

---

# Políticas y regulación de medios audiovisuales

---

PID\_00270900

José M<sup>a</sup> Vidal Beltrán  
David Fernández Quijada

---

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 8 horas

---



**José M. Vidal Beltrán**

Profesor titular de Derecho Constitucional en la Universidad de Valencia. Autor de numerosas publicaciones relacionadas con el derecho de la comunicación. Entre sus responsabilidades en el ámbito de la comunicación, podemos destacar: secretario autonómico de Comunicación de la Generalitat Valenciana, presidente del Alto Consejo Consultivo de Radiodifusión, Televisión y otros Medios de Comunicación de la Generalitat Valenciana, o jefe de Gabinete y Área Jurídica del Consejo de Administración del Ente Público Radiotelevisión Valenciana. También ha sido director del Departamento de Derecho Constitucional, Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Valencia; director general de Cooperación Autonómica del Ministerio de Administraciones Públicas; director del Centro de Nuevas Estrategias de Gobernanza Pública (INAP), y asesor del Gabinete del Ministro de Administraciones Públicas.

**David Fernández Quijada**

Doctor en Comunicación Audiovisual por la Universidad Autónoma de Barcelona. Sus campos de investigación incluyen la industria televisiva y sus políticas, el Servicio público de comunicación y las tecnologías de la comunicación, y también la comunicación científica. Investigador visitante del Institute of Communications Studies de la Universidad de Leeds (Reino Unido) y del DTT-Lab / CSP en Turín (Italia), sus trabajos más recientes sobre la estructura del sector audiovisual se han publicado en revistas como International Journal of Cultural Policy, Comunicación y Sociedad, Zer, Ámbitos y Quaderns del CAC. Podéis encontrar información actualizada sobre el autor en su web profesional, <http://www.fernandez-quijsada.net>.

El encargo y la creación de este recurso de aprendizaje UOC han sido coordinados por la profesora: **Sílvia Martínez Martínez**

Primera edición: febrero 2020  
© José M. Vidal Beltrán, David Fernández Quijada  
Todos los derechos reservados  
© de esta edición, FUOC, 2020  
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona  
Realización editorial: FUOC

*Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño general y la cubierta, puede ser copiada, reproducida, almacenada o transmitida de ninguna forma, ni por ningún medio, sea este eléctrico, mecánico, óptico, grabación, fotocopia, o cualquier otro, sin la previa autorización escrita del titular de los derechos.*

# Índice

<b>Introducción.....</b>	5
<b>Objetivos.....</b>	6
<b>1. Marco normativo internacional.....</b>	7
<b>2. Normativas y políticas audiovisuales de la Unión Europea....</b>	10
2.1. Disposiciones de los tratados y ejercicio del derecho de la comunicación .....	10
2.2. Políticas y normativas sobre pluralismo y libre competencia en el sector audiovisual .....	13
2.3. Las directivas de televisión sin fronteras/servicios de comunicación audiovisual .....	18
2.4. Políticas de fomento de la producción audiovisual .....	23
<b>3. El modelo español de los medios audiovisuales.....</b>	24
3.1. El acceso a las actividades de radio y televisión .....	25
3.2. La catalogación como servicio público versus servicio de interés general .....	26
3.3. El contenido y las obligaciones derivadas de la catalogación como servicio público/servicio de interés general .....	29
<b>4. Los prestadores del servicio de comunicación audiovisual.....</b>	32
4.1. Los sistemas de acceso de operadores privados a la prestación de los servicios de comunicación audiovisual .....	32
4.2. Los sistemas de acceso de operadores públicos a la prestación del servicio de comunicación audiovisual .....	34
4.3. La prestación del servicio de comunicación audiovisual .....	35
4.4. El Registro de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual .....	36
<b>5. Los prestadores públicos del servicio de comunicación     audiovisual.....</b>	38
<b>6. Los prestadores sin ánimo de lucro del servicio de     comunicación audiovisual.....</b>	41
<b>7. Las nuevas formas de prestar el servicio de comunicación     audiovisual.....</b>	43
7.1. Los prestadores de los servicios de comunicación audiovisual a través de redes de comunicación electrónica .....	43

7.2. La prestación del servicio de comunicación audiovisual en movilidad y alta definición .....	47
<b>8. Los prestadores del servicio de radiodifusión sonora.....</b>	<b>48</b>
8.1. El marco jurídico específico de la radiodifusión .....	48
8.2. El mapa de la radiodifusión. Modalidades y planes técnicos nacionales .....	50
8.2.1. Onda corta, onda larga, onda media .....	52
8.2.2. Ondas métricas con modulación de frecuencia (FM) ....	53
8.2.3. La radiodifusión sonora en tecnología digital .....	56
8.2.4. La radiodifusión sonora por cable, satélite y protocolos de internet .....	58
8.3. La prestación del servicio de radiodifusión sonora .....	59
<b>9. Normativas sobre contenidos y programación.....</b>	<b>62</b>
9.1. El marco jurídico general sobre contenidos y programación .....	62
9.2. La información a los usuarios y el cumplimiento de la programación .....	64
9.3. Los contenidos y la programación concerniente al público infantil y juvenil .....	65
9.3.1. El marco normativo internacional .....	66
9.3.2. El marco normativo español .....	68
9.3.3. La protección de la infancia y la juventud en los contenidos y la programación de los medios audiovisuales .....	69
9.3.4. Clasificación y señalización de los programas de televisión .....	72
9.4. La emisión de obras audiovisuales europeas en las televisiones .....	74
9.5. La emisión de contenidos audiovisuales de interés general .....	75
9.5.1. El interés o la información general .....	76
9.5.2. El derecho a contratar en exclusiva contenidos audiovisuales .....	79
9.5.3. La emisión en abierto de acontecimientos calificados de interés general .....	81
9.5.4. Seguimiento y sanciones por incumplimiento de estos derechos .....	82
<b>10. Las autoridades regulatorias del audiovisual.....</b>	<b>84</b>
10.1. La creación de consejos o autoridades audiovisuales independientes. Normativa española y europea .....	85
10.2. Los consejos audiovisuales en las comunidades autónomas .....	88
<b>Bibliografía.....</b>	<b>93</b>

## Introducción

Como ya hemos señalado en el módulo introductorio, la aparición de la radiodifusión y la televisión en España y su consolidación como medios de comunicación de masas de mayor consumo durante el siglo XX debían haberse construido sobre un nuevo marco normativo en el ámbito de las libertades y derechos en el ámbito comunicativo que siempre se habían concebido y articulado sobre los postulados de la prensa escrita. Sin embargo, salvo contadas excepciones, durante dicho siglo, la mayor parte de normas que regularon la radio y la televisión se centraron, únicamente, en la organización y régimen jurídico de estos medios y, en especial, en el control sobre estos o sobre la prestación del servicio público.

Incluso, tras la aprobación de la Constitución de 1978, las nuevas leyes que regularon estos medios apenas dedicaron uno o dos artículos a los contenidos o al reconocimiento general de las libertades y los derechos de los ciudadanos. Solo a finales del siglo XX y, en buena medida, por la influencia de las normativas de la Unión Europea, en especial de las directivas sobre televisión sin fronteras, se abordó una regulación más integral, en la que, además de las características generales que debían regir la prestación de los servicios de comunicación audiovisual, se reconocieron un conjunto de derechos de los ciudadanos y consumidores, y se regularon numerosos aspectos sobre la publicidad y los contenidos de dichos medios.

En la actualidad, sin embargo, la regulación de los medios audiovisuales, así como todo lo que tiene que ver con su régimen jurídico, contenidos, producción audiovisual y emisiones, tienen una prolija normativa que delimita tanto la estructura del panorama mediático audiovisual como las pautas sobre las que deben articularse los contenidos para respetar todas las libertades y derechos que se articulan en este ámbito.

Para ello, en este módulo abordaremos, en primer lugar, el marco normativo internacional, conforme al texto elaborado por David Fernández, para acto seguido entrar en las políticas y normativas audiovisuales en la Unión Europea y centrarnos en el modelo español de los medios audiovisuales, con el análisis del acceso a las actividades de radio y televisión, así como el régimen jurídico de la prestación y los distintos prestadores del servicio de comunicación audiovisual, conforme a textos elaborados por José M. Vidal. A continuación, también con el texto elaborado por José M. Vidal, se analizan las normativas sobre contenidos y programación de los medios audiovisuales. Por último, nos adentraremos en las competencias y actuaciones de las autoridades regulatorias del audiovisual.

## Objetivos

Con la lectura y el estudio de este módulo didáctico deberán adquirirse conocimientos suficientes para conocer y aplicar, en el ejercicio práctico de la actividad comunicativa, los siguientes contenidos:

1. Los ejes fundamentales de la regulación de los medios audiovisuales en los distintos países.
2. Las políticas de la Unión Europea respecto a la libre circulación de contenidos y medios, así como sobre pluralismo, libre competencia o fomento de la producción en el sector audiovisual.
3. Las normativas que ha adoptado la Unión Europea respecto a la televisión sin fronteras y los servicios de comunicación audiovisual.
4. Las normas fundamentales que rigen el modelo español de los medios audiovisuales.
5. El régimen jurídico y las normas por las que se rigen los prestadores, públicos y privados, del servicio de televisión.
6. El régimen jurídico y normas por las que se rigen los prestadores, públicos y privados, del servicio de radiodifusión.
7. La regulación de las nuevas formas de prestar el servicio de comunicación audiovisual.
8. Conocer y poder aplicar las normativas sobre contenidos y programación de los medios audiovisuales.
9. Qué son y qué competencias tienen las autoridades regulatorias del audiovisual.

## 1. Marco normativo internacional

Como ya hemos visto, las primeras normas que regularon la **prensa**, como primer gran medio de comunicación de masas, se centraban en las **restricciones sobre la libertad de expresión e información**. Con la aparición de la **radio** esta incidencia normativa debió ampliarse, tanto a la regulación técnica como a la de contenidos.

- La **regulación técnica** fue la primera, determinando las medidas necesarias para que no se produjeran interferencias en las emisiones, por ejemplo.
- Al comprobar el poder de la radio como medio de comunicación de masas, los Gobiernos decidieron regular también los **contenidos** o controlar la prestación de dicho servicio.

Así, desde la constitución del Estado-nación moderno, los Estados siempre han procurado controlar los grandes sistemas de comunicación, organizados según la lógica de las fronteras nacionales. El sector audiovisual también siguió la lógica de las fronteras estatales y los desarrollos empresariales debían someterse a las normas regulatorias y de mercado de cada país.

En el caso de los medios radiotelevisivos, los Estados se reservaron la propiedad del espectro radioeléctrico y, en la mayoría de los mercados europeos, monopolizaron su explotación mediante corporaciones públicas creadas al efecto. Además, sustentaron esta actividad con la base jurídica de la prestación de un servicio público, frente a la concepción de Estados Unidos y otros países americanos, donde el monopolio se residenciaba en el ámbito de las telecomunicaciones y la prestación del servicio de radio y televisión solo se catalogaba de interés público. Al respecto, Bustamante (2000) reivindica la tradición europea del **servicio público**, aplicado tanto al audiovisual como a las telecomunicaciones, frente al concepto estadounidense de **servicio universal**, originario de las telecomunicaciones, ya que este último adquiere tintes de servicios mínimos. Burgelmann (1996) puntualiza y subraya el origen económico del término *servicio universal* frente a la dimensión político-cultural del servicio público, y sostiene que el sentido tradicional de estos términos se desvanece en el contexto actual, al disiparse la escasez del espectro radioeléctrico gracias a los sistemas digitales que lo optimizan y a la multiplicación de redes alternativas para la transmisión del mismo tipo de servicios.

Con este sistema, fue creciendo y desarrollándose la radio y, especialmente, la televisión en muchos países, estructurados sobre un monopolio y un organismo público que controlaba todo el mercado nacional, aunque también hubo algunas excepciones notables.

Así, en Gran Bretaña, la cadena privada ITV empezó a competir con la pública BBC en fecha tan temprana como 1955. En ese mismo año, en Luxemburgo se instauró un monopolio privado a través de Télé-Luxembourg.

No obstante, toda esta arquitectura, edificada a lo largo de buena parte del siglo XX, se empezó a desmoronar, en la mayoría de países europeos, a partir de los **años ochenta**.

Los avances técnicos, especialmente los satélites de difusión directa, cuestionaban la fronterización de las coberturas de los monopolios públicos de televisión.

A ello se unió el interés de los grandes grupos de prensa nacionales en el fin de esos monopolios y su apertura a la competencia del mercado como modo de expansión de sus actividades económicas, así como el interés del sector publicitario y de los anunciantes en la multiplicación de soportes. La conjunción, pues, de avances tecnológicos e intereses económicos acabó por forzar la apertura regulatoria de los mercados de radiodifusión y el desmembramiento de los monopolios públicos con la entrada de nuevos actores privados.

Los modelos fueron muy variados, desde el denominado modelo de desregulación aplicado en Italia, hasta la parcial privatización francesa del servicio público de televisión. Aunque no fue así en todos los casos, como por ejemplo en Gran Bretaña, donde los Gobiernos británicos de Margaret Thatcher (1979-1990), baluartes del neoliberalismo político con sus políticas de reducción del sector público, en el campo televisivo, crearon un nuevo canal público, **Channel 4**, que se debía sumar a los dos públicos, BBC1 y BBC2, y al privado ITV. Aunque por su ideología conservadora y la política aplicada en otros ámbitos se podría haber esperado que la nueva licencia fuera otorgada a un canal privado, se otorgó a Channel 4, una compañía dependiente de un organismo público, la **Independent Broadcasting Authority**.

Sin embargo, en el marco regulatorio, al contrario de lo que suele afirmarse frecuentemente, esta privatización **no supuso una desregulación del mercado**, sino que, paulatinamente, se fueron concienciando los legisladores de la necesidad de garantizar los derechos y libertades informativas, así como los derechos de los consumidores de estos medios ante los procesos de concentración multimedia o para cubrir nuevos ámbitos derivados de los avances tecnológicos que han creado unas nuevas reglas de juego. Pero, también, por la incapacidad de los mercados de regularse por sí mismos. Mientras, en algunos países se ha mantenido el servicio público, o los servicios audiovisuales prestados por los medios públicos, como una herramienta de acción de las políticas culturales y de comunicación.

En España y Gran Bretaña, por ejemplo, la transición a la televisión digital terrestre se planificó como un proceso liderado por la iniciativa privada. Se dieron licencias para la constitución de una plataforma privada de televisión de pago. En ambos casos, estas plataformas acabaron suspendiendo actividades por falta de rentabilidad. Tras un lógico paro tras este traspie, en ambos casos se diseñó un sistema en abierto en el que los operadores tradicionales tenían mayor peso, y entre estos los operadores públicos, a los que se les dio la misión de actuar como motores de esta innovación tecnológica (García Leiva, 2008).



Precisamente, la tecnología ha tenido un papel esencial en la distinta regulación de los medios de comunicación, de manera que la prensa, la radiotelevisión, el teléfono o internet se han regulado de manera diferente debido a sus características técnicas y no basándose en sus funciones comunicativas. Las razones históricas de la televisión y la radio radican en el hecho de que se emítan en sus orígenes usando un bien público como el espectro radioeléctrico, a diferencia de medios como la prensa, mucho menos regulados. El avance tecnológico de las últimas décadas ha debilitado este argumento, ya que la difusión por redes de cable y el uso de redes de wi-fi, pone en jaque la posición central del espectro radioeléctrico como infraestructura básica de emisión de contenidos radiotelevisivos. A su vez, la digitalización lleva a la convergencia de todas las comunicaciones, aún persisten diferencias basadas en sus arquitecturas técnicas y en la importancia de las particularidades culturales de las distintas sociedades (Galperin, 2004) que, en su conjunto, modelan las bases sobre las que se está articulando la actual regulación de los medios audiovisuales de cada país.

Asimismo, desde esta perspectiva internacional y, aunque ya se han analizado en los módulos precedentes, no podemos dejar de citar algunas normativas internacionales que también deben tenerse en cuenta en el ámbito de los medios audiovisuales. Entre ellos: la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1948 (art. 29); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, firmado en Nueva York, el 19 de diciembre de 1966, y que entró en vigor en 1976 (art. 19); o el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, acordado en Roma, el 4 de noviembre de 1950, en el seno del Consejo de Europa.

## 2. Normativas y políticas audiovisuales de la Unión Europea

Ante todo, debemos apuntar que, al referirnos a este derecho de la Unión Europea, no estamos ante una manifestación más del derecho internacional, sino que, como afirmara con rotundidad el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE),

«se integra en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros.»

Entre ellos el español, conforme a lo previsto en el art. 93 de nuestro texto constitucional, al permitir que mediante la ley orgánica puedan atribuirse el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, como ha ocurrido con la Unión Europea (Vidal, 2015).

### 2.1. Disposiciones de los tratados y ejercicio del derecho de la comunicación

En el ámbito de los medios y el ejercicio del derecho de la comunicación en la Unión Europea, en primer lugar, debe constatarse que en los tratados constitutivos de las comunidades y después de la Unión Europea apenas encontramos referencias, dado que el objetivo básico era garantizar el eficaz desenvolvimiento de las libertades económicas comunitarias.

No obstante, algunos derechos y, en especial, las libertades de expresión e información, aun cuando no estaban reconocidas inicialmente en el TCEE, sí se recogían en multitud de acuerdos internacionales firmados por los Estados miembros –entre ellos, como ya se ha citado con anterioridad, la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de la ONU, de 1948; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, firmado en Nueva York en 1966 (art. 19); o el Convenio del Consejo de Europa para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, de 1950–, y constituían un elemento esencial de sus fundamentos constitucionales. Asimismo, la jurisprudencia comunitaria reconoció, reiteradamente, que los derechos y libertades fundamentales integrados en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, así como los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos a los que dichos Estados se habían adherido, especialmente el **Convenio del Consejo de Europa para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales**, de 1950, formaban parte

«de los principios generales del derecho cuyo respeto garantiza dicho Tribunal».

En la actualidad, el **Tratado de la Unión Europea** recoge esta doctrina en su art. 6.2, y la amplía al reconocer:

«1. La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados. Las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados. Los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta se interpretarán con arreglo a las disposiciones generales del título VII de la Carta por las que se rige su interpretación y aplicación y teniendo debidamente en cuenta las explicaciones a que se hace referencia en la Carta, que indican las fuentes de dichas disposiciones. 2. La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en los Tratados. 3. Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales».

Precisamente, en la **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea**, en su art. 11 reconoce, expresamente, la libertad de expresión e información en los siguientes términos:

«1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de las autoridades públicas y sin consideración de fronteras. 2. Se respetan la libertad de los medios de comunicación y su pluralismo».

A su vez, **respecto a los medios audiovisuales**, hay una mención expresa en el art. 167.2 del **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea**, que establece:

«La acción de la Comunidad favorecerá la cooperación entre Estados miembros y, si fuere necesario, apoyará y completará la acción de éstos en los siguientes ámbitos: –la creación artística y literaria, incluido el sector audiovisual».

Este artículo fue incorporado por el Tratado de Maastricht de 1992. Se trata, por lo tanto, de un precepto introducido tardíamente, 35 años después de la constitución de la Comunidad Económica Europea en 1957. En este caso, tampoco debe llegarse a la conclusión de que la única posibilidad de intervención de la Unión Europea en este ámbito se hubiese derivado de dicho precepto. Una interpretación sistemática de los tratados lleva a conclusiones diferentes, ratificadas por las muchas normas de derecho comunitario dictadas hasta la fecha, gran parte de ellas con anterioridad a 1992, que inciden directa o indirectamente en el sector de los medios de comunicación audiovisuales y la información, casi siempre dictadas al amparo del art. 352 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y las libertades económicas. Es más, las medidas más importantes adoptadas en el sector lo han sido como consecuencia de las competencias comunitarias en el mercado interior.

También debe apuntarse que la creación de un mercado común en el ámbito de la comunicación, y específicamente la comunicación audiovisual, no podía fundamentarse, únicamente, en la mera aplicación de las libertades económicas reconocidas en los tratados. De hecho, en el propio preámbulo de la

**Directiva 89/552/CEE** se reconoce que las libertades económicas comunitarias, especialmente el derecho al libre establecimiento y la libre circulación de servicios aplicada a la difusión y distribución de servicios de televisión constituyen, en derecho comunitario, una manifestación del **principio general de «libertad de expresión»**, tal y como se consagra en el art. 10.1 del Convenio de Roma. Incluso la Comisión, en 1990, proponía medidas complementarias a la Directiva 89/552/CEE para alcanzar dicho «espacio audiovisual», entre ellas:

«a) favorecer una política de competencia clara que, al mismo tiempo, garantice un marco adecuado para las ayudas nacionales; b) garantizar que el sector del audiovisual no perjudique al pluralismo, sino que contribuya a fortalecerlo, fomentando la diversidad de los programas y líneas editoriales».

Asimismo, la **Directiva 97/36/CE**, que reformaba la Directiva de 1989, incidía en estos principios, al apelar en su considerando n.º 15 que:

«el apartado 2 del artículo F (actual art. 6) del TUE establece que la Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales como principios generales del derecho comunitario».

Considerándolo como elemento fundamental y necesario en la construcción de este espacio audiovisual europeo. Incluso en su considerando n.º 44 apelaba a:

«La necesidad de salvaguardar el pluralismo en la industria de la información y en los medios de comunicación, así como la protección de la competencia con vistas a evitar el abuso de posiciones dominantes... para ser compatibles con el derecho comunitario».

A su vez, la **Directiva 2007/65/CE** de «servicios de medios audiovisuales sin fronteras», que reformaba las dos anteriores, establecía tres nuevas medidas para favorecer el pluralismo de los medios.

- La primera, la obligación de cada Estado miembro de garantizar la independencia de la autoridad de reglamentación nacional encargada de poner en práctica las disposiciones de la Directiva, que se refuerza con la nueva **Directiva 2018/1808** –que reforma las anteriores.
- La segunda, un reconocimiento explícito del derecho de los organismos de radiodifusión televisiva de emitir extractos breves de determinados acontecimientos.
- Y, por último, la promoción de contenidos producidos por empresas de producción audiovisual independientes.

Por lo tanto, la regulación europea de los medios de comunicación y especialmente la televisión se construye sobre la base de las libertades económicas comunitarias, pero su guía de actuación se articula sobre las libertades de expresión e información y el pluralismo audiovisual.

Para ello resultan necesarias ciertas normas mínimas que permitan una correcta simbiosis entre la libre competencia en dicho mercado, con ciertas restricciones en la concentración de medios o en el abuso de posiciones dominantes que podrían falsear una verdadera competencia e impedir la proyección del verdadero pluralismo de la sociedad.

## **2.2. Políticas y normativas sobre pluralismo y libre competencia en el sector audiovisual**

Según se ha planteado en el apartado anterior, sobre la base de lo establecido en los tratados y para conseguir los objetivos apuntados, se debió emprender un conjunto de actuaciones y adoptar unas normativas comunitarias (Vidal, 2013). Las primeras a las que debemos hacer referencia son las Resoluciones del Parlamento Europeo de 15 de febrero de 1990 o de 16 de septiembre de 1992, que solicitaban que se propusieran medidas eficaces para el control de la concentración de los medios de comunicación en aras del pluralismo informativo, que auspiciaron que a finales de 1992 la Comisión aprobase el «**Libro Verde sobre Concentración de medios en el mercado interior**», de cuyos resultados y debates, sin embargo, no consiguieron la aprobación de una directiva específica para regular el pluralismo y la concentración de medios.

Asimismo, el documento «**Europa en marcha hacia la sociedad de la información. Plan de actuación**», aprobado por la Comisión en 1994 y la Directiva 98/84/CE del Parlamento y del Consejo, relativa a la protección jurídica de los servicios de acceso condicional o basados en dicho acceso, que en su segundo y tercer considerandos afirman que la prestación transfronteriza y la libre circulación de los servicios de radiodifusión y los servicios de la sociedad de la información contribuyen a la plena efectividad de la libertad de expresión, o la introducción del **Libro Verde sobre Pluralismo y concentración de medios**, en el que la Comisión concreta las características esenciales del concepto de pluralismo editorial e informativo, etc., han reforzado el denso conjunto de postulados teóricos y jurídicos que defienden las libertades y el pluralismo editorial e informativo en el marco de la libre competencia.

El problema lo encontramos, sin embargo, en la concreción de los mecanismos necesarios para garantizar estas libertades y este pluralismo.

En el **ámbito europeo**, partiendo desde esa óptica economicista, casi siempre se ha intentado resolver el problema mediante la aplicación del principio de **libre competencia** para salvaguardar el principio del **pluralismo y las libertades informativas**.

Es evidente que el principio de libre competencia constituye uno de los pilares de la economía de libre mercado y uno de los fundamentos del ordenamiento comunitario, que lo mantiene como pieza clave en su estructura. Esta regula-

ción, sin embargo, no implica que dichas disposiciones deban concebirse como una estructura rígida e impermeable a cualquier intervención comunitaria, ni que puedan aplicarse por igual en todos los sectores de la economía. Más bien supone que cada sector del mercado determina los márgenes por los que puede discurrir la libre competencia y que, dentro del objetivo básico de integración europea,

«la política de competencia pretende conseguir un nivel de competencia adecuado a las necesidades de cada mercado considerado»

La aplicación de este principio al sector de los medios de comunicación y la información –fundamentalmente los audiovisuales– mantiene, además, unas particularidades que merecen destacarse. Las especiales características e implicaciones sociales, económicas y culturales del ejercicio de esta actividad, unido a los altos costes técnicos y de los derechos de emisión o de producción de programas de cierto nivel de calidad o proyección, e incluso, hasta la aparición y generalización del cable y satélite, el escaso número de frecuencias hertzianas disponibles, favorecieron la configuración de un sector del mercado fuertemente condicionado por **grandes concentraciones de capital** y con evidentes riesgos de **abuso de posición dominante** o **falseamiento de la competencia**.

