

La intervención pública en televisión

David Fernández Quijada

PID_00198300



Los textos e imágenes publicados en esta obra están sujetos –excepto que se indique lo contrario– a una licencia de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 España de Creative Commons. Podéis copiarlos, distribuirlos y transmitirlos públicamente siempre que citéis el autor y la fuente (FUOC. Fundació para la Universitat Oberta de Catalunya), no hagáis de ellos un uso comercial y ni obra derivada. La licencia completa se puede consultar en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.es>

Índice

1. Introducción.....	5
2. El marco internacional de la política televisiva.....	9
2.1. Redefinición del rol estatal	9
2.2. Servicio público	11
3. La política televisiva en Europa.....	13
3.1. Regulación: la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual	17
3.1.1. Contenidos	17
3.1.2. Publicidad	18
3.1.3. Protección de menores	19
3.2. Líneas estratégicas	20
3.2.1. Gestión del espectro radioeléctrico	20
3.2.2. Pluralismo	22
3.2.3. Políticas industriales	23
4. La política televisiva en España.....	24
4.1. Regulación: la Ley General de la Comunicación Audiovisual	24
4.1.1. Contenidos	25
4.1.2. Publicidad	25
4.1.3. Protección de menores	26
4.2. Líneas estratégicas	27
4.2.1. Gestión del espectro radioeléctrico	27
4.2.2. Diversidad y pluralismo	28
4.2.3. Políticas industriales	28
5. El marco televisivo autonómico.....	30
6. Autoridades regulatorias.....	31
Bibliografía.....	35

1. Introducción

Como veíamos en la introducción de esta asignatura, las políticas culturales y de comunicación son algo más que las leyes sobre medios. Más bien la legislación es uno de los instrumentos a través de los cuales se materializan las políticas culturales y de comunicación, que de forma amplia se refieren a la manera de organizar el sector comunicativo de acuerdo con unas directrices político-ideológicas que marcarán elementos clave, como la fortaleza de la libertad de expresión, el equilibrio entre las fuerzas del mercado (interés privado) y del servicio público (interés común), la protección del consumidor ante los posibles abusos de las empresas, etc.

Al hablar de directrices ideológico-políticas hacemos referencia a todo un conjunto de valores que dan forma y justifican las políticas que posteriormente se aplican. A pesar de que la dicotomía izquierda-derecha del espectro político marca algunas líneas más o menos comunes en todo el mundo occidental, hay que huir de generalizaciones. Por ejemplo, los gobiernos británicos de Margaret Thatcher (1979-1990) iniciaron el neoliberalismo político actual con sus políticas de reducción del sector público. En el campo televisivo, no obstante, crearon un nuevo canal público, Channel 4.

Tras varios lustros de debate, a inicios de los años ochenta se decidió crear un cuarto canal terrestre de televisión en el mercado británico 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, Channel 4 se creó como una compañía dependiente de un organismo público, la Independent Broadcasting Authority. La razón fue que más que la ideología económica mercantilista en pro de la hegemonía del mercado, en este caso pesó más la ideología social conservadora de mantener unos niveles elevados de calidad, moralidad y decencia en la televisión.

El razonamiento fue que dos canales privados compitiendo por la publicidad (ITV y el cuarto canal) acabarían programando solo aquello que atrajera al mayor número de televidentes, con independencia de los valores transmitidos por esos programas. Eso sí, la ideología conservadora también se manifestó en la peculiar organización de Channel 4. El nuevo canal no se financió con dinero procedente de los presupuestos públicos, como la BBC, sino de la publicidad. Su misión se centraba en la emisión de contenidos innovadores, creativos y de carácter educativo. Para evitar la lucha de audiencias, esta publicidad fue gestionada por ITV, que así mantuvo el monopolio de la publicidad televisiva, evitando la guerra por las audiencias y en línea claramente contraria a la clásica política pro-competitiva liberal. Además, el nuevo canal nació con una estructura mínima, ya que se le prohibió producir contenidos propios y fue obligado a comprar todos sus programas a empresas externas, siendo estas mayoritariamente de propiedad privada.