Por todo ello, la Comisión y las instituciones comunitarias debían ser garantes y aplicar el principio de libre competencia en el sector audiovisual, pero atendiendo las especiales características de dicho sector y procurando que se crearan unas condiciones estructurales del mercado que posibilitasen el establecimiento de una pluralidad de fuentes de información y opinión que, a su vez, fuesen capaces de trasladar, en términos plurales, a las emisiones televisivas. Sobre estos principios y para constatar su aplicación en las actuaciones comunitarias en esta cuestión, los estructuraremos en tres áreas sobre las que el derecho de la competencia tiene una incidencia muy importante en el sector audiovisual:

- las concentraciones y alianzas de los medios de comunicación;
- las ayudas financieras a las televisiones públicas;
- el acceso al nuevo mercado de las comunicaciones, y la convergencia con otros sectores en la sociedad de la información.

### 1) Las concentraciones en los medios de comunicación

Para evitar que las concentraciones o alianzas entre empresas de comunicación de masas puedan suponer un falseamiento de la libre competencia de los mercados nacionales y una quiebra del pluralismo editorial e informativo, los Estados miembros han adoptado ciertas **restricciones relativas a la propiedad de los medios de comunicación** y, en especial, de las cadenas de televisión. Sin embargo, estas normativas presentan un alto grado de disparidad, tanto en el ámbito de aplicación (restricciones monomedias o multimedias),

como en el grado y modalidades de aplicación de estas restricciones (número de licencias y porcentajes) y otras muchas cuestiones como el nivel de la transparencia, o el grado de precisión de las regulaciones, como resaltaba la Comisión en el Libro Verde sobre Pluralismo y concentración de medios.

En el seno de la Unión Europea, también se adoptaron algunas normas contra las concentraciones de empresas, aunque con carácter general (Reglamento 4064/89, Reglamento 2367/90, Reglamento 1310/97, etc.), pero estas normas y las que les han seguido no resultan las más idóneas para aplicarse a un campo tan específico y particular como son los medios de comunicación. Fundamentalmente, por las cifras de negocios que se indican en los reglamentos y que no suelen alcanzarse en este tipo de empresas y porque, además, las empresas de comunicación suelen organizarse y estructurarse en grupos de empresas de los diferentes ámbitos de la comunicación, incluso de otros sectores, y con participaciones cruzadas en muchos casos, planteando una dificultad añadida a la aplicación de unos reglamentos que deberían tomar como referencia los submercados monomedia afectados, frente a estas crecientes interrelaciones y, por tanto, pudiendo escapar a su ámbito de aplicación.

A partir de la constatación de estas dificultades y ante la necesaria regulación de esta cuestión, la Comisión, como recogió en el apartado II del **Libro Verde sobre Pluralismo y concentración**, intentó avanzar en el conocimiento y posibilidades de actuación en este campo. Sin embargo, a pesar de estas alternativas y las propuestas en el seno de la Comisión, o la insistencia del Parlamento Europeo, todavía no se ha podido concretar una normativa específica en ese sentido, en el ámbito de los medios de comunicación.

Baste citar como ejemplo la propuesta de directiva presentada por el comisario Monti a finales de julio de 1996, en la que fijaba unos límites a la concentración del 30 % de la audiencia para las televisiones y radios, mientras que rebajaba al 10 % el límite del consumo total de medios para los grupos multimedia.

## 2) Las ayudas financieras a los organismos públicos de radiodifusión

En Europa, la radio y la televisión nacieron y se desarrollaron, mayoritariamente, en un régimen de monopolio público estatal que, paulatinamente, fue **privatizando** alguno o todos sus canales y otorgando otras concesiones a operadores privados. Así, en muchos países europeos coexiste la explotación del servicio de radiodifusión mediante gestión directa de empresas u organismos públicos, con una financiación pública, y de otros operadores privados que compiten en el mismo mercado, incluso en el publicitario, y no reciben esta financiación, por lo que podría existir un falseamiento de la libre competencia.

Para resolver esta cuestión, en 1997 se incluyó en el Tratado de Ámsterdam el Protocolo **sobre el sistema de radiodifusión pública en los Estados miembros** que posibilitó, de manera expresa, la existencia de una doble financiación de las televisiones públicas al establecer:

«Las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se entenderán sin perjuicio de la facultad de los Estados miembros de financiar el servicio público de radiodifusión en la medida en que la financiación se conceda a los organismos de radiodifusión para llevar a cabo la función de servicio público tal como haya sido atribuida, definida y organizada por cada Estado miembro, y en la medida en que dicha financiación no afecte a las condiciones del comercio y de la competencia en la Comunidad en un grado que sea contrario al interés común, debiendo tenerse en cuenta la realización de la función de dicho servicio público».

Asimismo, mediante la Resolución del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo el 25 de enero de 1999, se resaltó la importancia de la **función global de los organismos públicos de radiodifusión** en el nuevo marco de la sociedad de la información, considerando que el servicio público de radiodifusión cumplía unas funciones culturales, sociales y democráticas que redundaban en beneficio de todos y tenían un cometido fundamental en la defensa de la democracia, el pluralismo, la cohesión social y la diversidad cultural y lingüística, al tiempo que debían facilitar a los ciudadanos los beneficios de los nuevos servicios audiovisuales, de información y de las nuevas tecnologías. Al mismo tiempo, debía mantenerse y reforzarse la capacidad de los servicios públicos de radiodifusión para ofrecer a la población programas y servicios de calidad, incluidos el desarrollo y la diversificación de actividades en la era digital y, todo ello, compatibilizando, en su caso, la doble financiación de estos medios.

Finalmente, estos mandatos se desarrollaron en noviembre de 2001, con la comunicación de la Comisión sobre **«la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión»**, que enunció los principios que deben seguirse en la aplicación de los artículos de los tratados relativos a la libre competencia en relación con la financiación estatal de los servicios públicos de radiodifusión.

Conforme a dicha comunicación, cada Estado podrá establecer los mecanismos que considere más adecuados para financiar sus servicios públicos de radiodifusión, siempre que dicha financiación no afecte a las condiciones de libre competencia en un grado contrario al interés común y se utilice para la realización del servicio público, conforme ha sido definido por el propio Estado y se le ha encomendado a la empresa u organismo radiodifusor.

Estos aspectos deberán tenerse en cuenta en las regulaciones estatales y autonómicas.

### 3) El acceso al nuevo mercado de las comunicaciones y la convergencia con otros sectores en la sociedad de la información



La transición de la transmisión analógica a la digital, unida a la convergencia y mayor influencia de la informática y las telecomunicaciones en el modelo actual de comunicación, han modificado los esquemas tradicionales, multiplicando el número de oferta de contenidos e informativa, y abriendo un amplio abanico de posibilidades desconocidas hasta el momento.

Este nuevo mercado y la convergencia con otros sectores también entrañan algunos riesgos y permiten que determinadas actuaciones empresariales o societarias puedan falsear la competencia, eliminar la pluralidad o ser altamente gravosas para los consumidores. En esta línea, para conocer y evitar estos riesgos, pueden inscribirse numerosos acuerdos y normativas europeas, entre las que podemos citar:

- el «Libro Verde sobre la convergencia de los sectores de las telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información»;
- la Comunicación de la Comisión del documento COM (98) 446 final, sobre «Política audiovisual: las próximas etapas»;
- la Directiva 98/48/CE relativa a la protección jurídica de los servicios de acceso condicional o basados en dicho acceso;
- la Directiva 2002/21/CE relativa al marco común de las redes y los servicios de comunicación electrónica;
- la Comunicación de la Comisión del documento COM (2007) 836 final, sobre «los contenidos creativos en línea en el mercado único»;
- la Recomendación de la Comisión 2009/625/CE sobre «La alfabetización mediática en el entorno digital para una industria audiovisual y de contenidos más competitiva y una sociedad del conocimiento incluyente», etc.

Desde otra perspectiva, pero también en el ámbito de la convergencia con las otras tecnologías y el libre mercado, podría inscribirse el proceso de **liberalización de las infraestructuras de comunicación**, adoptadas a partir del «Libro Verde sobre el desarrollo del mercado común de los servicios y equipos de telecomunicaciones», de 1987, así como:

- las directivas 87/372/CEE, 90/544/CEE y 91/287/CEE, sobre bandas de frecuencia GSM, ERMES o DECT;
- las directivas 90/387/CEE y 92/44/CEE sobre la red abierta de telecomunicaciones;
- la Directiva 90/531/CEE relativa a la competencia para los sectores del agua, energía, transporte y comunicaciones, aunque en esta directiva todavía se excluyó expresamente su aplicación a «los servicios que se puedan prestar por varias entidades en competencia como los servicios de radiodifusión y televisión»;
- la Directiva 90/388/CEE relativa a la competencia en los mercados de servicios de telecomunicaciones, que afectaba en relación con las comunicaciones por satélite;
- la Directiva 91/263/CEE relativa a los equipos terminales de telecomunicaciones;
- la Directiva 93/97/CE sobre estaciones terrenas de comunicaciones por satélite. En esa misma línea, podría citarse la Directiva 94/46/CE, por la que se modificó la Directiva 88/301/CEE y liberalizó el mercado de bienes y servicios de telecomunicaciones por satélite, o la Directiva 95/51/CE, de 18 de octubre de 1995, sobre redes de cable, etc.

Como resultado de este proceso de convergencia regulatoria, desde el año 2003, la regulación europea se ha homogeneizado. Tanto las telecomunicaciones como el audiovisual y los servicios electrónicos utilizan el mismo marco como referencia para sus actividades.

### 2.3. Las directivas de televisión sin fronteras/servicios de comunicación audiovisual

En el análisis de la normativa y actuaciones de la Unión Europea con relación al derecho y los medios de comunicación, también debemos citar un conjunto de acuerdos y disposiciones sobre la televisión sin fronteras (Linde, Vidal y Medina, 2013) que han marcado las pautas regulatorias sobre el mercado y los contenidos televisivos en buena parte de los países de la Unión. Entre ellos, podemos citar:

- la posible intervención y regulación de la radiodifusión y televisión transnacional a nivel europeo;
- la realidad y tendencias de la televisión en Europa; las áreas sobre las que debía incidir una política global en materia de televisión;
- las acciones para el fomento de la industria audiovisual;
- el Libro Verde sobre la creación del mercado común de la radiodifusión, en particular, por satélite y por cable;
- y, sobre todo, las directivas sobre televisión sin fronteras o de servicios de comunicación audiovisual.

En este breve relato cronológico de estas iniciativas, en primer lugar, debe citarse la Resolución del Parlamento Europeo de 12 de marzo de 1982, resultado de la tramitación de dos propuestas presentadas ante el Parlamento Europeo y el dictamen elaborado por la Comisión sobre «**La radiodifusión y la televisión en la Comunidad Económica Europea**». Dicha resolución del Parlamento Europeo valora la notable influencia de los medios audiovisuales en la formación de la opinión pública y justifica la necesidad de un análisis detallado sobre la realidad de estos medios que permita evaluar una intervención reguladora a nivel europeo. El contenido sobre el que se solicitaba la intervención se centraba en dos aspectos concretos:

1) El primero de ellos proponía la creación de un programa europeo de televisión directa por satélite, realizado por las televisiones nacionales en el marco de la UER y difundido mediante satélite.

2) La segunda línea de acción planteaba la elaboración de un «reglamento marco» (*règlement-cadre*) europeo para la radiodifusión transnacional, en el que se tuviese en cuenta la protección de la juventud y la infancia, así como la utilización racional de la publicidad en estas emisiones.

A tenor de lo acordado en esta resolución del Parlamento Europeo, la Comisión elaboró un primer «**Informe Provisional sobre la realidad y las tendencias de la televisión en Europa: perspectivas y opciones**», hecho público el 25 de mayo de 1983, que dio paso a un segundo documento titulado «Televisión sin fronteras. Libro verde sobre el establecimiento de un mercado común de la radiodifusión, especialmente por cable y por satélite», que se publicó en junio de 1984. Con ambos documentos la Comisión defiende, en línea simi-

lar a la del Parlamento Europeo, una mayor intervención comunitaria, tanto en el campo normativo como en las acciones de apoyo al conjunto del sector audiovisual europeo, concretando los aspectos principales sobre los que consideran que debe actuarse.

En otra resolución del Parlamento Europeo, de 25 de mayo de 1984, se reiteró la necesidad de elaborar una reglamentación europea en materia de medios de comunicación y adoptar acciones inmediatas para el fomento de la industria audiovisual, instando a la Comisión a presentar un «Libro Verde sobre radiodifusión y televisión por satélite», y al Consejo para que se pronunciase sobre las propuestas del Parlamento Europeo con el objetivo de instaurar una política europea de apoyo a la producción y difusión de los medios audiovisuales.

A partir de todas estas iniciativas y reflexiones, fundamentalmente del Parlamento Europeo y la Comisión, se aprobó el **«Libro verde sobre la creación del Mercado Común de la radiodifusión, en particular, por satélite y por cable. Televisión sin fronteras»**, en junio de 1984. Este documento, clave en el proceso de la construcción y regulación de una política audiovisual de la Unión Europea, avanzó en los postulados planteados en el «Informe provisional» de la Comisión de 1983, profundizando en lo que debía ser la apertura de las fronteras intracomunitarias a los programas audiovisuales europeos y la progresiva creación de un mercado común que permitiese

«la libre circulación de las informaciones, de las opiniones y de la cultura en el interior de la Comunidad».

Tras el extenso y profundo análisis de las cuestiones técnicas, económicas, socioculturales y jurídicas que debían afectar al conjunto de la nueva realidad audiovisual europea, el Consejo, el 22 de junio de 1984, adoptó sendas resoluciones, publicadas en el DOCE de 3 de agosto de 1984, sobre el desarrollo de una industria europea de programas, la lucha contra la piratería audiovisual y la armonización de normas relativas a la difusión de productos cinematográficos por los medios de comunicación audiovisuales, propiciando un debate definitivo que sirvió de antesala a las proposiciones normativas formales que después se presentaron. En este debate debe destacarse que el Parlamento Europeo hizo pública su opinión, fundamentalmente, a través de dos resoluciones, adoptadas en octubre de 1985, en las que, en líneas generales, apoyaba la política legislativa planteada en el «Libro Verde sobre Televisión sin Fronteras», y realizaba propuestas más concretas sobre el contenido de dichas normas y las medidas complementarias que debían actuarse.

Así, la Resolución del Parlamento Europeo relativa a «Los aspectos económicos del mercado común de la radiodifusión» –resolución adoptada el 10 de octubre de 1985 (DOCE n.º C 288, de 11 de noviembre de 1985, págs. 118 y sigs.), sobre la base del Dictamen de la Comisión Económica, Monetaria y de Política Industrial (DOC A.2-102/85)– se centró en los aspectos económicos de dicho mercado, y la resolución sobre «Una normativa marco para la

política europea de los medios de comunicación» –resolución adoptada el 10 de octubre de 1985 (DOCE n.º C 228, de 11 de noviembre de 1985) sobre la base de un dictamen de la Comisión de la Juventud, la Cultura, la Educación, la Información y los Deportes (DOC. A.2-75/85)–, expresando el apoyo del Parlamento Europeo a todas las medidas para desarrollar y potenciar el sector audiovisual y aumentar su contenido europeo, entre ellas: la recepción de los canales nacionales en todos los Estados miembros; el establecimiento de un canal europeo multilingüe a cargo de una organización europea de radiodifusión; la creación de las bases para una industria europea de programas; la salvaguardia del mantenimiento de la eficacia de la radiotelevisión pública; la de la diversidad cultural y la libertad de información, previniendo el establecimiento de monopolios en los medios de comunicación; la armonización de las normas técnicas; la creación de un marco jurídico homogéneo de las disposiciones legales aplicables a las emisiones de los medios de comunicación (publicidad, protección de la juventud, derecho de réplica, derecho de autor), y el apoyo a la producción europea de programas.

Todos estos esfuerzos y pronunciamientos de las instituciones comunitarias en este ámbito confluyeron en la propuesta de directiva remitida por la Comisión al Consejo el 30 de abril de 1986 sobre «La política audiovisual de la Comunidad», que finalmente se aprobó en 1989, denominándola coloquialmente «**Directiva sobre televisión sin fronteras**».

Esta directiva y sus sucesivas reformas, directivas 89/552/CEE, 97/36/CE, 2007/65/CE, 2010/13/UE y (UE) 2018/1808, coloquialmente denominadas de «televisión sin fronteras» o de «servicios de comunicación audiovisual», se han convertido en el centro de la regulación y la política audiovisual europea, constituyendo el eje fundamental en torno a la cual se ha articulado la regulación de la armonización y libre circulación de las emisiones televisivas de los países miembros, al tiempo que incluye otras medidas para el fomento de la producción de contenidos europeos, el pluralismo en los medios de comunicación, el estímulo al sector cinematográfico y la producción audiovisual, los derechos de autor o las normativas para facilitar la convergencia con otros sectores de la sociedad de la información.

Para garantizar estos principios, en las mencionadas directivas se establecen dos tipos de actuaciones fundamentales ligadas, precisamente, al objetivo general de una televisión sin fronteras en el espacio audiovisual europeo.

1) Por una parte, los Estados miembros deben garantizar la libertad de recepción y no obstaculizar la retransmisión en sus territorios de emisiones procedentes de otros Estados de la Unión.

2) Y, por otra, deben garantizar la libertad de emisión a través de las fronteras nacionales, responsabilizando a los Estados miembros de velar por el sometimiento al derecho vigente de las emisiones producidas en su territorio o las que utilicen los medios técnicos para emitir dependientes de su jurisdicción. Eliminando los obstáculos que se oponían al funcionamiento del mercado común en la esfera de las emisiones audiovisuales, sin afectar a las competencias de los Estados miembros en materia de organización, incluidos los sistemas de concesión o autorización administrativa, financiación y contenido de las empresas y emisiones televisivas.

Estas directivas han supuesto, también, una reafirmación de las **libertades de expresión e información** en las emisiones televisivas europeas. Así, en el Preámbulo de la Directiva 89/552/CEE ya se reconocía que el derecho al libre establecimiento y la libre circulación de servicios, aplicado a la difusión y a la distribución de servicios de televisión, constituyen en derecho comunitario, una manifestación específica de un principio más general, a saber, la «libertad de expresión», tal y como se consagra en el art. 10.1 del Convenio para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, adoptado en Roma el 4 de noviembre de 1950, en el seno del Consejo de Europa; sin perjuicio de los únicos límites previstos en los arts. 10.2 y 56.1 de dicho Convenio, por razones de orden público, seguridad y salud pública. Igualmente, en el considerando decimosexto del Preámbulo se resaltaba como esencial que los Estados miembros velen por que no se cometan actos que puedan resultar perjudiciales a la libre circulación y al comercio de las emisiones televisivas, o que puedan favorecer la creación de posiciones dominantes que limiten el pluralismo y la libertad de información televisiva, así como la información en su conjunto. Los textos de 1997, 2007 y 2018 mantienen la misma línea, ampliándola a nuevos servicios audiovisuales y a un mayor pluralismo de los medios.

Dentro de los **principios que constituyeron el objetivo central de estas directivas**, deben reseñarse las materias objeto de regulación de estas, que, desde un proyecto inicial en 1986 –en el que se disponía la armonización de normas relativas a la promoción de la distribución y de la producción de programas televisivos, la publicidad por televisión, la protección de menores y, los derechos de autor–, han ido modificándose permanentemente. Así, durante la tramitación de la primera de ellas, se amplió con el «patrocinio» y «el derecho de réplica», mientras que se excluyó el capítulo relativo a «los derechos de autor» que, por su complejidad, las normativas conexas y acuerdos internacionales existentes en esta materia, debía tener una consideración más detallada y específica.

- Con la **reforma de la Directiva, aprobada en 1997**, se incluyeron nuevos conceptos como la televenta o la retransmisión en abierto de determinados acontecimientos, al tiempo que se modificó la regulación sobre la emisión de obras cinematográficas por televisión o se avanzó en la regulación sobre las emisiones dirigidas a menores.

- A su vez, con la **reforma de 2007**, se progresó en la distinción y simplificación de la regulación de los servicios lineales y su pluralismo, al tiempo que empezaron a regularse los servicios no lineales y se modificaron algunos aspectos de la regulación de la publicidad televisiva y de las cuotas sobre determinados contenidos.
- En la **reforma de la Directiva de 2018** se incorporan, como aspectos más destacados, la ampliación del ámbito de aplicación, que ya regulaba los servicios «tradicionales» de comunicación audiovisual, las plataformas de intercambio de vídeos generados por los usuarios, y se incluye una regulación específica para las plataformas de intercambio de vídeos, se aumenta la protección al colectivo de menores y discapacitados sobre los posibles efectos negativos de las emisiones audiovisuales y, por último, se contempla el encargo al grupo de entidades reguladores europeas para los servicios de comunicación audiovisual (ERGA) el asesoramiento a la Comisión, para facilitar la aplicación de la Directiva, emitir informes y mediar en posibles disputas entre los reguladores de los Estados miembros, al tiempo que se refuerza la posición e independencia de las altas autoridades audiovisuales.

Estas directivas han marcado las **pautas regulatorias sobre las emisiones y contenidos audiovisuales de los distintos países de la Unión Europea**, también en España, como detallaremos en los siguientes apartados, en cuestiones como:

- la libre circulación de dichas emisiones en todo el territorio;
- la obligación de los Estados miembros de garantizar la libertad de recepción e impedir los obstáculos a la retransmisión en sus territorios de emisiones procedentes de otros Estados miembros;
- la promoción de la emisión, distribución y producción de obras europeas, mediante el establecimiento de unas cuotas mínimas del 50 % del tiempo de difusión de las televisiones (excluidos los programas deportivos, informativos, concursos, publicidad y teletexto) a producciones audiovisuales de origen europeo, el 10 % de las cuales deben ser de productores independientes;
- la regulación sobre la posibilidad de tener unos derechos exclusivos sobre determinadas emisiones y el percibir retribuciones por estas, así como la retransmisión de determinados acontecimientos de interés general en sistema de libre acceso;
- el establecimiento de unas normas mínimas en cuanto a inserciones, tiempos y contenido de los espacios publicitarios, patrocinio, televenta o emplazamiento;
- la fijación de unas restricciones o prohibiciones específicas sobre la publicidad de determinados productos en las emisiones audiovisuales;
- el reconocimiento y la regulación de unos criterios especiales para las emisiones audiovisuales, tanto en lo relativo a la publicidad como a los contenidos, dirigidas a los menores, de manera que no puedan perjudicar su desarrollo físico, mental o moral;

- la prohibición de incitaciones al odio por motivos de raza, sexo, religión o nacionalidad o contra la dignidad humana en las emisiones audiovisuales;
- la instauración de derecho general de réplica o medidas equivalentes para cuando por alegaciones incorrectas se hayan vulnerado y perjudicado los legítimos derechos, en particular en lo que atañe a su honor y su reputación, de cualquier persona física o jurídica;
- la instauración de mecanismos para la cooperación entre los órganos reguladores de los Estados miembros.

#### **2.4. Políticas de fomento de la producción audiovisual**

En el marco de las políticas de la Unión Europea, también debemos apuntar el fomento de la producción o de la distribución audiovisual, de las ayudas a la internacionalización de las empresas del sector, de impulso del I+D en este ámbito, etc.

Se trata mayoritariamente de políticas activas y subvenciones, lejos de políticas más defensivas, como las de regulación de contenidos o del pluralismo que hemos comentado.

En este campo deben destacarse, desde 1990, los programas MEDIA (sucesivamente renovado y ampliado a través de MEDIA II, MEDIA Plus y Media 2007), y en la actualidad el Europa Creativa, que inciden en la producción, la distribución, la formación y los sistemas de cofinanciación de obras audiovisuales. No obstante, estas cuestiones las abordaremos en el módulo dedicado a la cinematografía.

### 3. El modelo español de los medios audiovisuales

Las actividades empresariales en España y en el contexto de la Unión Europea pueden ejercerse, básicamente, por empresas privadas sometidas a las normas generales o especiales del ordenamiento jurídico, por personificaciones públicas o por ambas.

Este esquema es fiel reflejo del modelo de economía de mercado que rige en la Unión Europea, que permite la convivencia de la iniciativa pública y la iniciativa privada en la economía sujeta, no obstante, a reglas muy estrictas. Como puede constatarse en el sector de los medios de comunicación y especialmente los audiovisuales.

El art. 38 de la Constitución «reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado». Tempranamente el Tribunal Constitucional (TC) interpretó este artículo en su sentencia de 16 de noviembre de 1981. De dicha sentencia nos interesa destacar que la interpretación de dicho precepto debe hacerse junto con los arts. 40, 128, 130.1 y 131 de la propia Carta Magna y que la regulación de su ejercicio corresponde al Estado, doctrina reiterada, entre otras muchas sentencias posteriores, por ejemplo en la sentencia 24 de marzo de 1988.

Las **limitaciones de la libertad de empresa** vienen derivadas del propio art. 38 que, después de reconocerla, establece que:

«Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación».

De modo que estamos ante una libertad, la libertad de empresa, que permite el intervencionismo público para defender la productividad de acuerdo con las exigencias de la economía.

A su vez, el art. 128 de la Constitución española establece de modo inequívoco:

«Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica».

Pero, es más, el citado precepto sigue diciendo:

«Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general».

Es decir, la Constitución, además de reconocer la posibilidad de que las administraciones públicas puedan realizar actividades económicas, permite que excluyan de determinadas actividades, en ciertas condiciones, a los operadores



privados, si lo exige el interés general. Así lo reconoce el Tribunal Constitucional, en su sentencia de 8 de marzo de 1993, al admitir la posibilidad de que la libertad de empresa venga excluida de todo un sector de la actividad económica, como consecuencia de la aplicación del art. 128.2 de la Constitución.

En conclusión, podemos afirmar que el sistema de economía de mercado que rige en España, acorde con la Constitución y los mecanismos de economía de mercado de la Unión Europea, como resultado del conjunto de normas a que hemos referido, **hace compatibles la iniciativa pública y la iniciativa privada**, permitiendo que los poderes públicos excluyan sectores o actividades del tráfico privado en beneficio del sector público, o intervengan en este para ordenar el mercado con objeto de preservar el interés general.

### 3.1. El acceso a las actividades de radio y televisión

El acceso a las actividades económicas tiene lugar en nuestro sistema jurídico, básicamente, a través de tres sistemas:

- en **régimen de libertad**;
- a través de **autorizaciones administrativas**;
- bien mediante **concesiones administrativas**.