Todo ello, evidentemente, en el contexto de la cultura en la que se desarrollen estas políticas y teniendo en cuenta las fuerzas de los diferentes actores en juego; es decir, cómo los propietarios de los medios de comunicación, los profesionales y los usuarios pueden hacer llegar sus demandas e influir en la toma de decisiones que se da en las instancias políticas; por ejemplo, en favor de un aumento o de una reducción de la cantidad de publicidad que puede ser emitida, en la regulación de códigos deontológicos para los profesionales o en la protección de los menores. Además, en muchos países se deben tener en cuenta obligaciones contraídas supranacionalmente en este ámbito, por ejemplo aplicando convenciones y regulaciones de la Unesco, el Consejo de Europa o la Unión Europea.

La voluntad de influir sobre las políticas y los reguladores ha sido tradicional motivo de polémica, ya que a menudo se ve como la voluntad de quebrar el orden democrático establecido a través del tráfico de influencias. Por esta razón, algunos países regulan las funciones de los *lobbies*, los grupos de presión que intentan influir sobre la toma de decisiones políticas (Xifra, 2009). La función de estos grupos es hacer llegar la posición de sus representados sobre determinados temas para que sea tenida en cuenta. Es una vía de participación en la elaboración de políticas que utiliza tanto cauces directos, entendidos como los mecanismos de consulta oficialmente establecidos en estos procesos, como indirectos, por ejemplo, mediante la exposición pública de sus puntos de vista a través de los medios de comunicación. Esta actividad es legítima y no debe confundirse con el hecho de que los responsables de las políticas públicas se dejen influir y favorezcan los intereses privados por encima del interés común y mayoritario de la ciudadanía, con ese intercambio de favores tan propio del clientelismo político-mediático (Fernández-Quijada, Arboledas, 2013).

En Europa, algunos de estos grupos son la Association of Commercial Television in Europe (ACT), que representa los intereses de las televisiones privadas en Bruselas, la Association of European Radios (AER), que hace lo propio con las radios privadas, o la European Broadcasting Union (EBU), que defiende a los operadores públicos de radio y televisión. En España, algunas de estas funciones las juegan la Unión de Televisiones Comerciales Asociadas (UTECA), la Asociación Española de Radiodifusión Comercial (AERC), la Asociación Española de Radio Online (AERO) o la Federación de Organismos de Radio y Televisión Autonómicos (FORTA).

Las políticas culturales y de comunicación tienen un papel central a la hora de delimitar el tamaño y la estructura de los diferentes sectores audiovisuales y, en este caso, de la televisión. Por ejemplo, determinando cuántos operadores pueden existir en el mercado, estableciendo las condiciones para conseguir una licencia, marcando los tipos de contenido o publicidad que se puede emitir, regulando las normas sobre pluralismo, etc.

También cabe tener en cuenta que las acciones tomadas en el ámbito de las políticas culturales y de comunicación nos explican el programa político-ideológico de quien las toma, pero igualmente nos informan de ello las omisiones (Freedman, 2010), es decir, dejar sin regular ámbitos que necesitarían algún tipo de ordenación, como resulta claro en el caso español con la televisión comunitaria –y el resto de medios del tercer sector–, reconocida en la Constitución y que jamás se ha regulado. En esta falta de regulación se puede incluir una segunda acepción: la autorregulación. Se trata de ámbitos en los que la Administración decide no ejercer su legítimo y reconocido derecho de regulación y se deriva su ordenación hacia los propios agentes del sector, que se convierten a la vez en juez y parte, como sucede con algunos aspectos de la publicidad televisiva. La autorregulación necesita de una presencia significativa de los actores implicados, de manera que sea representativa para la industria a la que se refiere el código, ya que es el propio sector el que asume esa autorregulación y la aplica. Cuando esta autorregulación convive con regulaciones de la administración competente, se habla de corregulación. En general, autorregulación y corregulación se consideran sistemas de *soft power*, es decir, regulaciones “suaves” que no tienen el nivel de exigencia o gravedad que las regulaciones tradicionales y que son una de las líneas preferidas de actuación de los partidos políticos más liberales.

La televisión comunitaria o del tercer sector se define por oposición a los dos primeros sectores, el público y el privado. Se trata de proyectos de producción y emisión televisiva sin ánimo de lucro, gestionados por asociaciones pero abiertos a todo tipo de colectivos que quieran utilizar este medio de comunicación social para dar a conocer sus ideas y/o actividades. Suelen dar gran importancia a la participación ciudadana y sus contenidos se presentan como alternativos a los de los medios públicos y privados.