En concreto, el acceso a la actividad de los medios de comunicación audiovisuales está sujeto a autorización o a concesión administrativa. Por lo que resulta necesario que, en primer lugar, demos una breve pincelada al **modo de acceso** a las actividades de radio y televisión, como un elemento fundamental en la determinación de su régimen jurídico, para, acto seguido, adentrarnos en los contenidos y obligaciones derivadas de dicha catalogación. Para ello, vamos a seguir las líneas fundamentales planteadas por Linde, Vidal y Medina (2013).

Así, basándonos en el marco constitucional que hemos comentado en las páginas precedentes y lo establecido en el art. 20 del texto constitucional, una sociedad mercantil, Antena 3, S. A., solicitaba el 12 de diciembre de 1980 una autorización administrativa al Ministerio de Cultura para gestionar y explotar la transmisión de imágenes y sonidos a través de televisión en todo el territorio nacional, por ser un derecho amparado por la Constitución. La denegación de dicha autorización, reiterada en los tribunales ordinarios, llegó al Tribunal Constitucional, que desestimaría finalmente el amparo solicitado en la sentencia de 31 de marzo de 1982.

De dicha sentencia nos interesa reiterar, por lo que atañe a la caracterización de la televisión como servicio público y sus relaciones con los derechos consagrados en el art. 20 de la Constitución, que la posible explotación de una «televisión privada»:

«No es una derivación necesaria del artículo 20, aunque, como es obvio, no está tampoco constitucionalmente impedida. Su implantación no es una exigencia jurídico-constitucional, sino una decisión política, que puede adoptarse, dentro del marco de la Constitución...» (F.J. 6.º).

Pero, además, el Tribunal invoca el Preámbulo de la Ley 4/1980, de 10 de enero, en el que se dice por el legislador que:

«Tanto la televisión como la radiodifusión son un vehículo esencial de información y de participación política de los ciudadanos, de formación de la opinión pública, de cooperación con el sistema educativo, de difusión de la cultura española y de sus nacionalidades y regiones y de medio de contribución para que la libertad y la igualdad sean efectivas».

Y sobre esta caracterización de la radiodifusión y la televisión concluirá:

«Todo ello permite afirmar que la configuración de la televisión como servicio público, aunque no sea una afirmación necesaria en nuestro orden jurídico-político, se encuentra dentro de los poderes del legislador».

La doctrina del Tribunal Constitucional no puede ser más clara. Por una parte, considera que los fines a los que la radiodifusión y la televisión sirven, como instrumento, están incluidos en lo que podíamos denominar **canon de razonabilidad**, que debe darse en una actividad servicial para que pueda merecer la calificación de servicio público o servicio de interés general, aunque dicho tribunal, también, admite otras posibilidades de futuro a disposición del legislador.

### **3.2. La catalogación como servicio público versus servicio de interés general**

Cuando la Ley de 26 de octubre de 1907 autorizó al Gobierno a regular los servicios de radiotelegrafía, cables y teléfonos, y al poco tiempo dos reales decretos, de 24 de enero de 1908, desarrollaron el mandato establecido en el art. 1 de la citada Ley, reservando al monopolio del Estado a «todos los sistemas y aparatos aplicables a la llamada telegrafía hertziana, telegrafía eléctrica, radiotelegrafía y demás procedimientos similares ya inventados o que puedan inventarse en el porvenir», se sentaron las bases para el posterior desarrollo del régimen jurídico –al igual que ocurrió en otros países europeos– de dos medios de comunicación de masas que en aquellos momentos todavía no se habían inventado: **la radio y la televisión**.

Quince años más tarde, tras las primeras experiencias de la radiodifusión en España, el Real decreto de 27 de febrero de 1923 ratificaba este carácter de monopolio estatal en la primera norma específica que se aprobó para la radiodifusión; aunque admitió que se explotase por particulares a través de concesión estatal (art. 7). También la Ley de radiodifusión de 26 de junio de 1934, como primera norma con rango de Ley para la emisión de «sonidos e imágenes, ya en uso o que puedan inventarse en el porvenir» –conforme se detallaba en el art. 1 del Reglamento de 22 de noviembre de 1935 que la desarrolló–, concibió la radiodifusión como «una función esencial y privativa del estado».

Esta consideración como **función esencial y privativa del Estado** no se alteró con las distintas disposiciones sobre la radio y la televisión de la dictadura. Ni siquiera se modificó tras la Constitución de 1978, ya que la Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la radio y la televisión, estableció en su art. 1.2:

«La radiodifusión y la televisión son servicios públicos esenciales cuya titularidad corresponde al Estado».

Esta misma catalogación se le acuñó en el art. 1 de la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del tercer canal de televisión y en la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de televisión privada.

Un primer cambio en esta consideración de servicio público, aunque más en la letra que en el contenido, empezó a apuntarse con la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de televisión local por ondas terrestres, que califica la televisión local tan solo como servicio público, sin determinar su titularidad estatal. Sin embargo, y por las exigencias de la legislación comunitaria, el cambio se concretó ese mismo año en la regulación de la televisión por satélite. La Ley 37/1995, de 12 de diciembre, reguladora de las telecomunicaciones por satélite, modificó la consideración de servicio público de la televisión por satélite prevista en la Ley 35/1993, al establecer que:

«Los servicios de telecomunicaciones para cuya prestación se utilicen de forma principal redes de satélites de comunicaciones no tendrán la consideración de servicio público».

Por su parte, la Ley 66/1997, al establecer el régimen jurídico de la radiodifusión sonora digital terrenal y de la televisión digital terrestre, los siguió catalogando como «servicios públicos», aunque detalla que el otorgamiento del título concesional

«se llevará a cabo por el Estado si su ámbito es estatal y por las Comunidades Autónomas si es autonómico o local».

A su vez, la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, general de telecomunicaciones, modifica, mediante su disposición adicional décima, el régimen de los servicios de difusión de radio y televisión por cable que «se prestarán en régimen de libre competencia»; transformando, conforme se recoge en su disposición transitoria décima, el régimen de los concesionarios del servicio público que estaban operando en virtud de la Ley 42/1995, de telecomunicaciones por cable, en simples autorizaciones administrativas.

Del panorama descrito se deducen varias consecuencias.

1) **Hasta 1995**, de modo inequívoco la radio y la televisión son consideradas **servicio público de titularidad estatal**, pudiendo ser gestionado directamente por los organismos públicos (RTVE y los organismos públicos de las comunidades autónomas), o indirectamente, por empresas privadas.

2) **A partir de 1995** se van a producir algunas alteraciones significativas a dos niveles.

- Por una parte, la **Ley de la televisión local** será calificada de servicio público sin más, es decir, sin indicarse si la titularidad corresponde al Estado, a las comunidades autónomas o a los entes locales. Lo mismo sucederá con la televisión por cable. Pero la ruptura del modelo se produce por la Ley que regula la televisión por satélite en 1995 que, como antes vimos, excluye expresamente el carácter de servicio público.
- El siguiente paso en esta desafección de servicio público, atendiendo los mismos criterios del sistema de transporte de la señal, se produce en 2003, con la **Ley general de telecomunicaciones**, respecto a la radio y televisión por cable. De nuevo, al igual que se hizo con la televisión por satélite en 1995, la radio y la televisión por cable dejan de considerarse servicio público y pasan a prestarse, eso sí, tras el desarrollo reglamentario que se realiza con el Real decreto 920/2006, en régimen de libre competencia.

Por lo tanto, desde 2003 resultaba ser el sistema de transporte de la señal –repetidores terrestres, cable o satélite– el que determinaba su consideración como servicio público o su prestación en régimen de libre competencia, que se circunscribía únicamente para la radio y televisión que se transportaba mediante repetidores terrestres –tanto con señal analógica como digital– y se concretaba en el ámbito territorial de difusión de esta –en cuanto al titular estatal o autonómico del servicio público– para articular su régimen y dependencia estatal o autonómica mientras que apenas existían otras prescripciones que propiciasen una diferencia de facto entre uno y otro régimen jurídico a partir de su calificación como servicio público.

3) Unos años más tarde, **en 2010** la Ley 7/2010 general de comunicación audiovisual modificó la catalogación como servicio público. Así, en el art. 22.1 considera «los servicios de comunicación audiovisual radiofónicos, televisivos y conexos e interactivos» como:

«servicios de interés general que se prestan en el ejercicio del derecho a la libre expresión de ideas, del derecho a comunicar y recibir información, del derecho a la participación en la vida política y social y del derecho a la libertad de empresa y dentro del fomento de la igualdad, la pluralidad y los valores democráticos».

Estamos, por lo tanto, ante una nueva catalogación: los servicios de comunicación audiovisual son ahora **servicios de interés general**. Esta catalogación, en principio, y dado que el título III está dedicado a todos los operadores, debe entenderse referido a los públicos y los privados.

Pero, por otra parte, y referido exclusivamente a los prestadores públicos del servicio de comunicación audiovisual, en el primer párrafo del art. 40.1 de esta Ley 7/2010 se establece:

«El servicio público de comunicación audiovisual es un servicio esencial de interés económico general que tiene como misión difundir contenidos que fomenten los principios y valores constitucionales, contribuir a la formación de una opinión pública plural, dar a conocer la diversidad cultural y lingüística de España, y difundir el conocimiento y las artes, con especial incidencia en el fomento de una cultura audiovisual. Asimismo, los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual atenderán a aquellos ciudadanos y grupos sociales que no son destinatarios de la programación mayoritaria».

Aquí se habla de un «servicio público de comunicación audiovisual», aunque después se le define como «un servicio esencial de interés económico general». En unos términos parecidos, aunque no similares, se expresa la Ley 17/2006, de la radio y televisión de titularidad estatal, que titula su art. 2 como «Servicio público de radio y televisión del Estado» y lo define como «un servicio esencial para la comunidad».

Sin duda, un prodigio de claridad en el que lo estamos catalogando como un «servicio de interés general», eso sí, con dos sistemas de acceso, y con una definición de los operadores públicos como «servicio público de comunicación audiovisual». Sin embargo, para constatar el verdadero sentido y la efectividad de este cambio, además de en la catalogación debemos fijarnos en la regulación concreta en cuanto al contenido, obligaciones y sistema de acceso derivados de dichas catalogaciones.

### **3.3. El contenido y las obligaciones derivadas de la catalogación como servicio público/servicio de interés general**

Constatada la catalogación de las actividades de radiodifusión como servicio público y servicio de interés general, en las distintas normas que lo han regulado, ahora nos corresponde adentrarnos en las obligaciones de actuación o de contenido que se derivan de dicha catalogación.

En la Ley 4/1980, del Estatuto de la radio y televisión, no definía lo que debía entenderse por servicio público, pero sí marcaba, fundamentalmente en los capítulos I y IV y en las disposiciones adicionales, cómo debía concretarse la gestión del servicio público y cuáles debían ser los principios que debían observarse en la actividad de los medios de comunicación social del Estado.

Algo parecido ocurría con lo preceptuado en la Ley 46/1983, que regulaba las televisiones autonómicas, la Ley 10/1988 sobre televisiones privadas, la Ley 41/1995 sobre la televisión local, o la Ley 11/1991 de organización y control de las emisoras municipales de radiodifusión sonora. En ellas se establecían unos principios generales de actuación y se determinaban las particularidades y obligaciones del sistema de gestión directa, indirecta o concesional como notas fundamentales de lo que debía ser el servicio público.

Pero dichos principios también regían para las televisiones y radios que no estaban catalogadas como servicio público, en cuyas leyes o normativa de desarrollo –Real decreto 136/1997 (art. 7) para la televisión por satélite, y Real decreto 920/2006 (art. 3), para la radio y televisión por cable–, además de incluir-

los, añadían una referencia más amplia y de contenido similar a lo establecido en la Ley 25/1994 de incorporación de la Directiva de televisión sin fronteras. Por lo que no existía distinción *de facto* entre los principios de actuación que regían para las radios y televisiones catalogadas como servicio público y las que no lo estaban.

Así pues, apenas existían diferencias en cuanto a sus obligaciones y contenidos, derivados de la catalogación de servicio público entre todos estos operadores –públicos y privados– o sistemas de emisión y recepción –cable, satélite o repetidores terrestres. Por lo que las únicas diferencias se centraban en el sistema de acceso –concesión o autorización– a la actividad.

Por otra parte, el ámbito de la Unión Europea, la doble financiación de las radios y televisiones públicas de los Estados miembros y su difícil encaje con el derecho de la competencia comunitario propiciaron, como ya hemos analizado en páginas precedentes, la aprobación de una normativa en la que se obligaba a los Estados a concretar la función de servicio público que realizaban los operadores públicos para financiar dicho servicio.

Sobre estas premisas, la solución adoptada por el legislador español con objeto de dar cumplimiento a la Comunicación de la Comisión Europea, y de este modo seguir financiando a las televisiones públicas, fue la de modificar tres preceptos de la Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la radio y la televisión a través de la disposición adicional decimosexta de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre de medidas fiscales, administrativas y del orden social, conocida vulgarmente como Ley de acompañamiento de los presupuestos generales del Estado, en este caso los de 2002. A tal efecto, se modificó el apartado 1 del art. 5 de la Ley 4/1980, y se le añadieron dos largos apartados en los que intentar definir la función de servicio público.

Esta solución, un tanto peculiar y poco clara para la delimitación del contenido y las obligaciones del servicio público, continuó, en términos generales, en los arts. 2 y 3 de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y televisión de titularidad estatal y, finalmente, se concretó, para todos los operadores públicos de radio y televisión, en los arts. 40 y 41 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, general de comunicación audiovisual.

Con ello, además, se traslada la consideración de «servicio público», pero no su catalogación como tal, solo para aquellas obligaciones de hacer y actuar que se establecen para las televisiones públicas en sus respectivas normas regulatorias, ligándolo a su financiación pública y al servicio específico que deben prestar a los ciudadanos.

Según lo analizado, en cuanto al contenido y obligaciones, se pueden deducir tres **tipos de servicio de interés general o funciones de servicio público**:

- 1) primero, el que debe prestar la radio y televisión de titularidad estatal, en razón de lo establecido en los arts. 2 y 3 de la Ley 17/2006.
- 2) Segundo, el que deben prestar las radios y las televisiones públicas autonómicas y locales, cuyas funciones de servicio público vendrán determinadas por lo establecido en los arts. 40 y 41 de la Ley 7/2010 y lo desarrollado por sus propias leyes autonómicas de creación o gestión.
- 3) Tercero, las que corresponden a todos los prestadores del servicio de comunicación audiovisual y, específicamente, los operadores privados, que deben cumplir las obligaciones de servicio de interés general que se deducen de los arts. 22 y siguientes de la Ley 7/2010. Todo ello lo iremos detallando cuando analicemos cada uno de estos prestadores del servicio de comunicación audiovisual.

## 4. Los prestadores del servicio de comunicación audiovisual

El art. 22 y siguientes de la Ley 7/2010, general de comunicación audiovisual, consideran la radio, la televisión y los servicios conexos e interactivos como «servicios de interés general» que se prestan

«en el ejercicio del derecho a la libre expresión de ideas, del derecho a comunicar y recibir información, del derecho a la participación en la vida política y social y del derecho a la libertad de empresa y dentro del fomento de la igualdad, la pluralidad y los valores democráticos».

Considerándolos así en el marco de la libertad de empresa, para, acto seguido, concretar una **dualidad de acceso**: la concesión mediante un concurso público o una simple comunicación previa fehaciente.

Así, una primera cuestión fundamental, ligada a su catalogación como servicio de interés general y servicio público, es el sistema o procedimiento a través del cual se puede obtener el reconocimiento jurídico para acceder a prestar dichos servicios audiovisuales, que abordaremos como paso previo a adentrarnos en la prestación del servicio y el registro de los prestadores de dicho servicio.

### 4.1. Los sistemas de acceso de operadores privados a la prestación de los servicios de comunicación audiovisual

Constatada la dualidad de acceso a la prestación de los servicios de comunicación audiovisual, bien a través de una comunicación fehaciente o mediante licencia previa otorgada mediante concurso por la autoridad audiovisual competente, ahora debemos ver cada una de ellas.

1) En el primer caso la «**comunicación previa**» abarca los servicios de radio o televisión que se presten mediante redes de cable o cualquier otro tipo de comunicación electrónica, así como los servicios que se presten a través de satélite –en este último caso, también debe entenderse que será necesario y conforme a lo que en su día establecía la Ley 37/1995 de telecomunicaciones por satélite (ahora derogada en lo referido a los servicios de comunicación audiovisual por satélite según la disposición derogatoria de la Ley 7/2010), que se otorgue una autorización que lleve aparejada una concesión demanial de un paquete de bandas o subbandas de frecuencias del dominio público radioeléctrico que corresponden adjudicar al Estado español.

Para que pueda tener efecto esta comunicación previa bastará con constatar que se ha realizado la solicitud ante la autoridad audiovisual competente para iniciar la actividad, conforme al procedimiento regulador de comunicación previa, que será el que fijen el Gobierno y las comunidades autónomas en



el marco de su respectivo ámbito competencial. Además, cuando se pretenda prestar un servicio audiovisual de pago, el sistema de codificación deberá estar homologado por la autoridad audiovisual.

2) El acceso mediante la «**licencia previa**» para la emisión de radio o televisión a través de ondas hertzianas terrestres requerirá la convocatoria de un concurso por la autoridad audiovisual competente a nivel estatal o autonómico.

Así, en el **ámbito de cobertura estatal** la competencia para el otorgamiento de las licencias de televisión, radiodifusión digital terrenal y onda media corresponde al Gobierno. En los **ámbitos de cobertura autonómica y local**, incluida la frecuencia modulada, la competencia para el otorgamiento de dichas licencias, siempre que lo hayan contemplado en sus respectivas normas estatutarias, corresponderá a las comunidades autónomas.

Dichas licencias, tanto estatales como autonómicas, deberán concretar el ámbito de cobertura territorial de la emisión, el número de canales, el múltiplex asignado y si este será en abierto o en acceso condicional mediante pago, y llevarán aparejada la concesión de uso privativo del dominio público radioeléctrico de conformidad con la planificación establecida por el Estado.

A su vez, la Ley 7/2010 establece unos requisitos para ser titular de una licencia (art. 25), entre ellos: en el caso de personas físicas, tener la nacionalidad de un Estado miembro del Espacio Económico Europeo; y en el de las personas jurídicas, estar establecido en un Estado miembro del Espacio Económico Europeo y tener unos porcentajes de capital social. Por otra parte, en el art. 26.1 establece unas restricciones a la posibilidad de acceder a estas licencias para aquellas personas físicas o jurídicas que hayan sido sancionadas por cuestiones relacionadas con la prestación del servicio audiovisual o estén incurso en alguna de las prohibiciones para contratar previstas en la legislación vigente.

Además, en la Ley 7/2010, también se establecen un conjunto de prescripciones sobre las convocatorias de los concursos para el otorgamiento de licencias para la prestación de servicios audiovisuales (art. 27), al tiempo que amplía y fija la duración de las licencias audiovisuales en quince años, siendo las sucesivas renovaciones automáticas, y por el mismo plazo, siempre que se cumplan los requisitos que marca la Ley, salvo cuando el espectro radioeléctrico esté agotado o cuando exista un tercero o terceros que pretendan la concesión de la licencia y que lo hayan solicitado con un plazo de antelación de al menos 24 meses respecto de la fecha de vencimiento y cumplan los mismos requisitos que fueron tenidos en cuenta para la obtención de la licencia por parte del adjudicatario o adjudicatarios.

La última de las novedades que debemos reseñar respecto a estas licencias es la posibilidad que se abre con la Ley 7/2010 de venderlas o arrendarlas. La celebración de negocios jurídicos cuyo objeto sea una licencia de comunicación audiovisual solo podrá realizarse transcurridos al menos dos años desde

su adjudicación y requerirá autorización previa de la autoridad audiovisual competente, que podrá ser denegada cuando el solicitante no acredite el cumplimiento de todas las condiciones legalmente establecidas para su obtención o no se subrogue en las obligaciones del anterior titular. Cuando el negocio jurídico sea un arrendamiento de un múltiplex completo o de dos o más canales, no se podrá arrendar más del 50 % de la capacidad de la licencia, estando prohibido su subarriendo.

La extinción de las licencias audiovisuales, como se prevé en el art. 30, se puede producir: por el transcurso del plazo para el que fue otorgada sin que se hubiese realizado su renovación; por la extinción de la personalidad jurídica de su titular, salvo en los supuestos de fusiones o concentraciones empresariales, muerte o incapacidad sobrevenida del titular; por su revocación –en los casos de no haber sido utilizada en un plazo de doce meses desde que hubiera obligación legal de comenzar las emisiones, por haberlo hecho con fines y modalidades distintos para los que fue otorgada, o por una sanción administrativa firme que lleve aparejada su revocación–; por renuncia de su titular; o por no haber pagado las tasas que gravan la prestación del servicio de comunicación audiovisual.

#### **4.2. Los sistemas de acceso de operadores públicos a la prestación del servicio de comunicación audiovisual**

Respecto a los operadores públicos, en el artículo 40.2 de la Ley 7/2010, general de comunicación audiovisual, se reconoce la posibilidad de que el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales puedan

«acordar la prestación del servicio público de comunicación audiovisual con objeto de emitir en abierto canales generalistas o temáticos».

Esta prescripción la contemplan los planes técnicos nacionales de radiodifusión y televisión, que reservan determinados canales o frecuencias de ámbito estatal, autonómico o comarcal-local para que puedan utilizarlos dichos operadores. No obstante, su utilización, en el caso estatal y autonómico, dependerá de una ley que regule dicha prestación, realizando el respectivo Gobierno la correspondiente asignación técnica. Respecto a las emisoras de radiodifusión local para su emisión en FM deberá solicitarlo el ayuntamiento interesado al ejecutivo autonómico que tramitará la correspondiente autorización técnica al ministerio competente, y para la prestación del servicio de televisión de ámbito local-comarcal deberán solicitarlo los ayuntamientos de la correspondiente demarcación. En todos estos casos la tramitación y autorización se basan en aspectos técnicos y es automática en cuanto se cumplen dichos requerimientos.

#### **Espacio radioeléctrico disponible para los operadores públicos**

En el ámbito de cobertura estatal, no podrán superar el 25 % del espacio radioeléctrico disponible para el servicio de televisión y el 35 % del espacio radioeléctrico disponible para el servicio de radiodifusión.

### 4.3. La prestación del servicio de comunicación audiovisual

El art. 2.1 de la Ley 7/2010, general de comunicación audiovisual, define a los **prestadores del servicio de comunicación audiovisual** como:

«La persona física o jurídica que tiene el control efectivo, esto es, la dirección editorial, sobre la selección de los programas y contenidos y su organización en un canal o en un catálogo de programas. El arrendatario de una licencia de comunicación audiovisual tendrá la consideración de prestador de servicio».

Es, por lo tanto, una definición muy genérica que no presupone ni plantea requisito alguno, salvo la de ser persona física o jurídica, titular o arrendatario, y, en el caso de las personas jurídicas, controlar la sociedad para decidir sobre su organización, línea editorial y contenidos de la programación.

Ya en el articulado, cuando se pasa de las definiciones a las prescripciones, en primer lugar, debe destacarse el reconocimiento expreso que se realiza de la libertad y el derecho que tienen los prestadores del servicio de comunicación audiovisual para fijar la dirección editorial mediante la selección de los contenidos y la determinación de los horarios, así como en el derecho a organizar sus contenidos mediante un canal o un catálogo de programas, aunque siempre en el marco de las obligaciones que como servicio de interés general son inherentes a la comunicación audiovisual y a lo previsto en la normativa en materia audiovisual (art. 10).

No obstante, deberá tenerse en cuenta que, desde una perspectiva más general, son numerosas disposiciones las que deben tenerse en cuenta en la prestación del servicio de comunicación audiovisual. Partiendo de lo establecido en el art. 20 de la Constitución española sobre las libertades y derechos de expresión e información, deberán respetarse los aspectos que puedan afectar al ejercicio de la actividad radiodifusora de numerosas leyes:

1) **Leyes orgánicas:** derecho al honor, intimidad y propia imagen, derecho de rectificación, protección integral contra la violencia de género, igualdad efectiva de mujeres y hombres, protección del menor, etc.

2) **Leyes ordinarias:** Ley de acceso a la información en materia de medio ambiente, Ley de secretos oficiales, etc.

3) **normativa sobre publicidad:** Ley general de publicidad, etc., o publicidad electoral (Ley orgánica del régimen electoral general, Ley orgánica de publicidad electoral en emisoras municipales de radiodifusión sonora, etc.).

Pero, sobre todo, a partir de la **Ley 7/2010 general de comunicación audiovisual**, la regulación de los derechos del público o de determinados colectivos, e incluso el derecho de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual, se concretan en dicha Ley.

Además, en la Ley 7/2010, general de comunicación audiovisual, se prevén otras cuestiones que inciden en los prestadores y la prestación del servicio, como la inscripción de los prestadores en un **Registro estatal o autonómico de carácter público**, en razón del ámbito de cobertura de la emisión, conforme comentaremos en el siguiente apartado. Las **limitaciones en el control empresarial de licencias** ubicadas en el mismo ámbito territorial, emisiones en cadena, control editorial, etc., que eviten controles o concentraciones mono-media, tanto en emisiones de televisión como de radiodifusión, garantizando el pluralismo y la libre competencia.

Por último, es obligado reseñar que en el título VI de la Ley 7/2010 general de comunicación audiovisual se establece un «**Régimen sancionador básico**», al que están sometidos los contenidos y los prestadores del servicio de comunicación audiovisual, cuyo procedimiento se regirá por lo establecido con carácter general en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, correspondiendo el ejercicio de dicha potestad sancionadora a las autoridades competentes del Estado o de las comunidades autónomas –art. 55 y 56. Los tipos de sanciones que se pueden imponer a los prestadores de este servicio se articulan de acuerdo con el esquema clásico, clasifican las infracciones en muy graves, graves y leves, a las que se corresponde una escala gradual de sanciones que pueden llegar a multas superiores al 1.000.000 de euros o la revocación de la licencia o autorización para emitir –art. 57 al 60.

#### **4.4. El Registro de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual**

Una última cuestión que debe apuntarse, en este esbozo general sobre el régimen jurídico general sobre el acceso y los prestadores del servicio de comunicación audiovisual, es la obligatoria inscripción de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual en un Registro estatal o autonómico de carácter público, en atención al correspondiente ámbito de cobertura de la emisión, conforme se establece en el art. 33 de la Ley 7/2010, aunque su regulación detallada se referencia al pertinente desarrollo reglamentario.

Para ello, se crea el Registro estatal de prestadores de servicios de comunicación audiovisual. Igual que deberán hacerlo las comunidades autónomas con competencias en la materia. A su vez, las autoridades audiovisuales competentes del Estado y de las comunidades autónomas deberán articular un cauce que asegure la necesaria coordinación entre el Registro estatal y los registros autonómicos. La última regulación del Registro estatal ha sido por Real decreto de septiembre de 2015.

En dichos registros, además, de todo lo relativo a las características de la licencia o autorización, deberán inscribirse los titulares de participaciones significativas –que superen el 5 % del capital social o el 30 % de los derechos de voto–, indicando el porcentaje de capital o derechos que ostenten, para llevar un

control efectivo del cumplimiento de los requisitos de pluralidad, emisión en cadena o los otros que puedan establecerse en los respectivos registros estatal y autonómicos.

## 5. Los prestadores públicos del servicio de comunicación audiovisual

Según lo establecido en el título V de la Ley 7/2010, general de comunicación audiovisual, relativo a «Los prestadores públicos del servicio de Comunicación Audiovisual», se fija, en solo cuatro artículos –40, 41, 42 y 43–, un nuevo régimen jurídico para los operadores públicos de radio y televisión estatal, autonómicos y locales.

Al tiempo, con las disposiciones derogatorias y transitorias de esta Ley 7/2010, se derogan, por entero, cuatro leyes –la Ley 4/1980, de Estatuto de la radio y televisión, la Ley 46/1983, del tercer canal de televisión, la Ley 11/1991 de organización y control de las emisoras municipales de radiodifusión sonora, y la Ley 41/1995, de televisión local– y dejan de tener vigencia, en aquello que no sea acorde con los postulados de la nueva Ley, otras tantas disposiciones que desarrollaban y que hasta ese momento conformaban el régimen jurídico general al que debían someterse las radios y televisiones públicas.

Por su parte, para la radio y televisión pública estatales, además de lo establecido con carácter general en la Ley 7/2010, se mantiene su legislación específica –Ley 17/2006 o Ley 8/2009–, que solo se modifica en aspectos muy puntuales que no afectan a sus contenidos fundamentales. Y para las radios y televisiones públicas autonómicas también se mantienen sus respectivas leyes reguladoras, en todo aquello que no se opongan a la legislación básica estatal, aunque paulatinamente se van aprobando reformas parciales o nuevos textos normativos de estas.

Como aspectos más destacados de la nueva regulación de lo que con la Ley 7/2010 se denomina **servicio público de comunicación audiovisual**, podemos señalar que se les cataloga como: **un servicio esencial de interés económico general** al que se encomienda la

«misión de difundir contenidos que fomenten los principios y valores constitucionales, contribuir a la formación de una opinión pública plural, dar a conocer la diversidad cultural y lingüística de España, y difundir el conocimiento y las artes, con especial incidencia en el fomento de una cultura audiovisual».

A su vez, en cumplimiento de la misión encomendada, se define cuál debe ser el **objeto y contenido de su actividad**:

«La producción, edición y difusión de un conjunto de canales de radio, televisión y servicios de información en línea con programaciones diversas y equilibradas para todo tipo de público, cubriendo todos los géneros, destinadas a satisfacer las necesidades de información, cultura, educación y entretenimiento de la sociedad y a preservar el pluralismo en los medios de comunicación».

Al tiempo que se especifica que deben atender a «a aquellos ciudadanos y grupos sociales que no son destinatarios de la programación mayoritaria», en otras palabras, que se ocupe de las audiencias minoritarias, dando vía libre a los medios privados para que se ocupen de las audiencias mayoritarias.

También, en un intento de resolver un problema derivado de territorialidad de las emisiones de los medios públicos autonómicos y el impedimento de repetir su señal en otras comunidades autónomas, conforme se había dispuesto en la Ley 46/1983, se contempla que

«la emisión del servicio público de comunicación audiovisual por ondas hertzianas terrestres de una comunidad o ciudad autónoma en otra limítrofe y con afinidades lingüísticas y culturales podrá ser efectuada siempre que así lo acuerden mediante convenio, y exista reciprocidad».

Además, en el art. 41.1, con el objetivo de mantener actualizadas las funciones de servicio público que deben realizar los prestadores públicos del servicio de comunicación audiovisual, considero que con acierto, remite la determinación de dichos objetivos a unas normas estatales o autonómicas que deberán aprobarse cada nueve años –**mandato marco**, que aprueban los respectivos parlamentos–, al tiempo que marca que para su desarrollo y concreción deberán suscribirse los respectivos **contratos programas** –con los Gobiernos estatal o autonómicos– que se llevarán a cabo para plazos inferiores, y en el que se fijan los objetivos y compromisos presupuestarios, así como los mecanismos de control y evaluación de la prestación de dicho servicio público.

Las otras prescripciones que se concretan en la Ley 7/2010, sobre los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual, pautan el control, los límites y la financiación de estos, lo que corresponde a las Cortes Generales, los parlamentos autonómicos, las autoridades audiovisuales competentes y, en su caso, a los órganos de gobierno local. Asimismo, debe indicarse que la financiación pública no podrá sostener actividades ni contenidos ajenos al cumplimiento de la función de servicio público, y que estos prestadores deberán someterse a unas estrictas normas de transparencia y ajustarse a la normativa vigente en materia de competencia.

Con todo ello, esta regulación, que es genérica en muchos aspectos, en cambio es muy detallista en aspectos como la financiación y sus controles, en los que apenas ha considerado la distinta naturaleza y tamaño –no es lo mismo TVE que una radio local– de los medios a los que va dirigido, para regular y extrapolar adecuadamente estos mandatos y funciones de lo que debe ser y sobre qué criterios debe funcionar el servicio público de comunicación. Son, pues, importantes las dudas que pueden surgir con esta regulación:

¿deben prestar el mismo tipo de servicio público unos medios de comunicación de naturaleza, ámbito geográfico y tamaño tan distintos?, ¿deben tener los mismos objetivos de servicio público los medios que emiten en la lengua propia de la comunidad autónoma –que en muchos casos son los únicos medios que ofrecen esta posibilidad– o los que lo hacen en castellano?, ¿con una regulación tan detallada respecto al control y financiación de estos medios se están invadiendo competencias autonómicas?, ¿y la regulación del régimen local?, ¿todas las comunidades autónomas tienen una autoridad audiovisual

independiente que pueda ejercer los controles que se prevén?, ¿no sería necesario haber establecido más pautas para garantizar una mayor pluralidad y transparencia en el funcionamiento de los medios públicos?, ¿y unas mayores garantías en el acceso de los grupos políticos y sociales a dichos medios y en el pleno ejercicio de las libertades y derechos de expresión e informativos?



## 6. Los prestadores sin ánimo de lucro del servicio de comunicación audiovisual

En la Ley 7/2010 también se aborda la regulación específica de los servicios de comunicación audiovisual comunitarios sin ánimo de lucro.

En el art. 32, se abre la posibilidad de que las entidades privadas que tengan la consideración legal de entidades sin ánimo de lucro puedan prestar servicios de comunicación audiovisual, con el objetivo de atender las necesidades sociales, culturales y de comunicación específicas de determinadas comunidades y grupos sociales, así como para el fomento de la participación ciudadana y la vertebración del tejido asociativo.

Para ello, en los respectivos planes técnicos nacionales se deberá garantizar la disponibilidad del dominio público radioeléctrico necesario para la prestación de estos servicios. Aunque también el Estado o las comunidades autónomas podrán destinar algunas de las frecuencias específicas que tienen asignadas.

Los servicios de radio o televisión que presten se emitirán en abierto y sin ningún tipo de comunicación comercial, por lo que sus gastos anuales de explotación, que no podrán ser superiores a los 100.000 euros en el caso de la televisión y a los 50.000 euros en el caso de la radio, deberán proceder de otro tipo de aportaciones ajenas a la explotación comercial del medio de comunicación.

Para la prestación de estos servicios a través de ondas hertzianas, también se requerirá la concesión de una licencia, que no podrá ser objeto de transmisión ni arrendamiento. Una cuestión que no contempla la Ley es la determinación de la autoridad competente para otorgar dicha licencia, aunque deberá entenderse que vendrá determinada por los objetivos de la prestación, pero con la limitación económica marcada por la Ley difícilmente puede dirigirse a un ámbito territorial que supere una comunidad autónoma, con todo el montante de derechos, cánones o tasas que pueden derivarse de su actividad de producción y emisión audiovisual.

Existen, asimismo, algunas lagunas con la regulación previa de estos operadores, dado que la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de medidas de impulso de la sociedad de la información, que no se ha derogado, regula, en su disposición adicional decimoctava, la «Televisión de proximidad sin ánimo de lucro», cuyo redactado difiere en algunos aspectos del actual, aunque nunca se aprobó un reglamento que desarrollase lo previsto en dicha Ley y, por lo tanto, no tenemos constancia de que se hubiesen otorgado licencia conforme a esta. En esta línea, tampoco resulta coherente lo establecido en la disposición transito-

ria decimocuarta de la Ley 7/2010, sobre los servicios de comunicación comunitarios sin ánimo de lucro existentes, al contemplar que cuando estuvieran en funcionamiento con anterioridad al 1 de enero de 2009, al amparo de la disposición adicional decimoctava de la Ley 56/2007, de medidas de impulso de la sociedad de la información (LISI), optarán a licencias o autorizaciones en el ámbito de cobertura en el que venían prestando su actividad.

También, en la Ley 7/2010, se prevé que respetando los ámbitos competenciales existentes, tanto el procedimiento de concesión de la licencia como la concreción del marco de actuación de los servicios de comunicación audiovisual comunitarios sin ánimo de lucro se desarrollarán reglamentariamente en un plazo máximo de doce meses desde su entrada en vigor. Al respecto, y probablemente por las limitaciones presupuestarias que se han reseñado en el ámbito estatal, han sido las comunidades autónomas las que han desarrollado estos marcos reglamentarios.

## 7. Las nuevas formas de prestar el servicio de comunicación audiovisual

### 7.1. Los prestadores de los servicios de comunicación audiovisual a través de redes de comunicación electrónica

Ya se ha apuntado en el módulo 1 que, a través de las distintas redes, en los últimos años internet se ha erigido como un canal esencial para la difusión audiovisual de contenidos e informaciones, y por lo tanto para el ejercicio de las libertades y derechos de expresión e información. Asimismo, también se ha resaltado cómo, desde un punto de vista estrictamente jurídico, frente a la evolución y el incremento del consumo de contenidos, también periodísticos y audiovisuales, por la red, el legislador apenas ha entrado en su regulación.

Ahora, en lo que nos interesa analizar en los contenidos del presente apartado, debemos constatar, en primer lugar, que en internet rigen los mismos principios generales derivados del reconocimiento constitucional de los derechos a las libertades de expresión e información (art. 20 CE) y de sus principales límites.

Por lo tanto, dado que internet no deja de ser un canal más de comunicación, la publicación de información o la puesta a disposición de contenidos audiovisuales a través de la red quedarán sujetas a las protecciones y límites que, con carácter general, se aplican a estas actividades comunicativas.

A partir de esta premisa general, puede constatarse la todavía **escasa regulación de internet** en relación con los aspectos relevantes desde el punto de vista de los medios de comunicación:

- la libertad de creación de medios de comunicación en la red;
- el deber de identificación e información de los denominados prestadores de servicios de la sociedad de la información;
- la responsabilidad por contenidos de terceros en internet, o el derecho al olvido digital.

#### 1) Marco normativo

No obstante, apuntaremos las principales normas que constituyen el marco normativo sobre el que pivota la regulación en España de estos prestadores.

Al respecto, debe mencionarse la **Directiva 2000/31/CE**, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio, relativa a determinados aspectos de los servicios de la sociedad de la información, en particular, el comercio electrónico en el mercado interior, más conocida como Directiva sobre el comercio electrónico. Dicha Directiva 2000/31/CE, al regular la difusión de contenidos en la red, contempla que, en muchos casos, las prestaciones de servicios en este ámbito incluyen contenidos y son manifestaciones concretas de los derechos y libertades de expresión e información. Y, precisamente por ello, cualquier acción de control, de restricción o de retirada, ya sea de un servicio o de un contenido en internet, también deberá tener en cuenta los postulados, recogidos en el art. 10.1 del Convenio Europeo, la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales o la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea.

En el ámbito español, la transposición de la citada Directiva se concretó con la **Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y del comercio electrónico (LSSI)**, regulando un amplio abanico de servicios de la sociedad de la información que –como consta explícitamente en la exposición de motivos de la ley– engloba, además de la contratación de bienes y servicios por vía electrónica, «el suministro de información por dicho medio» (como el que efectúan los periódicos o revistas que pueden encontrarse en la red), entre otras actividades o servicios prestados en el medio digital.

En relación con su ámbito de aplicación, la LSSI es aplicable a los prestadores de servicios establecidos en España (art. 2) o en otros Estados miembros de la Unión Europea cuando el destinatario de sus servicios se encuentre en España (art. 3) y, también, a aquellos otros prestadores que dirijan sus servicios al territorio español,

«siempre que ello no contravenga lo establecido en tratados o convenios internacionales» (art. 5).

Igualmente, de esta Ley nos interesa destacar que también contempla, como es habitual en el ámbito de la comunicación, el respaldo e impulso para la elaboración de códigos de conducta y, en especial, dado el amplio alcance de los servicios de la sociedad de la información, los de ámbito comunitario o internacional.

Por otra parte, desde el punto de vista del soporte, esto es, de las infraestructuras de comunicación, la vigente **Ley 9/2014, de 9 de mayo, de telecomunicaciones**, confirma la progresiva liberalización del sector, reafirmando la idea de que las telecomunicaciones se prestan en régimen de libre competencia (art. 2), sin otras exigencias para los operadores que presentar una comunicación respecto de su actividad (art. 6) para su posterior inscripción en un registro de operadores correspondiente (art. 7). La competencia en este ámbito es, por lo

tanto, estatal, aunque algunas comunidades autónomas han visto reconocida en sus Estatutos su capacidad para el control de las emisiones audiovisuales y de sus contenidos de ámbito autonómico y local.

A su vez, la **Ley 7/2010, general de comunicación audiovisual**, también se refiere a que los servicios de comunicación audiovisual se explotan a través de redes de cable o por internet, acorde con las regulaciones específicas que existen al respecto en la legislación sobre telecomunicaciones a la que se remite y, únicamente, marca algunas prescripciones en torno a su posible difusión a través de estas redes.

Así, en el art. 31, se recogen los escasos postulados que deben regir la explotación de los servicios de comunicación audiovisual en las redes de comunicación electrónica:

«1. Los prestadores del servicio de comunicaciones electrónicas garantizarán el derecho de acceso a los prestadores del servicio de comunicación audiovisual y productores independientes de acuerdo con lo establecido en la legislación sobre telecomunicaciones y las capacidades técnicas de su red.

2. Igualmente, los prestadores del servicio de comunicaciones electrónicas garantizarán la posibilidad técnica de transmitir imagen y sonido en condiciones que permitan una interactividad efectiva.

3. Por su parte, y con el objeto de garantizar el mantenimiento del pluralismo informativo y audiovisual, la Corporación de Radio y Televisión Española garantizará la cesión de sus canales de radio y televisión a los prestadores de los servicios de difusión de televisión por cable, por satélite y por protocolo de internet (IPTV), sin contraprestación económica entre las partes.

Asimismo, los licenciatarios de los servicios de comunicación audiovisual de ámbito estatal facilitarán la cesión de sus canales principales de televisión en abierto, previa negociación para fijar la contraprestación económica acordada entre las partes.

4. Los prestadores del servicio de comunicación electrónica podrán serlo también de comunicaciones audiovisuales, estando sometidos a la presente Ley en cuanto prestadores de este servicio».

## 2) Prestadores y contenidos

A partir de este marco legislativo, podemos constatar que, en este ámbito, como ya hemos analizado en el presente módulo, rigen los **principios de libertad de empresa**, recogidos en el art. 38 de la CE. Si bien, por una parte, la LSSI también excluye la posibilidad de que la prestación de servicios de la sociedad de la información esté sujeta a autorización previa (art. 6). Aunque los prestadores deberán tener en cuenta las especificidades propias del mundo fuera de línea, y para la creación o difusión de una televisión o radio en línea, regirán las normas que hemos expuesto, con la comunicación fehaciente ante la autoridad competente y previa al inicio de la actividad (art. 22.3 LGCA), y, en el caso de los servicios que requieran una reserva de espacio radioeléctrico para su difusión, la licencia correspondiente.

Respecto a los contenidos que se difunden a través de estas redes electrónicas, debemos entender que nos encontramos ante un servicio de comunicación audiovisual radiofónico o televisivo en internet, y que se le aplicarán las normas que marca la Ley 7/2010, siempre y cuando entendamos que la difusión de este tipo de contenidos pretenda ser estable y con vocación profesional, o tenga el indicativo de «radio» o «televisión», en cuyo caso constituirá una clara prestación de este «servicio», frente a otras expresiones comunicativas puntuales que difunden acciones puntuales que puedan tener contenidos audiovisuales, incluso, recurrentes (podcast, videoblog, etc).

Otra obligación respecto a los contenidos y la prestación del servicio que, con carácter general, deberán cumplir los medios de comunicación que utilicen la red como soporte es el denominado **deber de información** que exige la LSSI (art. 10) a los operadores para que faciliten, en su página web o mediante otros mecanismos, tanto a los destinatarios del servicio como a los órganos competentes, acceder por medios electrónicos, de manera permanente, fácil, directa y gratuita, a una serie de información como el nombre o la denominación social, la residencia o domicilio, su dirección de correo electrónico y cualquier otro dato que permita establecer con él una comunicación directa y efectiva; así como los datos en relación con su inscripción en el Registro Mercantil o autorización administrativa previa, en el caso de estar sujeta la actividad a estos requisitos, o los códigos de conducta a los que, en su caso, esté adherido y la manera de consultarlos electrónicamente.

Asimismo, debe apuntarse que la peculiar arquitectura de enlaces de internet, junto con las facilidades que ofrece para incorporar contenido en páginas ajenas, genera un tipo de responsabilidad respecto a los contenidos que pueden afectar a terceras personas.

Y, precisamente, esta es una de las especificidades propias de la red abordadas por el legislador y aplicable, también, a la actividad de los medios de comunicación en internet: el régimen de responsabilidad de editores o directores de publicaciones por aquellos **contenidos de terceros** publicados, o enlazados, por el medio digital.

Con carácter general, la LSSI (art. 16) establece que los prestadores de un servicio de intermediación consistente en albergar datos proporcionados por el destinatario de este servicio no serán responsables por la información almacenada a petición del destinatario. No obstante, cuando nos referimos a medios de comunicación que prestan el servicio audiovisual a través de la red, tienen las obligaciones y las responsabilidades que marca la LGCA y que se han comentado en otros módulos. Pero también, para los propios prestadores del servicio, debe precisarse la tendencia de la jurisprudencia, especialmente la dictada por el TS a extremar las exigencias con relación al deber, cada vez

mayor, de diligencia de los prestadores de servicio con relación a la retirada de contenidos de terceros que puedan resultar ilícitos (Sentencia 128/2013, de 26 de febrero de 2013, del TS).

## **7.2. La prestación del servicio de comunicación audiovisual en movilidad y alta definición**

La Ley 7/2010, general de comunicación audiovisual, ante los retos tecnológicos que se están implantando y las nuevas formas de emitir o reproducir la televisión, ha establecido unas pautas generales a las que deben ajustarse y sobre las que deben estructurarse la televisión en movilidad y la televisión en alta definición.

Así, respecto a la prestación del servicio de comunicación audiovisual mediante la televisión en movilidad y los servicios conexos asociados, se prevé que será necesario obtener una licencia, conforme a los términos que ya hemos expuesto en páginas precedentes para los operadores a través de ondas hertziánas. Además, establece que para su otorgamiento se tendrá en cuenta la experiencia acumulada como prestadores del servicio de comunicación audiovisual (art. 34.1).

También se marcan unos condicionantes respecto a su contenido, ya que al menos un 10 % de sus contenidos deberán estar adaptados a las especificidades de la televisión en movilidad, derivadas del tamaño de las pantallas de los terminales de recepción. E igualmente se obliga a que su emisión y recepción cumpla los estándares establecidos para el territorio de la Unión Europea para este formato de emisión televisiva.

En cuanto a las emisiones en televisión en resolución de alta definición, únicamente dispone que dicha emisión se podrá compatibilizar o intercalar con los programas de resolución estándar, siempre dentro del límite de capacidad asignada, y que deberá realizarse de acuerdo a los estándares establecidos para el territorio de la Unión Europea.

## 8. Los prestadores del servicio de radiodifusión sonora

### 8.1. El marco jurídico específico de la radiodifusión

Ya se ha comentado que en la última época de la Dictadura franquista el Plan técnico de radiodifusión, aprobado por el Decreto 4133/1964, establecía cuatro grupos de emisoras:

- las de propiedad estatal,
- las del Movimiento,
- las de la Iglesia católica
- y algunas emisoras privadas, entre ellas las reguladas por el Decreto 1876/1965 –que estableció un sistema provisional de autorizaciones para la frecuencia modulada.

Este panorama radiofónico, con una asignación de las frecuencias al margen de la distribución internacional –España no asistió a la Conferencia de Copenhague de 1948, en la que se acordó la distribución internacional de frecuencias de radiodifusión–, y una distribución de emisoras ligadas a la estructura ideológica del régimen, con escasa presencia de emisoras independientes, hacían presagiar una notable transformación de la radiodifusión al concluir el régimen de Franco e iniciarse la transición a un régimen democrático.

Dicha transformación se inició en **1978**, con un nuevo **Plan técnico nacional de radiodifusión sonora** y, posteriormente, continuó con las regulaciones específicas para la onda media, la frecuencia modulada y la radiodifusión municipal.

De hecho, el Plan técnico nacional de radiodifusión sonora de 1978, que unos meses antes de aprobarse la Constitución estableció las bases sobre las que debería regirse la radiodifusión en el nuevo marco democrático, recogió como primer enunciado de sus cinco primeros artículos: «El Servicio Público de Radiodifusión...», fijando este carácter para cada una de las bandas de frecuencia. Aunque después en cada una de ellas se detalló a quién estaba reservado o quién podía ejercer dicho «servicio público».

Dicha caracterización de **servicio público** iba acompañada, a su vez, de unos mandatos sobre la gestión de este, atribuyendo al Estado de manera exclusiva la explotación de los servicios de difusión en **onda corta** y **onda larga**. Mientras que permite la explotación «en concurrencia» por la propia Administra-



ción, en gestión directa, o por los particulares, en gestión indirecta, a partir de una concesión administrativa, para los servicios de difusión en la **onda media** y la **frecuencia modulada**.

La posibilidad de emitir lo que se ha denominado **radio digital** tampoco supuso ninguna modificación en régimen jurídico de la radiodifusión que siguió manteniendo el carácter de servicio público y solo se quebró en el año 2003 para la **radiodifusión por cable**, ya que la disposición adicional décima de la Ley 32/2003 general de telecomunicaciones, ya citada, estableció un **régimen de libre competencia** para dichos servicios.

Sin embargo, el gran cambio en la caracterización de la prestación del servicio de radiodifusión sonora como servicio público se da **con la Ley 7/2010 general de comunicación audiovisual** que deroga la legislación anterior a la que hemos hecho referencia y aborda la regulación de la radiodifusión desde una perspectiva general, como servicio de comunicación audiovisual. Para ello, en el art. 2.2, al definir las modalidades del servicio de comunicación audiovisual, ya incluye entre ellas:

«d) El **servicio de comunicación audiovisual radiofónica**, que se presta para la audición simultánea de programas y contenidos sobre la base de un horario de programación; e) Los **servicios de comunicación audiovisual radiofónica a petición**, que se presta para la audición de programas y contenidos en el momento elegido por el oyente y a su propia petición sobre la base de un catálogo de programas seleccionado por el prestador del servicio de comunicación; f) el **servicio de comunicación audiovisual radiofónica en movilidad** o “radio en movilidad”, que se presta para la audición de programas y contenidos en un dispositivo móvil».

A su vez, en el apartado 6 del mismo art. 2, define el **programa de radio** como un «Conjunto de contenidos sonoros que forma un elemento unitario dentro del horario de programación de un canal o un catálogo de programas», en el apartado 8, el **canal** como un «Conjunto de programas de televisión o de radio organizados dentro de un horario de programación que no puede ser alterado por el público» y, en el apartado 10, la **cadena radiofónica** como un «Conjunto de emisiones simultáneas de radio organizadas dentro de un horario de programación que no puede ser alterado por el público».

Asimismo, al igual que para la televisión, esta Ley 7/2010, general de comunicación audiovisual, en el art. 22.1, cambia la consideración de servicio público, que queda residenciado en la prestación pública del servicio de radiodifusión sonora y cataloga el servicio de comunicación audiovisual radiofónico como «**servicio de interés general**» y lo asocia al ejercicio del derecho a la libre expresión de ideas, del derecho a comunicar y recibir información, del derecho a la participación en la vida política y social y del derecho a la libertad de empresa y, dentro del fomento de la igualdad, la pluralidad y los valores democráticos.

Es, por lo tanto, un servicio de interés general que en su ejercicio debe llevar aparejados buena parte de los derechos y libertades constitucionales que tienen una proyección directa en los medios de comunicación.

No obstante, también debemos reseñar que se mantienen vigentes todas las disposiciones de desarrollo que han conformado el actual panorama radiofónico, en tanto no se opongan a lo establecido en la Ley general de comunicación audiovisual y, sobre todo, se mantienen vigentes los planes técnicos nacionales de las distintas modalidades de radiodifusión.

De esta manera, puede afirmarse que en 2010 se modifica sustancialmente el régimen jurídico de la radiodifusión, en cuanto a su nueva catalogación como servicio de interés general y todo lo que ello supone en la configuración y actividad de las sociedades prestatarias privadas, así como determinados aspectos sobre los principios generales que deben regir la prestación del servicio de comunicación audiovisual radiofónica, incluida la consideración de los servicios de **radio a petición** y **radio en movilidad**.

Pero se mantiene la configuración de las emisiones analógicas (onda corta, onda larga, onda media y frecuencia modulada), digitales (ámbito estatal, autonómico y local), cable, satélite e internet.

Por último, cabe apuntar que el régimen jurídico general que hemos comentado para los prestadores del servicio de comunicación audiovisual, conforme a lo establecido por la Ley 7/2010, general de comunicación audiovisual, también rigen para la radiodifusión. Así, todas las cuestiones sobre la catalogación del servicio, los sistemas de acceso, bien mediante comunicación fehaciente o mediante licencia previa, la duración temporal o la posibilidad de realizar negocios jurídicos con dicha licencia, los requisitos para ser prestador del servicio de comunicación audiovisual, etc., que hemos analizado en los apartados precedentes y a las que nos remitimos, conforman este régimen jurídico de la radiodifusión.

## **8.2. El mapa de la radiodifusión. Modalidades y planes técnicos nacionales**

La regulación de la radiodifusión, tanto en lo relativo a las infraestructuras y soportes técnicos para su difusión como en la distribución ordenada de bandas y frecuencias del espectro hertziano que utiliza, es otro de los aspectos que debe abordarse al analizar el régimen jurídico y el desarrollo práctico de la radiodifusión (Vidal, 2019).

En primer lugar, respecto a las emisiones de radiodifusión que se difunden por el espectro radioeléctrico, resulta obligado referir que cualquier plan técnico nacional debe ajustarse a la distribución internacional de las frecuencias del

espectro radioeléctrico por zonas y países, acordado en las conferencias celebradas al respecto por la Unión Internacional de Telecomunicaciones. Precisamente, España, que no había asistido a la distribución de frecuencias para la radiodifusión sonora en ondas medias y largas celebrada en Copenhague en 1948, volvió a participar en la nueva distribución efectuada en la Conferencia de Ginebra en 1975, cuya entrada en vigor se fijó para 1978, y ha seguido participando en las conferencias que se han celebrado con posterioridad y ajustando sus frecuencias a dichas distribuciones.

Otra cuestión que también debe apuntarse es que el régimen general de distribución de frecuencias, entre las que se encuentran las utilizadas por la radio, a tenor de lo establecido en el art. 149.1, puntos 21 y 27, de la Constitución española, corresponden al Estado. Conforme a ello, la Ley 4/1980, del Estatuto de radio y televisión, que en su art. 2.4 disponía «la atribución de frecuencias se efectuará por el Gobierno en aplicación de los Acuerdos y Convenios Internacionales y de las Resoluciones o Directrices de los Organismos Internacionales que vinculen al Estado Español», en unos términos muy similares, aunque con mayor detalle, se concretó en el art. 26 de la Ley 31/1987, de ordenación de las telecomunicaciones, y después en el art. 43 de la Ley 32/2003 general de telecomunicaciones. En la actualidad se recogen en el título V, sobre el dominio público radioeléctrico, de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, general de telecomunicaciones.

Sobre estas bases, el Gobierno ha ido aprobando los diversos planes técnicos nacionales de radiodifusión, que constituyen el instrumento normativo capital para la ordenación y distribución del espectro radioeléctrico y las ubicaciones de las distintas modalidades de radio y de los puntos de emisión.

El primero de estos planes técnicos nacionales que debemos citar para explicar el actual panorama de la radio en España es el Real decreto 2648/1978, de 27 de octubre, por el que se aprueba el **Plan técnico de radiodifusión sonora de 1978**, adoptado a partir de la distribución de frecuencias realizada en la Conferencia de Ginebra de 1975, que se convirtió en el punto de referencia para el desarrollo de la radiodifusión en la etapa democrática, estableciendo en las bandas internacionalmente asignadas para este fin, las frecuencias y potencias para las ondas largas (kilométricas), medias (hectométricas), cortas (decamétricas) y las ondas métricas con modulación de frecuencia (FM) (art. 1). No obstante, aunque sí estableció el cuadro efectivo de explotación de la radiodifusión en onda larga (art. 2), onda media (art. 3) y onda corta (art. 4), no hizo lo mismo con la frecuencia modulada (art. 5.<sup>o</sup>) para la que mantuvo la vigencia del Decreto de 1965, hasta la elaboración de un plan específico para dicha frecuencia. Además, en este Plan de 1978 se marcaron las líneas generales del régimen de prestación del servicio para cada una de las bandas, con los criterios que después fueron seguidos por la Ley 31/1987, y las posteriores leyes sobre telecomunicaciones, asignando la explotación de los servicios de

radiodifusión sonora en onda corta y larga directamente al Estado o sus entes públicos, y los servicios de radiodifusión de onda media y frecuencia modulada «en concurrencia» con las administraciones públicas y los particulares.

Así, con este Plan de 1978 la distribución de las bandas y su asignación queda de la siguiente manera: onda corta, onda larga, onda media y onda métrica con modulación de frecuencia (FM). Veamos cada una de ellas:

### 8.2.1. Onda corta, onda larga, onda media

1) La **onda larga** tiene una reserva estatal a favor de RNE, asignándole dos frecuencias y un número máximo de cinco estaciones para difundir un programa de carácter nacional, con especial atención a las necesidades de la audiencia de las áreas rurales (art. 2).

2) La **onda corta** también se reserva para el Estado y se le atribuye a RNE para la realización de las emisiones destinadas al exterior (art. 4).

3) La regulación de la **onda media** fue el principal objetivo del Plan técnico nacional de radiodifusión sonora de 1978, tanto por la importancia que en aquel momento tenía la onda media como por las posibilidades de ampliación de emisoras tras el Acuerdo de Ginebra de 1975. En dicho plan se atribuyó a la Administración estatal la aprobación de las normas técnicas, los cuadros de frecuencias y sus emplazamientos, así como la convocatoria de los oportunos concursos para la concesión de las licencias para los operadores privados. Sobre estas bases, mediante dos órdenes, ambas del 10 de noviembre de 1978, se aprobaron los correspondientes cuadros de frecuencias y potencias, y se detallaron los requisitos y procedimientos para la obtención de las concesiones.

La promulgación de la **Ley de ordenación de las telecomunicaciones, de 1987**, ratificó los postulados establecidos en el Plan técnico de 1978, entre ellos la atribución de competencias al Estado, motivando la interposición de un **conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional**, por las comunidades autónomas de Cataluña, Canarias y Galicia, al entender los Gobiernos de estas comunidades que debían ser competentes para gestionar la **onda corta y la onda larga** y otorgar las concesiones que no sobrepasen su ámbito territorial, habida cuenta de que parte de las frecuencias de **onda media** podían ordenarse sin sobrepasar el territorio de la comunidad autónoma.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 168/93, declaró plenamente vigente el art. 26.2 de la Ley de 1987, basado en la competencia estatal para organizar el régimen general de la radio y televisión, y argumentando la plena constitucionalidad de la asignación exclusiva al Estado o sus entes públicos de la gestión de la onda corta y onda larga, que continúa vigente y es explotada por Radio Nacional de España través de sus indicativos. Y, por otra parte, que lo establecido en dicho artículo no excluye a las comunidades autónomas del acceso a las emisiones en onda media, dado que pueden disponer de estas

emisoras mediante una concesión administrativa estatal y que las comunidades autónomas puedan tener sus propias emisoras en frecuencia modulada, ya que tienen competencias exclusivas para otorgar las concesiones de dichas frecuencias (salvo las reservadas para la gestión directa del propio Estado).

La necesidad de actualizar las características técnicas y ajustar las frecuencias de la onda media a los estándares internacionales, así como la nueva realidad autonómica y de RNE, propiciaron un nuevo **Plan técnico nacional de radiodifusión sonora en ondas medias en 1993**. Dicho plan, sin embargo, mantuvo la vigencia de buena parte de los postulados del Plan de 1978 y solo derogó dos apartados de su art. 3 y la Orden de 10 de noviembre de 1978, por la que se aprobaron los cuadros de frecuencia y potencias, salvo las que se referían a la onda larga. El resto de mandatos y condiciones establecidas en 1978 continuaron vigentes, a pesar de la derogación de las disposiciones adicionales.

### **8.2.2. Ondas métricas con modulación de frecuencia (FM)**

La radiodifusión en **ondas métricas con modulación de frecuencia (FM)** mantuvo la situación vigente, estableciendo en el art. 5.1 del Plan de 1978 que podían continuar emitiendo las estaciones autorizadas que en aquellos momentos estaban operando en dicha banda y cuyos titulares solicitasen la oportuna concesión, hasta que se elaborase un Plan definitivo de distribución de frecuencias y de instalaciones en todo el territorio nacional. Veamos ahora con mayor detalle esta banda de frecuencia sobre la que sí tienen competencia las comunidades autónomas.

En el tránsito y la configuración del nuevo panorama español de la radiodifusión tras la llegada de la democracia, la banda de **ondas métricas con modulación de frecuencia (FM)** debía ser la principal protagonista para la implantación del nuevo modelo de radio que estaba surgiendo. Aunque, como ya hemos apuntado, el Plan técnico de 1978 se limitó a mantener la frecuencia modulada conforme a la situación vigente en aquel momento para las estaciones que estaban operando, al tiempo que estableció que debía elaborarse un nuevo plan de distribución de frecuencias y de instalaciones en todo el territorio nacional conforme a las exigencias del Plan de Estocolmo de 1961 para la Banda II en ondas métricas con modulación de frecuencia (FM), en el que:

«Se precisará, de una parte, el número máximo de emisoras en ondas métricas con modulación de frecuencia que podrán ser autorizadas por cada núcleo de población, así como la potencia y distancia entre emisores, y, de otra, los objetivos que podrán señalarse para acomodar los contenidos de la programación a las exigencias de la radiodifusión local y comarcal».

Sobre estas bases, la regulación que no se había abordado en 1978 se concretó al año siguiente con el Real decreto 1433/1979, de 8 de junio, por el que se aprueba el **Plan técnico transitorio del servicio público de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia, en 1979**, y se desarrolló con la Orden de 25 de marzo de 1981.

Precisamente, la competencia exclusiva para la adjudicación de las emisoras en frecuencia modulada que se recogía en el Decreto 175/80 de la Generalitat de Cataluña y el Decreto 138/80 del Gobierno vasco propiciaron que el Gobierno, mediante el acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros en fecha de 5 de junio de 1981, decidiese interponer un conflicto positivo de competencias ante el Tribunal Constitucional. Estos dos recursos se resolvieron en las sentencias 26/1982 (Cataluña FM) y 44/1982 (Euskadi FM), que reconocieron esta competencia de las comunidades autónomas y plasmaron la doctrina del Tribunal Constitucional respecto a la articulación de competencias en el ámbito de la radiodifusión en frecuencia modulada.

La doctrina del **Tribunal Constitucional en sus sentencias 26/1982 y 44/1982** sobre estos dos conflictos estableció, basándose en la interpretación del art. 149.1.27ª de la Constitución española, que el régimen de la radiodifusión se articula conforme al principio de soberanía compartida entre el Estado y las comunidades autónomas, correspondiendo al Estado dictar las normas básicas, mientras que las comunidades autónomas pueden asumir las competencias para el desarrollo de estas normas, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva en dicha materia.

Como en aquellos momentos las normas estatales que ordenaban la FM eran los reales decretos 2648/1978 regulador del PTNRS y 1433/1979 del PTNRS en Ondas métricas con modulación de frecuencia (FM), así como la Ley 4/1980 de ERTV (que reserva a RNE y RCE las frecuencias y potencias requeridas para cubrir sus necesidades, mientras que en su art. 2.3 se atribuyen a las comunidades autónomas facultades de organización y control en materia de radiodifusión en su ámbito territorial), el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 44/1982, concluyó que:

«En este caso concreto en que el ámbito de cobertura del servicio de radiodifusión es exclusivamente local, la forma interpersonal que utiliza la disposición adicional primera (RD 1433/1979) puede ser interpretada en el sentido de que en el ámbito territorial vasco (o autonómico) las competencias controvertidas corresponden en principio a la Comunidad Autónoma, si bien, por exigencia constitucional han de ejercitarse en el marco de las normas básicas del Estado...».

Con dicha sentencia que clarificaba cómo debía aplicarse el ámbito competencial y la participación de las comunidades autónomas en la FM, así como por la necesidad de disponer de un plan técnico totalmente ajustado a los convenios internacionales firmados por España, y las mayores demandas de concesiones de frecuencia modulada –entre ellas las de las emisoras municipales–, o el ajuste del mapa de frecuencias, entre otras razones, se propició la aprobación de unas nuevas normas para la radiodifusión en frecuencia modulada. Primero con la Resolución de 21 de julio de 1987, sobre la asignación de frecuencias a estaciones de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia, adecuando las características técnicas de las concesiones asignadas al Plan de Ginebra de 1984. Al tiempo que la Ley 31/1987, de ordenación de las telecomunicaciones, se refería, en su art. 26.3, a la radiodifusión en frecuencia

modulada, posibilitando su explotación en régimen de concurrencia al afirmar que pueden ser explotados «directamente por las Administraciones Públicas o sus entes públicos con competencia en la materia, conforme a la legislación sobre medios de comunicación social, e indirectamente mediante concesión administrativa por las corporaciones locales», permitiendo la gestión directa por las comunidades autónomas y reconociendo la radiodifusión local como un hecho diferenciado. Además, su disposición transitoria primera mantenía el régimen existente de la frecuencia modulada e instaba la aprobación de un nuevo plan para la gestión del servicio en esta banda.

Este nuevo plan se acordó con el Real decreto 169/1989, de 10 de febrero, por el que se aprueba el **Plan técnico nacional de la radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia en 1989**, cuyas características fundamentales que interesan destacar son:

1) La banda asignada para la frecuencia modulada se amplía a la franja comprendida desde los 87,5 a los 108 megahercios, conforme a la atribución internacional para esta banda.

2) La gestión directa del Estado en frecuencia modulada se realiza a través de la sociedad estatal que corresponda. Que en esos momentos ya solo era RNE.

3) Para la gestión directa de las emisoras que corresponden a las comunidades autónomas se detallan las frecuencias y las características técnicas a las que deben ajustarse.

4) Respecto a las emisoras dependientes de las corporaciones locales se establece que

«la gestión indirecta por las corporaciones locales requerirá la previa concesión del Gobierno, o, en su caso, del Órgano de la Comunidad Autónoma competente en materia de medios de comunicación» (art. 5.2).

Al tiempo que les asignan las frecuencias comprendidas entre 107 y 107.9 megahercios y se detallan las características técnicas que deben cumplir.

5) Para las emisoras otorgadas, mediante concesión administrativa, en gestión indirecta a personas físicas o jurídicas, se detallan los datos técnicos de las estaciones que están operando y de las emisoras disponibles para ser adjudicadas por el Gobierno (un total de 153 correspondientes a los territorios que no tenían competencia para ello) y otras tantas por las comunidades autónomas con competencias en medios de comunicación (Andalucía, 66 concesiones; Cataluña, 28; Canarias, 25; Comunidad Valenciana, 28; Galicia, 26; Euskadi, 19, y Navarra, 7).

La asunción de competencias sobre este ámbito por las comunidades autónomas y las demandas de más frecuencias en esta banda (FM), así como la necesidad de reordenar las frecuencias, una vez que la mayor parte de las comuni-

dades autónomas habían asumido competencias en medios de comunicación, propiciaron que se aprobase un incremento de frecuencias para gestión indirecta de emisoras mediante el Real decreto 1388/1997, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el **Plan técnico nacional de radiodifusión sonora de ondas métricas con modulación de frecuencia, en 1997**, al mismo tiempo que se ordenaron las frecuencias, se amplió el número de las posibles estaciones emisoras y se concretaron las características técnicas de estas.

Posteriormente, el Real decreto 964/2006, de 1 de septiembre, por el que se aprueba, en **2006, el Plan técnico nacional de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia**. Este nuevo Real decreto 964/2006 deroga los reales decretos de 1989 y 1997 que regulaban el anterior plan técnico y apuesta por el incremento de frecuencias disponibles, aunque manteniendo las características fundamentales de su regulación y la banda de frecuencias entre los 87,5 y los 108 megahercios. Además, también se detalla cuál será la oferta de radiodifusión sonora en gestión directa por el Estado, en el tránsito a la emisión digital que deberá estar constituida por dos programas de ámbito estatal con desconexiones territoriales autonómicas, provinciales, comarcales y locales, y un programa de ámbito autonómico en algunas comunidades autónomas. En cuanto a la gestión directa por las comunidades autónomas, en el Plan se pretende facilitar las frecuencias para que la oferta de radiodifusión sonora en frecuencia modulada de los entes autonómicos esté constituida por, al menos, un programa de ámbito autonómico con desconexiones territoriales, de carácter o provincial, comarcal o local, pudiendo incrementarse el número de estos programas si la capacidad del espectro radioeléctrico lo permite.

- Para la gestión indirecta por las corporaciones locales se reserva la banda 107.0 a 107.9 megahercios y se regulan las características técnicas.
- Para las emisoras de radiodifusión sonora en frecuencia modulada explotadas por personas físicas o jurídicas en gestión indirecta se establecen la zona de servicio y las características técnicas, al tiempo que se detallan todas las emisoras y frecuencias sujetas a este tipo de gestión y se señalan aquellas que se encuentran disponibles para ser objeto de concesión administrativa por las comunidades autónomas, que podrán otorgar en los correspondientes concursos.

Incluso prevé que las comunidades autónomas puedan reservar alguna de estas emisoras disponibles para las corporaciones locales o para otros entes de titularidad pública constituidos para tales fines, de acuerdo con lo establecido en la legislación autonómica en materia audiovisual.

### **8.2.3. La radiodifusión sonora en tecnología digital**

Además de las emisiones analógicas de radio, debemos referirnos a la aparición y regulación de las **emisiones de radio en tecnología digital**. Al respecto debe referirse que la Ley 66/1997 de medidas fiscales, administrativas y de orden



social incluyó, en su disposición adicional 44.<sup>a</sup>, las líneas fundamentales del régimen jurídico de la radiodifusión sonora digital terrenal, aunque precisaba, con carácter previo a la adjudicación de las oportunas concesiones, la aprobación de un plan técnico específico que detallase los plazos, características técnicas y distribución de frecuencias de las emisiones terrestres digitales de radiodifusión.

Dicho **Plan técnico nacional de radiodifusión sonora digital terrenal de 1999** se aprobó mediante el **Real decreto 1287/1999**, concretando las bandas de frecuencias y programas reservados para la gestión directa e indirecta, los objetivos de la cobertura, las especificaciones técnicas de las transmisiones, las características técnicas de las estaciones y las fases de introducción de la tecnología en los ámbitos nacional, autonómico y local. A este plan le siguió la Orden, de 23 de julio de 1999, por la que se aprobó el Reglamento técnico y de prestación del servicio de la radiodifusión sonora digital terrenal que desarrolló las formas de gestión de este servicio, el régimen jurídico de la concesión y los requisitos para el otorgamiento del título habilitante de las concesiones para la prestación del servicio de radiodifusión sonora digital terrenal.

Asimismo, con la disposición adicional cuadragésima primera de la **Ley 62/2003**, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, se **fijan unos criterios y plazos para la conversión a la tecnología digital** de las emisiones analógicas en **onda media** –cuyos concesionarios podrán solicitarlo voluntariamente el momento que lo consideren oportuno, o deberán hacerlo obligatoriamente a los dos años de la renovación de su título habilitante– y para la **frecuencia modulada** –que también podrán solicitar dicha conversión, aunque para ello será necesario que existan normas armonizadas elaboradas por un organismo de normalización europeo reconocido y que el nivel de interferencia en el mismo canal o en los adyacentes no sea superior al que se produciría con la modulación de frecuencia.

Posteriormente, el Real decreto 776/2006, de 23 de junio, por el que se aprueba el **Plan técnico nacional de la radiodifusión sonora digital Terrenal de 2006**, modifica el de 1999, con el objetivo de adecuar los bloques de frecuencias y las frecuencias vinculadas a este servicio de radio digital terrestre, detallando las fases de introducción, las infraestructuras de red de soporte del servicio, la disponibilidad de espectro radioeléctrico y los objetivos de cobertura, las especificaciones técnicas de las transmisiones, las características técnicas de las estaciones, la aplicación de los procedimientos de coordinación internacional en el uso de estas frecuencias y los bloques de frecuencias que se destinan a las distintas redes y ámbitos de cobertura. Como aspectos más destacados respecto a la distribución de programas y bloques podemos señalar que:

1) Se reservan cuatro programas en la red de frecuencia única de ámbito nacional, para programas nacionales sin desconexiones territoriales para RTVE (Red FV-E).

2) Se reservan dos programas en la red de cobertura nacional con capacidad para realizar desconexiones territoriales para RTVE (Red MF-I).

3) Las concesiones de explotación para los restantes bloques y programas (redes FV-E, MF-I y MF-II) de cobertura nacional se adjudican por el Gobierno.

4) Se reservan hasta tres programas para el establecimiento de una red de frecuencia única, sin desconexiones territoriales (Red FV) en cada comunidad autónoma para la explotación, en régimen de gestión directa, por parte de los respectivos entes públicos de cada comunidad.

5) Los restantes programas de cada (Red FV) ámbito autonómico único se explotarán en régimen de gestión indirecta por las personas físicas y jurídicas a los que se les adjudique la concesión.

6) Se reservarán hasta tres programas en la red de cada comunidad autónoma (Red MF) para el establecimiento de una red con capacidad para efectuar desconexiones territoriales que se destinarán para su explotación, en régimen de gestión directa, por los respectivos entes públicos de cada comunidad.

7) Los restantes programas de la red de cada comunidad autónoma (Red MF) con capacidad para efectuar desconexiones territoriales se explotarán, en régimen de gestión indirecta, por las personas físicas o jurídicas a las que se les otorgue la oportuna concesión.

8) Los bloques y programas de cobertura local se explotarán en régimen de gestión indirecta por parte de las personas físicas o jurídicas a las que la comunidad autónoma otorgue la oportuna concesión.

Con todo ello se ha diseñado el panorama de la radiodifusión sonora digital terrenal, que también debería ser la tecnología del futuro en el ámbito de la radiodifusión. Sin embargo, a pesar de este tránsito hacia la tecnología digital, todavía parece que necesitan superarse algunas barreras, entre ellas el coste de los aparatos receptores frente a los actuales, y el retraso, que es muy considerable respecto al de la implantación de la televisión digital.

#### **8.2.4. La radiodifusión sonora por cable, satélite y protocolos de internet**

1) En cuanto a las emisiones de **radiodifusión sonora por cable**, a diferencia de los otros sistemas de emisión de radiodifusión, le son de aplicación, en términos generales, las normas comunes sobre telecomunicaciones en todas las cuestiones técnicas, y obligaciones que se marcan para la radiodifusión establecidos en la **Ley 7/2010, general de comunicación audiovisual**, a la

que deberíamos añadir una prescripción concreta que se detalla en el art. 31 respecto a la explotación de redes de comunicación electrónica y servicios de comunicación audiovisual, que hemos comentado en páginas precedentes.

2) Respecto a las **emisiones de radiodifusión sonora a través de protocolos de internet** debe apuntarse que no existe ninguna regulación específica, por lo que deberán ajustarse al marco general establecido en la Ley 7/2010, general de comunicación audiovisual, para los operadores de radiodifusión sonora y, en especial, a lo dispuesto en su art. 31, que ya hemos comentado, respecto a la radiodifusión por cable, como redes de comunicación electrónica y servicios de comunicación audiovisual, entre los que también se citan los protocolos de internet.

3) Asimismo, el régimen jurídico de la **radiodifusión sonora por satélite** es muy similar al que rige para el cable, ya que dicho servicio se prestaba en régimen de libre competencia desde la Ley 37/1995 de telecomunicaciones por satélite, que incluía inicialmente la televisión y demás modalidades de telecomunicaciones y así siguió, dado que, unos años más tarde, aunque la Ley 11/1998, general de telecomunicaciones, derogó la Ley 37/1995, en su disposición derogatoria única, salvo esta regulación, al establecer que quedaba derogada «salvo lo dispuesto para el régimen del servicio de difusión de televisión». Con posterioridad, la Ley 32/2003, general de telecomunicaciones, derogó la Ley de 1998. Y, a su vez, la Ley 7/2010 ha derogado la Ley 37/2005 de telecomunicaciones por satélite. Por lo tanto, en estos momentos, el régimen jurídico de las emisiones de radiodifusión sonora por satélite deberá ajustarse a lo establecido en la Ley 7/2010 general de comunicación audiovisual y de una manera específica a lo prescrito en el art. 31 que hemos reproducido en los párrafos precedentes, así como en lo que no se oponga a la Ley 7/2010, al Real decreto 136/1997, por el que se aprueba el Reglamento técnico y de prestación del servicio de telecomunicaciones por satélite.

### 8.3. La prestación del servicio de radiodifusión sonora

Aunque ya se han comentado en apartado correspondiente los elementos fundamentales de la prestación del servicio de comunicación audiovisual, a los que nos remitimos, ahora debemos reseñar algunas particularidades al respecto de la prestación del servicio de radiodifusión sonora.

En cuanto a la **relación entre prestadores** y las modalidades y ámbito de cobertura del servicio de radiodifusión sonora, con los posibles efectos en cada una de ellas, la encontramos diseminada en varios artículos de la Ley 7/2010, así, en los arts. 22 y 37 se hace referencia a la **radiodifusión digital y analógica**, mientras que a la onda media solo en el art. 22, aunque el mandato que más incidencia ha tenido es la disposición transitoria segunda, en la que se reconoce los derechos y títulos otorgados antes de la entrada en vigor de esta Ley para la gestión indirecta del servicio público de radiodifusión sonora por ondas hertzianas terrestres de ámbito estatal, autonómico o local –por lo tan-

to, reconoce todas las emisiones en analógicas que se están prestando **onda corta, onda larga, onda media y frecuencia modulada** que, en ningún momento, declara extinguidas–, y se prevé su transformación en nuevas licencias para la prestación del servicio de comunicación audiovisual radiofónica con una vigencia de quince años.

También distingue los **prestadores públicos** –a los que en los arts. 40 al 43 se les pautan unas funciones, control y financiación específicos– de los **prestadores privados** –a los que se refiere, fundamentalmente, en los arts. 22 y siguientes al establecer el régimen básico de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual–; la competencia estatal o autonómica en los distintos **ámbitos de emisión territoriales estatal, autonómico o local** –arts. 22.3 y 4–; la posibilidad de la prestación de servicios de comunicación audiovisual **comunitarios sin ánimo de lucro** –art. 32– o de **televisión en movilidad** –art. 34–; y la prestación de televisión a través de **servicios de comunicación electrónica** –art. 11.

Asimismo, en la Ley 7/2010, general de comunicación audiovisual, se contemplan ciertos límites que pretenden evitar las concentraciones monomedia en el ámbito de la radiodifusión.

Al respecto, es necesario recordar que las **limitaciones a la concentración en la radiodifusión sonora** ya venían reguladas por la disposición adicional sexta de la Ley 31/1987 de ordenación de las telecomunicaciones, que, a su vez, fue modificada por la Ley 10/2005. Con la Ley 7/2010 se actualiza esta regulación, dado que, además de derogar expresamente las dos leyes citadas, establece unos nuevos parámetros sobre el pluralismo en el mercado audiovisual radiofónico (art. 37). Para ello, en primer lugar, prevé que una misma persona física o jurídica no pueda controlar, directa o indirectamente, más del 50 % de las licencias administrativas del servicio de radiodifusión sonora terrestre que coincidan sustancialmente en su ámbito de cobertura y, como máximo, cinco de las licencias en un mismo ámbito de cobertura. A su vez, establece otras limitaciones en los ámbitos estatal y autonómico. Por una parte, prohíbe que una misma persona física o jurídica pueda controlar directa o indirectamente más de un tercio del conjunto de las licencias del servicio de radiodifusión sonora terrestre con cobertura total o parcial en el conjunto del territorio del Estado. Y, por último, establece que en una misma comunidad autónoma ninguna persona física o jurídica podrá controlar más del 40 % de las licencias existentes en ámbitos en los que solo tenga cobertura una única licencia. Para computar estos porcentajes no deben considerarse las emisoras de radiodifusión sonoras gestionadas de forma directa por entidades públicas y se aplicarán de manera independiente a las licencias para la emisión con tecnología digital y a las licencias para la emisión en tecnología analógica. Si bien para estas últimas puede resultar difícil unificar el cómputo de la onda media y la frecuencia modulada, dado el distinto ámbito territorial de difusión de cada una de ellas.

También debemos reseñar que, en esta materia sobre el pluralismo y la libre competencia, además de estos preceptos debe tenerse en cuenta toda la normativa general en torno a la libre competencia o las limitaciones a las concentraciones y posiciones dominantes, en especial la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia, según lo dispuesto en el capítulo II del título I de esta.

## 9. Normativas sobre contenidos y programación

En el módulo 1, al analizar la regulación y autorregulación en el ejercicio práctico de la actividad periodística y comunicativa, entre otras cuestiones y desde la perspectiva del conjunto de medios de comunicación, tanto escritos como audiovisuales, ya se han analizado los principales ámbitos regulatorios en la actividad comunicativa, en concreto:

- derecho a la pluralidad informativa;
- respeto a la dignidad humana y a la no discriminación;
- protección de la infancia y la juventud;
- derechos de las personas con algún tipo de discapacidad;
- contenidos de interés general y la retransmisión de acontecimientos deportivos;
- derechos generales sobre los contenidos y la programación;
- derecho de acceso a la información pública;
- seguridad del Estado e información (secretos oficiales, y estados de excepción y sitio);
- y, tratamiento informativo de los procesos judiciales.

Por lo tanto, nos remitimos a dicho módulo para la referencia general sobre los ámbitos regulatorios de la actividad comunicativa, y en las siguientes páginas profundizaremos sobre los mandatos de la legislación audiovisual sobre los contenidos y la programación que se emiten a través de dichos medios (Vidal, 2011).

### 9.1. El marco jurídico general sobre contenidos y programación

Hasta épocas recientes en España, salvo algún antecedente remoto en las primeras regulaciones de la radio difusión sonora, o la obligación de las emisoras privadas de conectar con los servicios informativos de RNE durante el régimen de Franco, apenas existía una conciencia social y una tradición normativa para regular la programación y los contenidos de las emisiones audiovisuales. Incluso, sobre todo durante la **dictadura franquista**, el concepto era otro y los medios de comunicación social, entre ellos la radio y la televisión como servicios públicos, ejercidos casi en monopolio, debían servir para **transmitir los valores del régimen y adoctrinar a la sociedad**, como se reconocía, incluso, en el Fuero de los españoles.

Con la **llegada de la democracia** y el reconocimiento, al más alto nivel, de las libertades de expresión e informativas y la existencia de un verdadero pluralismo informativo se cerraba la puerta a esta práctica de la dictadura. Así, en la redacción del Texto Constitucional, conforme ya hemos analizado en capítulos precedentes, este rechazo al uso y abuso interesado de los medios públicos

por el Estado y el deseo de que no volviesen a producirse situaciones similares motivó, aun cuando no existían precedentes en nuestra historia constitucional, la inclusión de unas **garantías suplementarias a las libertades de expresión e información**, como las que se recogen en:

- el art. 20.1.d) al reconocer y proteger el derecho a  
«comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión»;
- el art. 20.3 cuando prevé  
«... respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España»;
- el art. 20.4 al establecer que estas libertades  
«tienen el límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título (de los derechos y deberes fundamentales), en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia».

Sobre la base de estos mandatos constitucionales, la legislación posterior, tanto en el desarrollo de los derechos constitucionales mediante leyes orgánicas como en la legislación sobre determinados aspectos relacionados con las emisiones audiovisuales, o los medios de comunicación, han ido conformando un amplio abanico normativo que incide en el contenido y programación de los medios audiovisuales. Basta, por ejemplo, recordar algunas **leyes orgánicas** que ya hemos comentado en otros módulos:

- Ley Orgánica 4/1981 de los Estados de Excepción, Alarma y Sitio;
- Ley Orgánica 1/1982 del Derecho al Honor, a la Intimidad y Propia Imagen;
- Ley Orgánica 2/1984 del Derecho de Rectificación;
- Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General;
- Real Decreto Legislativo 1/1996, que aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual y sus posteriores modificaciones;
- Ley Orgánica 1/2004, de Protección Integral contra la Violencia de Género; o,
- Ley Orgánica 3/2007, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Asimismo, en la propia **regulación de los diversos medios de comunicación audiovisuales** se estableció un conjunto de preceptos en torno a los principios que debían cumplir dichos medios en su actividad y en su programación, por ejemplo:

- la Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la Radio y la Televisión;
- la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, del Tercer Canal de Televisión;
- la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones;
- La Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada;
- la Ley 11/1991, de 8 de abril, de Organización y Control de las Emisoras Municipales de Radio;
- la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión Local por Ondas Terrestres; o,
- la vigente, Ley 17/2006, de la radio y la televisión de titularidad estatal.

Por otra parte, la aprobación de la **Ley 7/2010, general de comunicación audiovisual** que derogó numerosas leyes que regulaban aspectos sobre el contenido, programación o emisiones deportivas de los medios audiovisuales, así como otras leyes que regulaban dichos medios, en las que también se incluían algunos mandatos respecto a la programación, delimitó el actual panorama en el que se establecen unas nuevas líneas generales de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual respecto a los derechos del público, menores, discapacitados, etc., que, junto con las otras leyes y normativa general que continúa vigente, deben cumplirse en la programación de los medios audiovisuales.

Sobre estas bases, y remitiéndonos al régimen jurídico general de los medios audiovisuales que ya hemos expuesto en apartados precedentes, así como lo que ya se ha comentado en el módulo 1, ahora nos centraremos en los aspectos concretos que se derivan de la programación, y en concreto sobre:

- el **derecho de los usuarios a conocer la programación** que se va a emitir y el compromiso de los medios de cumplirla;
- los derechos que deben respetarse en los contenidos y emisiones audiovisuales en relación al **público infantil y juvenil**;
- las obligaciones en torno a la producción y programación de obras audiovisuales  **europeas**; y,
- la retransmisión de acontecimientos de **interés general y deportivos**.

## **9.2. La información a los usuarios y el cumplimiento de la programación**

Durante la década de los noventa del siglo pasado, en España los directores de los medios televisivos convirtieron en una práctica demasiado habitual la «**contraprogramación**». De tal manera que, a partir de ciertos intereses o el análisis de la programación de otras cadenas, se introducían cambios de última hora en las parrillas o en los contenidos de la programación para ganar cotas de audiencia o reducir costes.

Para acabar con esta práctica, la Ley 22/1999, que reformaba el art. 18 de la Ley 25/1994, estableció el derecho de los telespectadores a conocer, con la antelación suficiente, la programación televisiva, incluidas las películas cinematográficas y la retransmisión de espectáculos, que se desarrolló con el Real decreto 1462/1999, de 17 de septiembre, por el que se aprobó el reglamento que regula el derecho de los usuarios del servicio de televisión a ser informados de la programación que se va a emitir.



A su vez, la Ley 7/2010, general de comunicación audiovisual, que ha derogado expresamente la Ley 25/1994, ha mantenido, en su art. 6, sobre la base del derecho a una comunicación audiovisual transparente, este derecho a conocer la programación televisiva con una antelación suficiente, que ha fijado en un plazo que nunca debe ser inferior a tres días. Además, concreta que dicha programación se dará a conocer mediante una guía electrónica de programas, cuyo contenido gratuito básico deberá estar asimismo disponible en un servicio de información de programación en internet mediante un archivo accesible para el conocimiento público y a las personas con discapacidad, y ubicado en una página web cuya disponibilidad será responsabilidad del prestador del servicio de comunicación audiovisual. Al tiempo que advierte que la programación solo podrá ser alterada por sucesos ajenos a la voluntad del prestador del servicio audiovisual o por acontecimientos sobrevenidos de interés informativo o de la programación en directo. En estos casos deberán incluirse mecanismos de aviso para que el usuario pueda conocer las modificaciones de última hora que ha sufrido la programación.

Esta ley, sin embargo, no ha detallado, mediante un desarrollo reglamentario específico, como se había hecho en 1999, este mandato, por lo que su interpretación y aplicación dependerán de las propias cadenas, o del seguimiento o requisitos que al respecto puedan detallar las autoridades audiovisuales correspondientes. Asimismo, corresponde a la autoridad audiovisual competente la vigilancia y, en su caso, la apertura de un expediente e imposición de la pertinente sanción en los casos de incumplimiento de estas normas y cambios en la programación sin la debida justificación. En este caso, conforme al art. 58.2 de la Ley 7/2010, se considera una infracción grave la vulneración durante más de tres días en un periodo de diez días consecutivos del deber previsto en el art. 6.2 de dar a conocer con una antelación de tres días y mediante una guía electrónica la programación del canal de televisión.

### **9.3. Los contenidos y la programación concerniente al público infantil y juvenil**

En la actualidad nadie discute la incidencia que los contenidos de las emisiones audiovisuales pueden tener en determinados colectivos como la infancia y la juventud, o en el conjunto de la sociedad mediante una incitación al odio por motivos de raza, sexo, religión o nacionalidad. Ante este hecho y siendo conscientes de la dificultad para concretar con exactitud los efectos, positivos o negativos, que las emisiones audiovisuales pueden tener en los individuos y en los grupos, así como el grado e intensidad de estos, desde los poderes públicos, tanto en los ámbitos internacionales como nacionales, se ha intentado abordar esta cuestión y acordar una legislación que protegiese a la infancia ante los posibles abusos en los contenidos o la programación y propiciase una comunicación audiovisual que favorezca el desarrollo personal de la infancia y la juventud.

### 9.3.1. El marco normativo internacional

Son muchos los acuerdos y declaraciones internacionales que han recogido entre sus preceptos la **protección de la infancia y la juventud** o el respeto a la dignidad humana, para evitar discriminaciones por razones de sexo, raza, religión o nacionalidad. Entre ellos, pueden destacarse:

- la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, aprobada por la Asamblea General de la Naciones Unidas;
- la Declaración de los Derechos del Niño, en virtud del acuerdo de la Asamblea General de Naciones Unidas de 20 de noviembre de 1959;
- el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York, el 19 de diciembre de 1966;
- el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, acordado en Nueva York el 19 de diciembre de 1966; o,
- la Convención de las Naciones Unidas sobre Derechos del Niño, hecho en Nueva York, el 20 de noviembre de 1989.

En ellos se refieren:

- a los derechos de las personas y los niños;
- a la no discriminación «por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social...»;
- a la protección que deben gozar estos derechos;
- a los medios que deben adoptarse para el cumplimiento de estos.

Baste, como ejemplo, detallar que la Convención de los Derechos del Niño de 1989, en su art. 17, instrumenta una protección positiva sobre las iniciativas que deben adoptarse en esta relación entre los medios de comunicación y la infancia, al establecer:

«Los Estados partes reconocen la importante función que desempeñan los medios de comunicación y velarán porque el niño tenga acceso a información y material procedente de diversas fuentes nacionales e internacionales, en especial la información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental. Con tal objeto, los Estados Partes: **a)** Alentarán a los medios de comunicación a difundir información y, materiales de interés social y cultural para los niños, de conformidad con el espíritu del artículo 29; **b)** Promoverán la cooperación internacional en la producción, el intercambio y la difusión de esa información y esos materiales procedentes de diversas fuentes culturales, nacionales e internacionales; **c)** Alentarán la producción y difusión de libros para niños; **d)** Alentarán a los medios de comunicación a que tengan particularmente en cuenta las necesidades lingüísticas del niño perteneciente a un grupo minoritario o que sea indígena; **e)** Promoverán la elaboración de directrices apropiadas para proteger al niño contra toda información y material perjudicial para su bienestar...».

Asimismo, el art. 1 de esta Convención de 1989 fija la edad hasta la que debe considerarse que alcanza el período de infancia y juventud, cuando afirma que

«se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que en virtud de la Ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad».

Esta determinación puede, por lo tanto, ser de gran utilidad a efectos de fijar la edad hasta que deben aplicarse las normas sobre la infancia, incluso en el sector audiovisual.

También, desde la órbita europea, se debe resaltar el empeño del Consejo de Europa en avanzar en la protección de los menores frente a los posibles efectos negativos de los programas audiovisuales. Entre sus textos, aunque la mayoría no tengan carácter vinculante, pueden citarse:

- la Recomendación 963 (1983) de la Asamblea, relativa a los medios culturales y educativos para reducir la violencia;
- la Recomendación 996 (1984) sobre adopción de medidas para reglamentar la distribución de videocasetes de contenido violento a fin de que no influyan en los adolescentes;
- la Recomendación 7 (1989) del Comité de Ministros sobre principios relativos a la distribución de videocasete de contenido violento, brutal o pornográfico o que inciten al consumo de drogas;
- la Recomendación 19 (1992) relativa a los videojuegos de contenido racista, en especial para la protección de adolescentes, etc.

Pero, sobre todo, debemos citar el **Convenio europeo sobre televisión transfronteriza** (1989) que, en su art. 7, sobre las responsabilidades de radiodifusión establece, en su apartado primero, la obligación de que sus programas respeten

«la dignidad de la persona humana, y los derechos fundamentales ajenos. En particular no deberán: **a)** ser contrarios a las buenas costumbres y, en especial, contener pornografía; **b)** prestar relieve a la violencia, ni incitar el odio racial»; mientras que el apartado segundo dispone: «los elementos de los servicios de programas que puede perjudicar el pleno desarrollo físico, psíquico y moral de los niños o adolescentes no deberán transmitirse cuando, debido al horario de transmisión y de recepción, estos puedan contemplarlos».

Tampoco podemos dejar de reseñar la preocupación por la incidencia negativa de los medios audiovisuales en el colectivo infantil y juvenil y por el respeto a la dignidad humana en dichos medios, que puede constatarse en las actuaciones y regulación que se ha generado en el seno de la Unión Europea.

Para ello baste reseñar la propia **Directiva de televisión sin fronteras** y sus reformas de 1997 y 2007 que han sido la pauta fundamental que han seguido los países de la Unión Europea para la protección de la infancia en las emisiones audiovisuales.

Pero, además, han sido muchas las decisiones y actos jurídicos de las instituciones europeas para este fin, como puede constatarse en el informe de la Comunicación de la Comisión, de 4 de julio de 2006,

«Hacia una estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de la Infancia».

### 9.3.2. El marco normativo español

En la Constitución española de 1978 podemos encontrar varios artículos que, de manera más o menos directa, afectan al ámbito que estamos analizando, tanto en lo que podemos denominar una protección positiva de los derechos de la infancia y la juventud, o de la dignidad humana, conforme se recoge, entre otros, en los arts. 10, 39 y 48, como en lo que podemos denominar protección negativa o limitadora de otros derechos, establecida en el art. 20.4.

Así, desde lo que hemos denominado protección positiva:

- el art. 10.1 al proclamar la

«dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad... son fundamento del orden político y la paz social»;

- el art. 39.4 cuando establece que

«los niños gozarán, de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos»;

- el art. 48 al detallar que

«Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico o cultural».

Con ello se están marcando unas pautas para que la legislación ordinaria, basándose en el reconocimiento de estos derechos, articule los mecanismos necesarios para su efectivo disfrute.

En cambio, en otros artículos se establecen restricciones o límites al ejercicio de otros derechos para evitar que puedan perjudicar a la infancia o la juventud, o que puedan atentar contra la dignidad humana. Así, en el art. 20.4 y respecto a las libertades reconocidas en dicho artículo, dispone

«Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia».

Esta posibilidad de limitar algún derecho está plenamente amparada por el Tribunal Constitucional, como ya puso de manifiesto la sentencia de 29 de enero de 1982:

«Todo derecho tiene sus límites que establece la Constitución, por sí misma en algunas ocasiones, mientras que en otras el límite deriva de una manera mediata o indirecta de tal norma, en cuanto ha de justificarse por la necesidad de proteger o preservar no sólo otros derechos constitucionales sino también otros bienes constitucionales protegidos».

Esta limitación de derechos ha sido una constante en la doctrina del Tribunal Constitucional y es plenamente aplicable en las emisiones audiovisuales respecto a la protección de la infancia y la juventud o la dignidad humana.

Asimismo, la protección de estos valores también puede ampararse en virtud de lo dispuesto en el art. 10.2 de la Constitución, al establecer que:

«Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados y Acuerdos Internacionales sobre las mismas materias ratificados por España».

Al respecto, basta con citar:

- los arts. 12 o 19 de la citada Declaración Universal;
- el art. 19.3 del Pacto internacional de los derechos civiles y políticos de 1966;
- el art. 10.2 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y que contempla la posibilidad de limitar la libertad de expresión, entre otras causas por «la protección de la salud o de la moral» y por «la protección de la reputación o de los derechos ajenos».

Asimismo, desde otra perspectiva, para determinar el periodo que abarca esta infancia y juventud, debe citarse el art. 12 de la Constitución que establece la mayoría de edad a los 18 años, que junto al art. 17 de la Convención de las Naciones Unidas, sobre los Derechos del niño adoptada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por España el 30 de noviembre de 1990, permite concretar en los **18 años** la edad hasta la que alcanza la protección de la infancia y juventud.

Sobre estas bases normativas es como debe interpretarse el contenido, la esencia y los límites de estos derechos, conforme han concretado y desarrollado las leyes que han regulado estas cuestiones y en especial:

- la Ley 7/2010 General de Comunicación Audiovisual;
- la Ley 34/1988 General de Publicidad;
- la Ley 1/1996 de Protección Jurídica del Menor; o
- las leyes que regulan los distintos medios audiovisuales que han establecido las obligaciones de dichos medios para con la programación y contenidos destinados al público infantil y juvenil.

### **9.3.3. La protección de la infancia y la juventud en los contenidos y la programación de los medios audiovisuales**

Ya hemos comentado con anterioridad cómo la **Ley 7/2010, general de comunicación audiovisual**, que ha derogado tanto las leyes que regulaban los distintos medios de comunicación audiovisuales como las leyes que regulaban la protección de los menores en los contenidos y programación de los medios audiovisuales, dedica el art. 7, con el enunciado «**Los derechos del menor**», a estas cuestiones, recogiendo los postulados de la legislación anterior, así como los del Código de autorregulación de contenidos televisivos e infancia de 2004.

Como aspectos más destacados de este artículo –modificado por la Ley 6/2012, de 1 de agosto, de modificación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, general de la comunicación audiovisual– en lo relativo a la protección específica de los menores en la programación y los contenidos –la publicidad la analizaremos en el módulo correspondiente– de los medios audiovisuales, podemos apuntar:

1) Ante todo, se establece un derecho general de los menores para que su imagen y voz no sean utilizadas en los servicios de comunicación audiovisual sin su consentimiento o el de su representante legal, de acuerdo con la normativa vigente. Al tiempo que se prohíbe la difusión del nombre, la imagen u otros datos que permitan la identificación de los menores en el contexto de hechos delictivos o emisiones que discutan su tutela o filiación, ante el perjuicio que ello podría causarles.

2) También, con carácter general, se prohíben las emisiones de televisión que incluyan contenidos de cualquier tipo que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores y, en particular, programas que incluyan escenas de pornografía, maltrato, violencia de género o violencia gratuita. Con el nuevo redactado, incorporado por la Ley 6/2012, que antes hemos reseñado, se detallan entre estos contenidos el maltrato y la violencia de género, y se suprime la referencia a la posible emisión mediante acceso condicional y control parental de estos contenidos, por lo que, debemos entender, está prohibida cualquier tipo de emisión televisiva que incluya escenas de pornografía, maltrato, violencia de género o violencia gratuita.

3) Asimismo, para aquellos otros contenidos que puedan resultar perjudiciales para el desarrollo físico, mental o moral de los menores establece que solo pueden emitirse en abierto entre las 22 y las 6 horas, y deben ir siempre precedidos por un aviso acústico y un símbolo visual calificando la edad mínima recomendada, conforme a los criterios que fije la autoridad audiovisual competente, que deberá de mantenerse a lo largo de todo el programa en el que se incluyan dichos contenidos. Esta prohibición, copiada de la Directiva y de horario europeo, choca con los usos y costumbres de los niños españoles, cuyos horarios de consumo televisivo se mantienen hasta más tarde de las 22 horas y se inician bastante más tarde de las 6 horas. Además, debemos notar lo poco acertado del redactado, ya que resulta evidente que una emisión televisiva puede afectar al desarrollo psíquico, mental o moral de los menores, pero en el «desarrollo físico», salvo que el televisor pueda caerse encima de un niño mientras lo esté manipulando, difícilmente podrá afectarle.

4) Por otra parte, se contempla una protección reforzada para tres franjas horarias: entre las 8 y las 9 horas y las 17 y las 20 horas los días laborables, y entre las 9 y las 12 horas los sábados, los domingos y las fiestas de ámbito estatal. En estas franjas no podrán emitirse los contenidos calificados como

recomendados para mayores de 13 años y deberá mantenerse a lo largo de la emisión del programa un símbolo visual indicando su calificación por edades para el conocimiento del niño y sus padres.

5) En esa misma idea de protección reforzada, se obliga a que: los programas dedicados a juegos de azar y apuestas solo puedan emitirse entre la 1 y las 5 de la mañana, aunque exceptúa los sorteos de las modalidades y productos de juego con finalidad pública; los programas relacionados con el esoterismo y las paraciencias solo puedan emitirse entre las 22 y las 7 de la mañana; y que, en horario de protección al menor, no se puedan insertar comunicaciones comerciales que promuevan el culto al cuerpo y el rechazo a la autoimagen, tales como productos adelgazantes, intervenciones quirúrgicas o tratamientos de estética que apelen al rechazo social por la condición física, o al éxito debido a factores de peso o estética.

6) Otra prescripción que afecta a todos los productos audiovisuales distribuidos mediante servicios de comunicación audiovisual televisiva es la obligación de disponer de una calificación por edades, de acuerdo con las instrucciones sobre su gradación que dicte la autoridad audiovisual competente y conforme al Código de autorregulación de contenidos televisivos e infancia. Si bien, para la calificación de películas cinematográficas, se incluirá la que haya recibido, de acuerdo con la regulación específica, para su difusión en salas de cine o en el mercado del vídeo; sin perjuicio de que los operadores de televisión puedan completar la calificación con informaciones más detalladas.

7) Además de estas medidas para la protección de los menores se abre una puerta, en la línea de lo que ya se había previsto en el art. 22.ter de la Directiva 97/36/CE, a la incorporación de nuevos dispositivos técnicos que faciliten a los padres o tutores un mayor control sobre las emisiones de televisión que reciben sus hijos, al establecer que «Todos los prestadores de servicios de comunicación audiovisual televisiva, incluidos los de a petición, utilizarán, para la clasificación por edades de sus contenidos, una codificación digital que permita el ejercicio del control parental. El sistema de codificación deberá estar homologado por la Autoridad Audiovisual».

8) Asimismo se prevé que, cuando se realice el servicio de comunicación audiovisual mediante un catálogo de programas, los prestadores deberán elaborar catálogos separados para aquellos contenidos que no deban ser de acceso a menores y que permitan el control parental, según se ha matizado en la Ley 6/2012.

9) Por último, debe mencionarse que corresponde a la autoridad audiovisual competente, como se contempla en el art. 7.6 o 58, la vigilancia, el control y, en su caso, la sanción –que puede ser por una infracción grave si se vulnera lo establecido en el art. 7.2.

Además de estas normas y al margen de algunas leyes que únicamente afectan en aspectos muy concretos a la protección de la infancia y la juventud, como pueden ser el Código penal o la Ley general de publicidad, merecen destacarse por su especial interés en la protección de los menores la Ley orgánica 5/2000 reguladora de la responsabilidad penal de los menores y, sobre todo, la **Ley 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor**, que dedica una especial atención a los derechos del menor en el campo de la comunicación y la información.

En esta Ley 1/1996 se protege el derecho al honor, la intimidad y la propia imagen, la inviolabilidad del domicilio familiar y de la correspondencia y el secreto de las comunicaciones de los menores (art. 4), estableciendo el concepto de «**intromisión ilegítima**» para cualquier utilización de la imagen o del nombre de un menor en un medio de comunicación que pueda suponer un menoscabo de su honra o reputación, sea contraria a sus intereses, incluso si consta el consentimiento del menor o de sus representantes legales, correspondiendo a los padres y a los poderes públicos el deber de respetarlos, protegerlos e intervenir en el caso de que se haya producido alguna intromisión ilegítima.

También, en sus arts. 5, 6 y 9 se reconoce y protege a los menores en el ejercicio de su libertad ideológica de creencias, de religión, de expresión, y el derecho de información y de una información adecuada a su desarrollo, quedando los padres o tutores y los poderes públicos conminados a evitar la información que pudiera resultar contraria a estas exigencias, promoviendo los mensajes de igualdad y solidarios, y evitando imágenes de violencia o de explotación en las relaciones interpersonales o las que reflejen un trato degradante o sexista y pueden perjudicar su desarrollo.

#### **9.3.4. Clasificación y señalización de los programas de televisión**

Ya hemos comentado en el apartado precedente cómo la **Ley 7/2010** recoge la obligación de **clasificar y señalar los programas de televisión**. Este mandato ya se incluyó en el art. 17.3 de la Ley 25/1994 –con la modificación introducida por la Ley 22/1999–, en base al cual, el 21 de octubre de 1999, diversos operadores de televisión, entre los que se encontraban todas las televisiones públicas y privadas de ámbito nacional y la mayoría de televisiones públicas autonómicas, firmaron un convenio en el que se establecía un sistema uniforme de señalización de la clasificación de programas de televisión. Por dicho convenio los operadores firmantes se comprometían a utilizar una misma clasificación orientativa por edades y establecían un código de señales visuales y sonoras, fijando unos parámetros mínimos de obligado cumplimiento.



No obstante, y pese a los esfuerzos de muchos de los operadores, este convenio no se aplicaba total o parcialmente por algunos de sus firmantes, ni por los otros operadores que no se habían adherido a él, por lo que resultaba necesaria una nueva norma que fuese de obligado cumplimiento. Dicha norma se concretó en el **Real decreto 410/2002**.

En este real decreto que continúa vigente se recogen los mismos criterios de clasificación y señalización que se habían acordado en el Convenio de 1999, extrapolando la obligación a todos los operadores de televisión firmantes o no firmantes del aludido convenio, que deben respetar los mínimos establecidos en él; sin perjuicio de añadir la información adicional, destinada a los padres o responsables de los menores, que pueda ofrecer cada operador, o de la posibilidad que tienen las comunidades autónomas para obligar a los operadores bajo su competencia a complementar la información con aquellas otras informaciones que considere oportunas para alcanzar mejor los objetivos de protección de la información y la juventud.

En concreto, en el art. 2, del mencionado Real decreto, establece que al comienzo de la emisión de cada programa de televisión y al reanudarse esta, después de cada interrupción para insertar publicidad y anuncios de televenta, una advertencia, realizada por medios ópticos y acústicos, informará a los espectadores de su mayor o menor idoneidad para los menores de edad, de acuerdo con las siguientes calificaciones orientadoras:

- 1) Especialmente recomendada para la infancia (opcional).
- 2) Para todos los públicos.
- 3) No recomendada para menores de siete años.
- 4) No recomendada para menores de trece años.
- 5) No recomendada para menores de dieciocho años.
- 6) Programa X.

A su vez, **para las películas cinematográficas**, deberá atenderse la clasificación que se le haya otorgado por el organismo competente. Al respecto, en el Real decreto 2062/2008, de 12 diciembre, que desarrolla la **Ley 55/2007 del cine** –modificado por el Real decreto 490/2010, de 23 de abril–, se amplía, también, la catalogación de las películas a «No recomendada para menores de 16 años».

Además, el Real decreto 402/2002 estableció, en su art. 3, un código de señales visuales asociadas a esta calificación:

- 1) Símbolo de color verde: especialmente recomendada para la infancia.
- 2) Ausencia de símbolo: para todos los públicos.
- 3) Símbolo de color amarillo, dentro del cual aparece la cifra 7: no recomendada para menores de 7 años.
- 4) Símbolo de color amarillo, dentro del cual aparece la cifra 13: no recomendada para menores de 13 años.
- 5) Símbolo de color rojo, dentro del cual aparece la cifra 18: no recomendada para menores de 18 años.
- 6) Símbolo de color rojo, dentro del cual aparece la letra X: programa o película X.

Esta calificación deberá insertarse en la programación mediante un icono o símbolo gráfico (color y cifra, o letra) cuyo tamaño y ubicación deberán ser decididos por cada operador de televisión, de acuerdo con sus necesidades de diseño o imagen corporativas, respetando que siempre aparezca en la pantalla de manera suficientemente perceptible para el telespectador medio y que las cifras o letras inscritas en su interior sean perfectamente legibles (art. 4). Asimismo, este símbolo gráfico deberá acompañarse de una advertencia acústica de un segundo de duración, coincidente con el inicio de la emisión del símbolo gráfico en todos los programas. Dicha señal sonora debe ser homogénea en todas las emisiones y se halla depositada en la administración competente para que todos los operadores puedan utilizarla.

Conforme a lo establecido en la Ley 7/2010 general de comunicación audiovisual, será la autoridad audiovisual estatal la que deberá dictar las instrucciones para el desarrollo de los contenidos a esta gradación por edades y las autoridades audiovisuales competentes en cada ámbito de emisión a quienes corresponda la vigilancia y el control de la aplicación de estos preceptos.

#### **9.4. La emisión de obras audiovisuales europeas en las televisiones**

En la **Directiva de televisión sin fronteras**, ante las dificultades de la industria audiovisual europea para mantener una presencia importante en las parrillas de las televisiones europeas, con todas las consecuencias que de ello se derivan, tanto en aspectos culturales como económicos, se incluyeron unos mandatos complementarios a otras medidas de apoyo directo a la industria audiovisual europea –como, por ejemplo, el programa Media–, mediante el establecimiento de unas restricciones y unas cuotas para la emisión de obras de producción audiovisual europea en las parrillas de las distintas televisiones europeas.

También, en España, la **Ley 10/1988 de televisión privada** y la Resolución de 25 de enero de 1989, por la que se aprobó el Pliego de bases del concurso para la gestión indirecta del servicio público de televisión, fijaron un porcentaje del 40 % de producción originaria de los países integrantes de la Comunidad Europea (la mitad de la cual debía ser en expresión originaria española) en

el cómputo total de las películas comerciales que debían emitir las televisiones privadas, así como otros porcentajes de producción propia del titular de la concesión, de programación originaria española, etc. Incluso se adoptaron restricciones temporales para la emisión de películas cinematográficas si no había transcurrido un plazo desde su estreno, salvo que se hubiese participado en su coproducción.

Estas obligaciones se modificaron y se ampliaron a otros operadores de televisión, al tiempo que se acordaron otras obligaciones relativas a las inversiones de los operadores televisivos en producción audiovisual, con la Ley 25/1994 de incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva 89/552/CEE (de televisión sin fronteras) y con su reforma mediante la Ley 22/1999 que incorporaba la Directiva 97/36/CEE.

Asimismo, la Ley 7/2010, **general de comunicación audiovisual** ha derogado tanto la Ley 10/1988 de televisión privada como la Ley 25/1994 –reformada en 1999– de transposición de la directiva de televisión sin fronteras, y ha establecido unas nuevas obligaciones respecto a la producción audiovisual y cinematográfica, determinadas obligaciones en las emisiones de los operadores televisivos que podemos concretar en:

- los porcentajes mayoritarios y requisitos para la inclusión de obras audiovisuales europeas en las emisiones televisivas; y
- la obligación que se impone a los operadores de televisión para la inversión de un porcentaje de sus ingresos en la producción audiovisual de obras europeas.

A su vez, el Real decreto 1652/2004, de 9 de julio, por el que se aprobó el Reglamento que regula la inversión obligatoria para la financiación anticipada de largometrajes y cortometrajes cinematográficos y películas para televisión y desarrollo de estos mandatos, también ha sido derogado y sustituido por el Real decreto 988/2015, de 30 de octubre, por el que se regula el régimen jurídico de la obligación de financiación anticipada de determinadas obras audiovisuales europeas, el cual, además, rige en estos momentos.

#### Ved también

No obstante, todas estas cuestiones ya las detallaremos en el módulo correspondiente a la cinematografía, al que nos remitimos.

### 9.5. La emisión de contenidos audiovisuales de interés general

Los nuevos esquemas sobre los que se asientan los medios de comunicación audiovisuales, en un mundo cada vez más globalizado y en el que determinados acontecimientos tienen una demanda generalizada, propician que los prestadores del servicio de comunicación audiovisual compitan por conseguir **en exclusiva** los derechos de retransmisión de determinados acontecimientos, competiciones deportivas, películas o ciertos contenidos audiovisuales, y que, a su vez, los operadores rentabilicen estos derechos mediante una emisión en abierto o codificada de estos.

Estamos, por lo tanto, ante los nuevos retos de un mercado audiovisual en el que pueden primar la rentabilidad de ciertos contenidos audiovisuales muy demandados y que se ofertan mediante algún tipo de pago para acceder a ellos, privando al resto de los espectadores de poder acceder libremente a dichos contenidos.

Estos nuevos esquemas o estos nuevos retos, sobre los que se está articulando el nuevo panorama audiovisual, ya propiciaron la inclusión de unos nuevos mandatos en la reforma de la Directiva de televisión sin fronteras en 1997 y la consiguiente aprobación de la Ley 21/1997, de 3 de julio, reguladora de las emisiones y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos. Sin embargo, esta Ley 21/1997 fue derogada por la Ley 7/2010, general de comunicación audiovisual, que, de nuevo, reguló estos derechos como el derecho de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual a la contratación en exclusiva de la emisión por televisión de contenidos audiovisuales.

Para analizarlo, resulta conveniente que primero nos centremos en el significado y alcance legal del interés o la información general, para después analizar la contratación en exclusiva de contenidos audiovisuales y, por último, la potestad para excluir la emisión codificada en acontecimientos de interés general.

### **9.5.1. El interés o la información general**

Como hemos apuntado, los avances tecnológicos en el ámbito audiovisual, junto con la convergencia de los espectadores en la misma demanda de unos determinados contenidos audiovisuales y el interés de los operadores en adquirir en exclusiva y ofrecer únicamente a sus abonados o a quienes puedan pagar dichos contenidos, han propiciado un cambio en el concepto clásico de la defensa del derecho de la información que protege al emisor de esta, para situarlo en una nueva perspectiva en la que deben conjugarse y articularse un conjunto de derechos que ofrecen soluciones a los nuevos retos planteados, en los que ya no tienen fácil encaje las teorías clásicas construidas en torno al derecho de la información.

Desde esta nueva concepción es como deberemos entender e interpretar la actual tendencia a regular las emisiones audiovisuales, protegiendo el «interés general» frente a otros derechos. Al respecto debemos distinguir, como ya ocurría en la Ley 21/1997 y ahora podemos constatar en la Ley 7/2010,

- las obligaciones impuestas a terceros para salvaguardar el derecho a la información de los ciudadanos con resúmenes informativos de una duración máxima de tres minutos y

- las obligaciones derivadas de la retransmisión completa de un acontecimiento deportivo.

1) En el primer supuesto se intenta garantizar la información general a todos los ciudadanos, al imponer el libre acceso a los recintos deportivos (algunos de propiedad privada) de periodistas y cámaras, para poder informar y difundir imágenes con una limitación temporal de dichos acontecimientos sin contraprestación económica alguna, para no «limitar el derecho a la información» (art. 19.3). En unos términos similares se encuentran la legislación y jurisprudencia italiana, que considera que el derecho de información gratuita deriva directamente de su texto constitucional, o la Ley francesa de 13 de julio de 1992, que reguló expresamente este derecho.

2) En el segundo supuesto, la Ley 7/2010 ofrece un listado de los acontecimientos deportivos catalogados de interés general, entre los cuales se incluye un encuentro cada jornada de las competiciones de Liga o Copa del Rey de fútbol, que deberán ser retransmitidos en directo, en abierto y para todo el territorio del Estado, siempre que la autoridad audiovisual competente los incorpore en el catálogo de vigencia bienal (art. 20.1). Siguiendo la tendencia marcada por el derecho comunitario y, en especial, la Resolución del Parlamento Europeo de 22 de mayo de 1996 (B4-0326/96), así como el Considerando 18 de la Directiva 97/36/CE que reforma la Directiva de televisión sin fronteras cuando establece que

«es fundamental que los Estados miembros tengan capacidad para adoptar medidas encaminadas a proteger el derecho a la información y a garantizar un amplio acceso del público a la cobertura televisiva de acontecimientos (...) de gran importancia para la sociedad».

En ambos supuestos parece claro que se reconocen y protegen los derechos a una información gratuita y recepción en abierto de los acontecimientos –deportivos– de interés general (según se les denomina en la mencionada Ley). Pero el reconocimiento y la protección de estos derechos se efectúan en detrimento de otros derechos reconocidos por la Constitución española, como son la libertad de empresa (art. 38) y el derecho a la propiedad privada (art. 33). Por lo tanto será necesario concretar cuáles son los fundamentos y las bases jurídicas que permiten que unos derechos se sobrepongan a los otros.

Para ello coincidimos con algunos de los argumentos planteados en su día en la Exposición de Motivos de la Ley 21/1997, en la que se apelaba al art. 9.2 de la Constitución al imponer a los poderes públicos el deber de remover los obstáculos que impidan que se desarrollen plenamente los derechos y las libertades constitucionalmente reconocidos, en relación con

«la importancia social de las retransmisiones audiovisuales de los acontecimientos deportivos de especial relevancia y que dota a estos de un indudable interés público, que exige garantizar, sobre apoyos constitucionales explícitos, los legítimos derechos de los consumidores a acceder a las citadas retransmisiones, así como la eficaz protección de los diversos intereses deportivos y mercantiles afectados».

Asimismo debe apelarse: a la necesidad de dar cumplimiento a las exigencias del derecho a comunicar y recibir información, reconocido en el art. 20.1.d) de la Constitución; a los imperativos de su art. 38, en el marco de la libre competencia entre empresas (en la interpretación de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en sus sentencias 88/86 y 225/93) para evitar situaciones de restricción del mercado y de concentración de derechos exclusivos; o a lo establecido en los arts. 51.1 y 53.3 de la Constitución, en relación con la protección de los consumidores y usuarios en aquellos servicios de uso común, ordinario y generalizado, como son calificados los de esparcimiento y deportes que, por lo tanto, no deberán sustraerse de la posibilidad de acceder a ellos sin ningún tipo de restricción.

Ya sea frente a la discusión doctrinal en torno a la preeminencia del derecho a la información (sito en la sección primera del capítulo segundo del título primero de la Constitución, con la máxima protección constitucional) sobre los derechos de libertad de empresa o propiedad (situados en la sección segunda, con menos protección), ya sea porque la preeminencia sea de un derecho como es el de los consumidores y usuarios (recogido en el capítulo tercero del título primero, con una protección mínima), consideramos que en este caso la preeminencia no puede aislarse en el derecho de la información o el derecho de los consumidores y usuarios, sino que deben considerarse conjuntamente los dos derechos, reconocidos en los arts. 20 y 51, incluso con las referencias a los arts. 9 o 53 y al art. 38 respecto a la libre competencia, como preeminentes respecto a los arts. 33 y 38 sobre la propiedad privada o la libertad de empresa. Desde esta perspectiva, será de manera conjunta cuando los derechos a la información y los derechos de los consumidores y usuarios para las emisiones y retransmisiones audiovisuales, cuyo interés en la audiencia y repercusión social superen la normal relevancia y expectativa de consumo de los medios audiovisuales, pasan a convertirse en **fenómeno social o cultural**, y deberán superponerse a otros derechos constitucionales e intervenir los poderes públicos para garantizar los primeros en detrimento de los segundos.

Esta integración de ambos derechos respecto a determinadas emisiones audiovisuales no significa, sin embargo, que cada uno de ellos no tenga su proyección aislada, e incluso que puedan estar más conectados a unos contenidos audiovisuales u otros, como ocurre con el derecho a la información respecto a las emisiones sobre resultados y resúmenes de las jornadas de Liga o Copa, y el derecho de los usuarios y consumidores respecto a las retransmisiones de los partidos de la Liga de Fútbol Profesional.

Todo ello nos permite constatar cómo la legislación audiovisual actual, y la Ley 7/2010 es un buen ejemplo, supera esta concepción clásica del derecho a la información que protege exclusivamente la libertad del emisor del mensaje, para ampliar esta garantía de la libertad de información al receptor de

dicho mensaje, situándose en la perspectiva del destinatario de la información y protegiendo estas libertades y derechos desde la colectividad como sujetos receptores de los mensajes y la información.

### **9.5.2. El derecho a contratar en exclusiva contenidos audiovisuales**

El creciente interés de los espectadores por la información y las emisiones de ciertos acontecimientos –fundamentalmente deportivos– o contenidos audiovisuales, unido a la progresiva profesionalización y comercialización de las competiciones y acontecimientos deportivos, con la consiguiente venta de los derechos exclusivos sobre su difusión por determinados operadores de televisión, en 1996 y 1997 motivó un amplio debate público y un aumento espectacular de la cuantía de los derechos exclusivos sobre la retransmisión de partidos e imágenes de la liga española de fútbol profesional como reclamo para la televisión de pago por satélite. Casi al mismo tiempo la nueva regulación de «los acontecimientos de gran importancia para la sociedad» (art. 3.bis) de la Directiva 97/36/CE, o la aprobación de la Ley 21/1997 reguladora de las emisiones y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos, conforme ya hemos apuntado, supusieron una importante novedad en la defensa de los derechos de la información y el interés general de los ciudadanos europeos y españoles, así como en el intento de regular la libre competencia entre los operadores de televisión respecto a los eventos deportivos, fundamentalmente el fútbol.

En 2010, con la **Ley general de comunicación audiovisual**, se ha abordado de nuevo su regulación, aunque ahora desde la perspectiva de los derechos de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual. Como aspectos más destacados podemos apuntar:

1) Se reconoce la potestad y el derecho de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual –cualquiera que sea su naturaleza pública o privada, su ámbito de cobertura o sistema de emisión– para contratar contenidos audiovisuales para su emisión en abierto o codificado (art. 19.1). No se delimita de ninguna manera cuáles puedan ser estos contenidos audiovisuales, por lo que, frente a lo que ocurría con la Ley de 1997, en la actualidad pueden extrapolarse a cualquier tipo de acontecimientos de interés general para la sociedad (deportivos, musicales, culturales, religiosos, etc.). Aunque parece evidente, a pesar de que en la Ley se utiliza el término *contenidos* en varias ocasiones, que debemos asimilarlo a los contenidos derivados de la retransmisión de los citados acontecimientos, dado que la contratación exclusiva de cualquier otro tipo de contenidos de producción audiovisual privada –películas, series, etc.– está regido por las normas del libre mercado y sería una redundancia regularlo.

2) Se plantea, sin embargo, una importante duda respecto a la prestación del servicio de comunicación audiovisual de radiodifusión, ya que en la anterior Ley 21/1997, y tras unas importantes polémicas por la negativa de algunos

clubs de fútbol a permitir la difusión radiada de sus partidos, se estableció expresamente el derecho de estos prestadores a difundir íntegramente dichos acontecimientos. En el texto de la Ley 7/2010, sin embargo, el título de la sección 3.<sup>a</sup>, en la que se reconocen estos derechos a contratar en exclusiva, se refería expresamente a la televisión, mientras que en el desarrollo de su articulado, como hemos reseñado en el párrafo precedente, se refiere en todo momento a los prestadores del servicio de comunicación audiovisual, por lo que también afectaba a la radiodifusión, conforme se clarificó con el Real decreto ley 15/2012, que modificó el título de la sección 3.<sup>a</sup> para referirlo a «La contratación en exclusiva de la emisión de contenidos audiovisuales».

Por otra parte, respecto a la cuestión de fondo, sobre el libre acceso y la transmisión en directo por los operadores de radiodifusión de los acontecimientos que se celebren en los recintos deportivos, debe señalarse que con la Ley 7/2010 esta opción se dejaba al posible contrato con quienes tuviesen los derechos sobre el acontecimiento, generándose, de nuevo, una importante polémica. Esta opción se ha modificado con el Real decreto ley 15/2012, que ha incluido un nuevo apartado 4 en el art. 19 de la Ley 7/2010, para permitir que los operadores radiofónicos dispongan de

«libre acceso a los estadios y los recintos para retransmitir en directo los acontecimientos deportivos que tengan lugar en ellos, a cambio de una compensación económica equivalente a los costes generados por el ejercicio de tal derecho».

A su vez, la puesta en práctica de este mandato en el acceso a la retransmisión de los partidos de la Liga de Fútbol Profesional requirió, según lo previsto en el Real decreto ley 15/2012, ante la falta de acuerdo entre las partes, una resolución vinculante del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en julio de 2012, para fijar la cuantía de la compensación económica.

3) La referida potestad para emitir en exclusiva un determinado acontecimiento no debe privar al público residente en otro Estado miembro de la Unión Europea de la posibilidad de seguir los acontecimientos calificados de interés general para la sociedad en su país (art. 19.2).

4) También se contempla un derecho general a la información de todos los ciudadanos frente a la emisión exclusiva de un acontecimiento, al reconocer que

«los prestadores del servicio de comunicación audiovisual que hayan contratado en exclusiva la emisión de un acontecimiento de interés general para la sociedad deben permitir a los restantes prestadores la emisión de un breve resumen informativo en condiciones razonables, objetivas y no discriminatorias» (art. 19.3).

Ahora bien, con la reforma de este artículo, mediante el Real decreto ley 5/2015, de 30 de abril, de medidas urgentes en relación con la comercialización de los derechos de explotación de contenidos audiovisuales de las competiciones de fútbol profesional, se establece que este servicio se utilizará únicamente para programas de información general y solo podrá utilizarse en los



servicios de comunicación audiovisual a petición, si el mismo prestador del servicio de comunicación ofrece el mismo programa en diferido. Además, se concreta que

«No será exigible contraprestación alguna cuando el resumen informativo sobre un acontecimiento, conjunto unitario de acontecimientos o competición deportiva se emita en un informativo de carácter general, en diferido y con una duración inferior a noventa segundos».

Aunque deberán asumirse los gastos necesarios para facilitar la elaboración del resumen informativo y, durante la emisión del resumen, deberá aparecer permanentemente el logotipo o la marca comercial de la entidad organizadora y del patrocinador principal de la competición.

5) Todos los prestadores del servicio de comunicación audiovisual pueden acceder, en la zona autorizada, a los espacios en los que se celebre tal acontecimiento, con los medios técnicos que precisen para desarrollar su labor, sin que se le puedan oponer los derechos exclusivos contratados. Cuando el organizador del evento no esté establecido en España, la obligación de acceso recaerá en el titular de los derechos exclusivos que asuma la retransmisión en directo.

6) La Ley 7/2012, sin embargo, no mantiene ninguna prescripción en torno a la realización de «programas deportivos especializados sobre estos acontecimientos de interés general» que se realizan sobre la base de las imágenes o noticias obtenidas, directa o indirectamente, en los recintos donde se celebren los acontecimientos deportivos, pero parece evidente que en todo lo que exceda al mero programa de información general, los otros programas de televisión podrán generar el derecho a una contraprestación económica en favor de los titulares de los derechos de explotación, frente a la libre opción que tienen los operadores de radiodifusión, según lo establecido por el Real decreto ley 15/2012.

### **9.5.3. La emisión en abierto de acontecimientos calificados de interés general**

Conforme a las prescripciones que hemos mencionado hasta el momento y tras reconocer el derecho para la emisión exclusiva de determinados acontecimientos, el art. 20 de la Ley general de comunicación audiovisual contempla la posibilidad de que el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales –al respecto debe entenderse que este órgano está suprimido por la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por lo que en esos momentos será este último quien asuma dichas competencias– fije, con carácter bienal y mediante decisión motivada, un catálogo que recoja los acontecimientos de interés general para la sociedad que han de emitirse por televisión en abierto y con cobertura estatal. Asimismo, podría determinar

si dichos acontecimientos deben ser transmitidos total o parcialmente en directo, o en caso necesario, por razones de interés público –aunque en ningún momento concreta cuáles pueden ser–, total o parcialmente en diferido.

Al respecto, ya se han señalado en el módulo 1 este catálogo de acontecimientos, que recoge el art. 20.1 de la Ley general de comunicación audiovisual y que es la que rige en estos momentos.

En lo relativo a su contratación, tratarse de unos acontecimientos de interés general y gran seguimiento por la audiencia, los derechos de emisión televisiva suelen venderse o subastarse entre los prestadores del servicio, conforme a los usos de mercado. De hecho, la Ley general de comunicación audiovisual exige en el art. 20.4 –no sabemos hasta dónde puede alcanzar esta obligación fuera del ámbito nacional– que el titular de los derechos venda el derecho de emisión en abierto y directo con cobertura estatal a un precio fijado mediante subasta entre los interesados.

Asimismo, en el art. 20.2 y 3 se prevé que, en los supuestos de que la contratación para su emisión en exclusiva la haya realizado un prestador del servicio de comunicación audiovisual que emite toda su programación codificada, dicho prestador podrá elegir entre emitir en directo y en abierto el acontecimiento o venderlo a otro prestador para su emisión en abierto y al precio fijado mediante subasta entre los prestadores interesados. En el caso de que no recibiese ninguna oferta o no se acordase su cesión a un operador que pueda emitirlo en abierto y en cobertura estatal, el prestador titular de los derechos de emisión en exclusiva está obligado a emitir el acontecimiento en abierto.

También, cuando uno de esos acontecimientos esté contratado para su emisión en exclusiva por un prestador del servicio de comunicación audiovisual que emite en abierto en un ámbito de cobertura inferior al estatal, deberá vender este derecho, a un precio fijado mediante subasta, a otros prestadores que puedan cubrir el resto del territorio nacional, con emisión en abierto. En el caso de que no existan ofertas conservará su derecho a emitir en exclusiva en su ámbito de cobertura.

#### **9.5.4. Seguimiento y sanciones por incumplimiento de estos derechos**

El seguimiento y, en su caso, la imposición de sanciones a los prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisiva por el incumplimiento de lo preceptuado en torno a estos derechos relacionados con la emisión en exclusiva de acontecimientos de interés general le corresponden, en la actualidad –conforme a la Ley 3/2013–, a la Comisión Nacional de Mercados y Competencia.

Además, en el art. 58, puntos 9 y 10, de la Ley general de comunicación audiovisual, se especifican como infracciones graves: el incumplimiento del deber de permitir a los restantes prestadores la emisión de un breve resumen informativo, en los términos y con las condiciones establecidas por el art. 19.3 –antes comentado–; y el incumplimiento de las obligaciones de emisión en abierto y de venta de la emisión de los acontecimientos de interés general para la sociedad previstas, respectivamente, en el art. 20.2 y 3 –también comentados con anterioridad–, que pueden implicar importantes sanciones económicas o de otro tipo en caso de reincidencia.

## 10. Las autoridades regulatorias del audiovisual

La potestad de reglamentar y actuar en el ámbito de los medios audiovisuales, en sus orígenes, se ejercía directamente por los poderes ejecutivos. No obstante, la historia de subjetividad y arbitrariedad en la aplicación de determinadas políticas sobre los medios audiovisuales propició la creación de una figura ampliamente empleada en los países desarrollados. Se trata de las **autoridades regulatorias del audiovisual** que, con este nombre u otros como el de consejos del audiovisual, ejecutan diferentes competencias en las políticas de comunicación.

El antecedente en la instauración de estas autoridades nacionales de regulación, que constituyen un modelo para algunos países, fue la Federal Communications Commission (FCC) estadounidense, establecida en fecha tan temprana como 1934 para regular las emisiones radiofónicas. Hoy en día sus atribuciones incluyen todo tipo de servicios que utilicen el espectro radioeléctrico, como la radio y la televisión, y los servicios de telecomunicaciones, incluyendo el cable, el satélite y el acceso a internet y la banda ancha. Todo ello con una actitud procompetitiva y proinnovación.

En términos generales, podemos apuntar que estas autoridades de regulación responden básicamente a una triple tipología:

- **Autoridades del audiovisual:** es el modelo clásico, en el que un organismo se encarga de vigilar el cumplimiento de diferentes aspectos relacionados con los contenidos, con la estructura del mercado (defensa del pluralismo y vigilancia de la concentración) e incluso en algunos casos tiene la potestad de otorgar las licencias de emisión. Un ejemplo sería el Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) en Francia.
- **Autoridades convergentes:** son la respuesta a la integración tecnológica y de mercado entre los actores audiovisuales y las empresas de telecomunicaciones. Estos actores, tradicionalmente con mercados independientes, cada vez se encuentran ofreciendo servicios esencialmente similares por todo tipo de redes de telecomunicación. Ejemplos son la Office of Communications (Ofcom) en Gran Bretaña, o la Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) en Italia.
- **Autoridades de redes:** es el más nuevo, pero el menos desarrollado como autoridad regulatoria. La idea de convergencia va más allá del audiovisual y las telecomunicaciones y parte de la idea de que lo que une a servicios tan distintos como el ferrocarril, la energía o las telecomunicaciones es el hecho de que se distribuyan en forma de red. Lo importante para la eficiencia de todas estas industrias es regular el acceso a las redes. Como ese es el *know-how* importante, tiene sentido que una misma autoridad experta en redes lo gestione. Un ejemplo es la Bundesnetzagentur alemana, aun-

que en el caso del audiovisual las amplias potestades regulatorias están en manos de las autoridades audiovisuales regionales.

### **10.1. La creación de consejos o autoridades audiovisuales independientes. Normativa española y europea**

En España, frente a lo ocurrido en otros países del entorno, la gestación de órganos de estas características ha sido un proceso difícil, plagado de avances y retrocesos, en el que, salvo determinadas excepciones, no ha existido una verdadera voluntad política de llevarlo a cabo.

Al respecto, podrían apuntarse numerosos factores (Vidal, 2019). El primero, la traslación, en la Ley 4/1980, del Estatuto de la radio y televisión, de cierto modelo de una radiotelevisión pública gubernamental que se había consolidado desde la creación de radiotelevisión española, con una sola pincelada democrática como era la instauración de un Consejo de Administración nombrado por las Cortes, pero sin apenas competencias y que no alcanzó mayores cuotas democráticas hasta la Ley 17/2006. Un modelo que se repite en la Ley 46/1983 para los canales autonómicos. Otros factores pueden ser la tardanza en regular las televisiones privadas hasta 1988, o el mantenimiento del concepto del servicio público para las emisiones audiovisuales hasta 2010, así como el férreo control de las instituciones gubernamentales sobre las concesiones o licencias que se otorgaban en el ámbito audiovisual. Son ejemplos de esa falta de voluntad política de avanzar hacia la creación de autoridades audiovisuales independientes, como es práctica habitual en la práctica totalidad de países europeos o como obligan las disposiciones de la Unión Europea.

Frente a la existencia de estas autoridades en otros países europeos, en nuestro caso, el ámbito estatal –apenas podemos citar algunas iniciativas y una regulación que se aprobó en 2010–, no se puso en marcha y se derogó en 2013. En este recorrido cronológico, en primer lugar, debemos apuntar la creación, por un acuerdo del Pleno del Senado de 17 de noviembre de 1993, de una Comisión Especial para el Estudio de los Contenidos Televisivos, que tenía entre sus objetivos fundamentales analizar y proponer soluciones en torno a la regulación y el control de los contenidos audiovisuales. Esta comisión, presidida por la senadora Victoria Camps, se desarrolló durante más de año y medio con numerosas comparecencias de representantes institucionales, de directivos de distintas cadenas de televisión, de representantes de asociaciones de usuarios de televisión, de expertos en diversos ámbitos de la producción, la investigación y emisión audiovisuales, etc., y concluyó sus trabajos con el Informe de 7 de abril de 1995, en el que se proponía un «reordenamiento jurídico del sector audiovisual», con la inclusión de reformas importantes en el Estatuto de la radio y televisión, y en la legislación general sobre emisiones audiovisuales; así como la creación de una

«autoridad independiente, unipersonal o colegiada, con las máximas competencias sobre todas las cadenas, si bien la ejecución de sus propuestas o recomendaciones, incluidas las de sanción, debería reservarse a la Administración. Las funciones de tal organismo serían similares a las de un defensor del pueblo, para servir de caja de resonancia del malestar de la sociedad y de cauce de sus propuestas. Asimismo, podría unificar los criterios de calificación que las cadenas pueden aportar en su programación y la definición de los programas susceptibles de ser calificados. Esta autoridad debería estar obligada a elaborar un informe anual para conocimiento de la sociedad y a presentarlo ante el Parlamento. Se trata de una figura presente en diversos países de nuestro entorno» –BOCG, Senado, n.º 262, de 11.04.1995, pág. 77.

En este lento proceso también pueden reseñarse:

- los intentos en 1997 y 1998 de englobar en el marco de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones estas funciones;
- la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa, adoptada el 20 de diciembre de 2000, sobre la independencia y funciones de las autoridades reguladoras del sector audiovisual –Consejo de Europa, Comité de Ministros, REC 2000/23, de 20 de diciembre–;
- las numerosas propuestas y las proposiciones de Ley presentadas –entre las de la VII Legislatura podemos apuntar la Proposición de Ley de creación del Consejo Superior de los Medios Audiovisuales, presentada el 25 de abril de 2000 por el Grupo Parlamentario Socialista;
- la Proposición de Ley de creación del Consejo de la Comunicación, presentada el 8 de mayo de 2000 por el Grupo Mixto, etc–;
- las propuestas y recomendaciones del informe encargado por el Gobierno al Comité de Sabios para la reforma de la televisión pública en 2005;
- y, sobre todo, la necesaria transposición de la nueva Directiva de televisión sin fronteras, acordada en 2007, que contempla la obligación de cada Estado miembro de garantizar la independencia de la autoridad de reglamentación nacional encargada de poner en práctica las disposiciones de esta directiva.

Finalmente, esta cuestión se abordó con el proyecto de Ley general de comunicación audiovisual, que tuvo su plasmación definitiva con la **Ley 7/2010** de 31 de marzo, que en su título V contempló la creación y regulación del **Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA)** como autoridad audiovisual independiente y con unas amplias funciones sobre la actividad de los medios de comunicación audiovisuales de ámbito estatal.

Con la Ley 7/2010, se intentó dar un paso adelante en la creación de un Consejo Audiovisual para paliar la carencia democrática y el anacronismo que suponía, tanto desde el punto de vista de la defensa de los derechos y libertades de los usuarios de la comunicación, como respecto al funcionamiento y los derechos de los propios medios de comunicación audiovisuales, el posible intervencionismo de las autoridades ejecutivas.

Para ello se le asignan numerosas funciones, que van desde la supervisión de la programación y los contenidos emitidos por los medios de comunicación audiovisuales hasta el cumplimiento de la misión de servicio público encomendada a los prestadores públicos, pasando por la aprobación del Catálogo de acontecimientos de interés general, la llevanza del Registro estatal, el control de inicio de la actividad y las competencias para decidir la renovación de licencias, velar el mantenimiento de un mercado audiovisual competitivo, transparente y fiable, arbitrar los conflictos que puedan surgir en el sector o ejercer la potestad sancionadora.

Sin embargo, este CEMA nunca llegó a constituirse. Primero, por la dilación en la propuesta y elección de las personas que debían componer dicho Consejo y, posteriormente, por la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), que en su art. 9 y en la disposición adicional séptima atribuyen las funciones de supervisión y control del mercado de comunicación audiovisual a dicha comisión –un organismo nombrado por el Gobierno–, y las funciones de recibir las comunicaciones de inicio de actividad de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual, llevar el Registro estatal de prestadores de servicios de comunicación audiovisual, o decidir sobre cualquier cuestión o incidente que afecte al ejercicio de los títulos habilitantes de servicios de comunicación audiovisual al Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

La referida atribución a otros organismos y vaciado de competencias del CEMA se completa con la disposición derogatoria, apartado g), de la Ley 3/2013, que deroga expresamente el título V de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, general de comunicación audiovisual, es decir la creación, regulación y competencias del CEMA, cuyas funciones pasan a ejercerlas dos organismos, la CNMC y un Ministerio, cuya vinculación al ejecutivo resulta más que evidente, frente al mandato de crear una autoridad audiovisual independiente para la supervisión y el control de la actividad de los medios de comunicación audiovisuales de ámbito estatal que contemplaba la Ley 7/2010.

Frente a estos avances y retrocesos en la regulación española, en la **Unión Europea**, desde la reforma de la Directiva de televisión sin fronteras, aprobada en 2007, ya se incidía en la necesidad de que todos los países se dotasen de «organismos reguladores independientes», lo que se reforzó en la Directiva 2010/13/UE y se ha concretado, todavía más, con la Directiva 2018/1808, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE, sobre coordinación de determinadas disposiciones reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual, que en su art. 30 establece, expresamente, que:

«1. Cada Estado miembro designará una o más autoridades u organismos reguladores nacionales o ambos. Los Estados miembros velarán por que sean jurídicamente distintos de los órganos gubernamentales y funcionalmente independientes de sus respectivos gobiernos o de cualquier otra entidad pública o privada. Esta circunstancia se entenderá sin perjuicio de la posibilidad de que los Estados miembros establezcan autoridades re-

gadoras que supervisen varios sectores distintos. 2. Los Estados miembros velarán por que las autoridades u organismos reguladores nacionales ejerzan sus competencias con imparcialidad y transparencia y con arreglo a los objetivos de la presente Directiva, en particular el pluralismo de los medios de comunicación, la diversidad cultural y lingüística, la protección de los consumidores, la accesibilidad, la no discriminación, el correcto funcionamiento del mercado interior y la promoción de la competencia leal. Las autoridades u organismos reguladores nacionales no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún otro organismo en relación con el ejercicio de las tareas que les asigne la normativa nacional por la que se aplique el Derecho de la Unión. Esto no impedirá su supervisión de conformidad con el Derecho constitucional nacional. 3. Los Estados miembros velarán por que las competencias y facultades de las autoridades u organismos reguladores nacionales, así como los medios por los que rendirán cuentas, estén claramente definidos por la ley. 4. Los Estados miembros velarán por que las autoridades u organismos reguladores nacionales dispongan de adecuados recursos financieros y humanos y potestades coercitivas para desempeñar sus funciones con eficacia y contribuir a la labor del ERGA. Los Estados miembros velarán por que se proporcione a las autoridades u organismos reguladores nacionales sus propios presupuestos anuales, que se harán públicos. 5. Los Estados miembros fijarán en el Derecho nacional las condiciones y procedimientos para el nombramiento y cese de los responsables de las autoridades u organismos reguladores nacionales o de los miembros del órgano colegiado que desempeñe dicha función, incluida la duración del mandato. Los procedimientos serán transparentes y no discriminatorios, y garantizarán el grado de independencia requerido. El responsable de una autoridad u organismo regulador nacional o los miembros del órgano colegiado que desempeñe dicha función dentro de una autoridad u organismo regulador nacional podrán ser cesados en caso de que dejen de cumplir las condiciones requeridas para el ejercicio de sus funciones, establecidas de antemano a nivel nacional. Cualquier decisión de cese deberá estar debidamente justificada, se notificará previamente y se hará pública...».

Además, en los arts. 30 bis y 30 ter de la citada Directiva se fijan las obligaciones para que los Estados miembros garanticen que estas autoridades u organismos reguladores nacionales tomen las medidas necesarias para intercambiar mutuamente y con la Comisión la información necesaria para la aplicación de dicha Directiva, y establecen ciertas obligaciones para el Grupo de Entidades Reguladoras Europeas para los Servicios de Comunicación Audiovisual (ERGA), creado en 2014 e integrado por representantes de las autoridades u organismos reguladores nacionales en el ámbito de los servicios de comunicación audiovisual que tengan la responsabilidad primaria de la supervisión de los servicios de comunicación audiovisual, para prestar asesoramiento técnico a la Comisión y realizar los pertinentes informes en los ámbitos relacionados con los servicios de comunicación audiovisual.

Por todo ello, parece evidente que los mandatos de la Directiva obligarán de nuevo al Estado español a abordar la regulación de un consejo o autoridad audiovisual independiente sobre otros moldes.

## **10.2. Los consejos audiovisuales en las comunidades autónomas**

En esta reseña sobre las autoridades audiovisuales en España, también debe apuntarse que algunas comunidades autónomas, en el marco de sus competencias sobre medios de comunicación, han creado sus propios consejos audiovisuales como «alta autoridad audiovisual independiente».

Así, en el marco de lo previsto en el art. 149.1.27 de la Constitución española, han asumido en sus respectivos estatutos de autonomía las competencias para el desarrollo y la ejecución de las normas básicas en materia de medios de comunicación social e, incluso, en algunos casos se ha recogido en dichos



estatutos la existencia o creación de unas autoridades audiovisuales independientes, como una de las instituciones de autogobierno de la propia comunidad (Andalucía, Cataluña o Islas Baleares), o en otras simplemente como un mandato y una obligación para la posterior regulación de esta figura (Comunidad Valenciana). Además, en estas comunidades se han aprobado las leyes que las desarrollan y, en algunas, se han constituido y ya funcionan desde hace tiempo estas autoridades audiovisuales independientes.

Intentando seguir cierto orden cronológico debemos apuntar que el primer organismo de estas características fue el **Consejo Audiovisual de Cataluña** (CAC), previsto en la Ley 8/1996, de 5 de julio, de la Generalitat de **Cataluña**, de regulación de la programación audiovisual distribuida por cable –completada por los reglamentos de organización y funcionamiento aprobados por los decretos 3/1997 y 4/1997. Aunque unos años más tarde se derogó y sustituyó por la Ley 2/2000, de 4 de mayo, del Consejo del Audiovisual de Cataluña que, entre otras cuestiones, amplió el ámbito de actuación al conjunto de prestadores del servicio de comunicación audiovisual competencia de la Generalitat de Cataluña. Un texto legal que posteriormente ha sido modificado parcialmente por otras leyes, como la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña. El CAC, por lo tanto, desde su creación, se ha convertido en la autoridad independiente de regulación de la comunicación audiovisual de Cataluña, y su finalidad es velar por el cumplimiento de la normativa aplicable a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, tanto públicos como privados, y según sus propios documentos tiene como principios de actuación la defensa de la libertad de expresión y de información, del pluralismo, de la neutralidad y la honestidad informativas, así como de la libre concurrencia del sector. Asimismo, debe mencionarse que el Estatuto de Cataluña, aprobado en 2006, incorporó este consejo como un órgano de autogobierno de la Comunidad Autónoma, que en el art. 82 describe cómo:

«El Consejo Audiovisual de Cataluña es la autoridad reguladora independiente en el ámbito de la comunicación audiovisual pública y privada. El Consejo actúa con plena independencia del Gobierno de la Generalitat en el ejercicio de sus funciones. Una Ley del Parlamento debe establecer los criterios de elección de sus miembros y sus ámbitos específicos de actuación».

En esta relación cronológica, la siguiente comunidad en crear un consejo audiovisual fue **Navarra**, a través de la Ley foral 18/2001, de 5 de julio, por la que se reguló la actividad audiovisual en Navarra y se creó el Consejo Audiovisual de Navarra, como un ente de derecho público, con personalidad jurídica propia, independiente de las administraciones públicas, encargado de garantizar y promover el respeto a los valores y principios constitucionales y, en especial, la protección del pluralismo, la juventud y la infancia. En este caso, aunque entra en el marco general de sus competencias, la creación de este consejo no estaba prevista, ni tampoco se contemplaba de manera específica en el art. 55, en su texto estatutario, que detalla las competencias generales sobre medios de comunicación, y en el año 2011, argumentando que dicho Consejo se creó en un contexto en el que se preveía que el número de emisoras locales creciera a raíz del proceso de liberalización de las telecomunicaciones y la apro-

bación de la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de televisión local por ondas terrestres, y que la crisis económica generalizada obligaba a adoptar políticas de contención del gasto público, entre ellas la reducción de órganos directivos de la Administración, por la Ley foral 15/2011, de 21 de octubre; se derogó la Ley foral 18/2001, por la que se regulaba la actividad audiovisual en Navarra y se creaba el Consejo Audiovisual de Navarra, atribuyendo sus funciones al órgano competente de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y, con ello, se suprimió dicho Consejo.

Algo similar debemos comentar de la **Comunidad de Madrid**, que aprobó la Ley 2/2001, de 18 de abril, de contenidos audiovisuales y servicios adicionales de la Comunidad de Madrid, que en su título IV contemplaba la creación del Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid y la Comisión Técnica Audiovisual que, no obstante, a diferencia de la Comunidad Navarra, no puso en marcha. Unos años más tarde, mediante la Ley 2/2006, de 21 de junio, de supresión del Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid, con el objetivo de «remover cualquier obstáculo a la libertad de expresión y de impedir la existencia de barreras...», derogó el título IV de la Ley de 2001, renunciando a la creación de un organismo de estas características.

También **Andalucía** creó una alta autoridad audiovisual independiente, mediante la Ley 1/2004, de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía, que lo define como:

«una autoridad independiente que regula la actividad de los medios audiovisuales en Andalucía según las funciones atribuidas en su Ley de creación 1/2004. Su cometido es velar por el respeto de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución y el Estatuto de Andalucía, así como por el cumplimiento de la normativa vigente en materia audiovisual y de publicidad».

Asimismo, las funciones que se definen en el art. 4 de la Ley de 2004 se han ampliado con la Ley 10/2018, de 9 de octubre, del audiovisual de Andalucía, que reforma el mencionado artículo dotando de mayores funciones al Consejo Audiovisual de Andalucía. Asimismo, la reforma del Estatuto de autonomía de Andalucía, de 2007, lo ha consolidado como órgano estatutario de autogobierno, según se recoge en su actual art. 131:

«1. El Consejo Audiovisual es la autoridad audiovisual independiente encargada de velar por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios en los medios audiovisuales, tanto públicos como privados, en Andalucía, así como por el cumplimiento de la normativa vigente en materia audiovisual y de publicidad. 2. El Consejo Audiovisual velará especialmente por la protección de la juventud y la infancia en relación con el contenido de la programación de los medios de comunicación, tanto públicos como privados, de Andalucía. 3. Una ley del Parlamento regulará su composición, competencia y funcionamiento».

En esta reseña de las comunidades que contemplan la creación de una alta autoridad audiovisual independiente también debe citarse a las **Islas Baleares**, que, como ya hizo la Comunidad Valenciana, incluyeron este organismo en la propuesta de reforma de su texto estatutario en 2007, sin que estuviese

funcionando un organismo de estas características, como sí había ocurrido en Cataluña y Andalucía. En concreto, el art. 77 del Estatuto de las Islas Baleares establece:

«El Consejo Audiovisual de las Illes Balears se configura como una entidad pública independiente, cuya misión es velar en los medios de comunicación social de titularidad pública por el cumplimiento de los principios rectores del modelo audiovisual, concretamente: promover las condiciones para garantizar la información veraz, objetiva y neutral, y promover la sociedad de la información; garantizar el acceso de los grupos políticos y sociales representativos a los medios de comunicación social; fomentar el pluralismo lingüístico en los medios de comunicación; que se cumplan los principios que inspiran el modelo lingüístico del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears; garantizar y favorecer el acceso de las personas con discapacidad auditiva o visual a los medios de comunicación social y a las nuevas tecnologías. Los miembros del Consejo Audiovisual son nombrados por el Parlamento de las Illes Balears mediante el voto favorable de las tres quintas partes de sus miembros. La composición y las funciones concretas serán desarrolladas por una Ley del Parlamento».

Con posterioridad y conforme a dicho mandato, se aprobó la Ley 2/2010, de 7 de junio, del Consejo Audiovisual de las Islas Baleares, en cuyos 27 artículos se detallan el régimen jurídico, composición y potestades de este nuevo Consejo.

La **Comunidad Valenciana**, en el ámbito de sus competencias y tras las experiencias de la regulación o el funcionamiento de otros consejos audiovisuales en Cataluña, Navarra, Madrid o Andalucía, asumió el reto de crear un Consejo del Audiovisual de la Comunidad Valenciana en 2006, y en un doble marco legislativo. Por una parte, con la reforma de su Estatuto de autonomía, por la Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana. Y, por otra, con la aprobación de la Ley 1/2006, de 19 de abril, de la Generalitat Valenciana, del sector audiovisual, que contemplaba en su art. 5 la referencia a la creación de dicho Consejo.

Sin embargo, la falta de voluntad política retrasó la plasmación de este mandato estatutario y la aprobación definitiva de una ley para crear dicho Consejo no vio la luz hasta 2018, aunque entre tanto hubo algunos intentos y, además, esta voluntad se recogió en varias leyes aprobadas por Les Corts. Finalmente, esta voluntad se ha plasmado en la **Ley 10/2018**, de 18 de mayo, de creación del Consell del Audiovisual de la Comunidad Valenciana. Como rasgos más destacados de esta Ley 10/2018 podemos apuntar que el Consell del Audiovisual se configura como una auténtica autoridad independiente, en el ámbito de la Comunidad Valenciana, sobre los medios de comunicación audiovisuales de titularidad o gestión pública o privada, con funciones consultivas, de propuesta y administrativas, con competencias reguladoras y sancionadoras sobre los contenidos y la publicidad que se emitan por dichos medios, así como en la adjudicación de licencias o habilitaciones para las emisiones a través de ondas hertzianas, en las comunicaciones previas al inicio de la actividad que deben realizar los operadores de cable o protocolos de internet, en la vigilancia sobre el cumplimiento de las obligaciones de servicio público que deben prestar los prestadores públicos, etc. Asimismo, participa en la gestión del archivo audiovisual de la Comunidad Valenciana y en la gestión de las infraestructuras para

la prestación del servicio de comunicación audiovisual sobre las que tenga la competencia o la titularidad la Generalitat. Por lo tanto, supone el modelo con mayor ámbito competencial de los que operan en España y con características parecidas al Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) de Francia.

Este proceso también ha tenido cierto eco en algunas comunidades que, sin tenerlo contemplado de manera singular en su Estatuto, plantearon en su momento proyectos de ley para la creación de esta alta autoridad independiente, como ocurrió en **Castilla y León, Aragón o Canarias**, en 2010 y 2011, a partir del impulso que supuso la aprobación de la Ley 7/2010 y la regulación del CEMA, pero en el marco de las competencias autonómicas para el desarrollo y la ejecución de la normativa básica en materia de medios de comunicación. Sin embargo, la crisis económica y la modificación de la citada ley abortaron la regulación y creación de los consejos audiovisuales en dichas comunidades.

En la misma línea, aunque con características distintas, puede reseñarse que en **Galicia** se creó, a través de la Ley 6/1999, de 1 de septiembre, del audiovisual de Galicia, el Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y del Audiovisual, aunque con unas funciones de simple asesoramiento en varios ámbitos y muy pocas competencias en el ámbito audiovisual, por lo que difícilmente podemos asimilarlas a las características que suelen tener los consejos audiovisuales o los que marca la Directiva de servicios de comunicación audiovisual.

Son, por lo tanto, muchas las posibilidades y los desarrollos que se han dado de estas autoridades audiovisuales autonómicas, que suelen configurarse como organismos independientes, con personalidad jurídica propia, con un ámbito competencial determinado por cada ley autonómica, que va desde el seguimiento y control de los contenidos emitidos, pasando por la adjudicación de licencias, hasta una participación más amplia en la gestión y propuestas que se extiende a todos los servicios de radio y televisión, públicos y privados, que no sobrepasen el ámbito de cobertura de la comunidad autónoma, con una composición plural y elegidos, mayoritariamente, por los parlamentos autonómicos.

## Bibliografía

**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, págs. 40-61).

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

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

**Bustamante, E.** (2004). «Cultural industries in the Digital Age: some provisional conclusions». *Media, Culture & Society* (vol. 26, núm. 6, págs. 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, págs. 378-397).

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

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

**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, págs. 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, págs. 39-50).

**Guichot, E. (coord.)** (2018). *Derecho de la Comunicación* (5.ª 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* (5.ª 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, págs. 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, págs. 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, págs. 181-207).

**Vidal, J. M.** (2019). *Libertades informativas y medios de comunicación*. Valencia: 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». En Varios autores. *Contenidos y formatos de calidad en la nueva televisión* (págs. 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, 1.er semestre 2013, págs. 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, 2.º semestre, ISSN 1695-1085, págs. 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.