Como ya hemos visto, las primeras políticas culturales y de comunicación regularon a la prensa, al ser el primer gran medio de comunicación de masas. Temas como la censura y la libertad de expresión fueron protagonistas de las primeras regulaciones. Más tarde, la aparición de la radio inició la tradición de regulación de los medios electrónicos, que consideraba tanto su regulación técnica como 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 basándose en la tradición existente, que no era otra que la de la prensa. La posterior aparición de la televisión obligaría a su regulación, que por su naturaleza técnica se asimiló a la radio. En este sentido, de forma amplia se puede hablar de políticas de radiotelevisión, ya que una parte importante es común a ambos medios.

La tecnología ha tenido un papel esencial en la regulación de los medios de comunicación, hasta el punto de que Napoli (2001) habla de “particularismo tecnológico”, de manera que la prensa, la radiotelevisión, el teléfono o Internet se han regulado de forma diferente debido a sus características técnicas y no basándose en sus funciones comunicativas. Y aunque 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 cada país (Galperin, 2004).

Las razones históricas del rol tan destacado de las políticas en la televisión y la radio radican en el hecho de que se emitían en sus orígenes usando un bien público como el espectro radioeléctrico, a diferencia de medios como la prensa, mucho menos regulados y más centrados en acciones de fomento, como veremos en el próximo módulo. El avance tecnológico de las últimas décadas ha debilitado este argumento, ya que la aparición del cable o Internet, plataformas que usan infraestructuras privadas, pone en jaque la posición central del espectro radioeléctrico como infraestructura básica de emisión de contenidos radiotelevisivos. No obstante, si se observan las cifras de audiencia se podrá comprobar que la emisión terrestre, que usa el espectro como infraestructura, continúa siendo la predominante en muchos países, como España. También el satélite emplea espectro radioeléctrico, aunque en unas bandas de frecuen-

cia menos reguladas. Además, algunos de los contenidos más consumidos a través de plataformas privadas continúan siendo los canales originalmente disponibles por vía terrestre.

Esta es una característica propia de la radiotelevisión, ya que las políticas de prensa prácticamente se limitan a las subvenciones y ayudas a medios impresos (tal como se muestra en el módulo 4 de estos materiales), mientras que el resto de industrias culturales (discográfica, editorial, videojuegos, etc.) apenas están reguladas más allá de las normas generales que regulan el conjunto de la economía de un país y partidas específicas, como por ejemplo la regulación de videojuegos por edades. El caso del cine es diferente, como se explica en el módulo correspondiente de estos materiales, ya que en Europa está muy determinado por la regulación de la producción y la distribución, por ejemplo, con las cuotas de pantalla.

2. El marco internacional de la política televisiva

Tal como se comenta en la introducción de estos materiales, Van Cuilenburg y McQuail (2003) distinguen tres grandes fases en la evolución de las políticas culturales y de comunicación: hasta la Segunda Guerra Mundial, hasta los 80/90 y la fase actual, que empieza en ese momento.

2.1. Redefinición del rol estatal

La retirada del Estado como actor del escenario económico no es exclusiva del sector audiovisual, sino que podemos afirmar que forma parte del proceso generalizado de replanteamiento y disminución del papel del estado del bienestar en las sociedades contemporáneas, operado desde la amplia imposición de un nuevo orden económico mundial basado en el capitalismo neoliberal, tal como veíamos en la introducción. Esta tendencia se observa a través de diferentes procesos: la venta de propiedades o empresas públicas –la privatización de televisiones públicas–, la finalización de programas gubernamentales de todo tipo, la subcontratación de servicios públicos a empresas privadas –por ejemplo, mediante la externalización de la producción– o el desmantelamiento de mercados donde el Estado o sus empresas actuaban en régimen de monopolio, como los mercados europeos de televisión (Goodman, Loveman, 1991).

Los espacios de comunicación siempre se han constituido, desde sus orígenes, como espacios virtuales. Estos lugares carecen de un referente físico, pero se constituyen como espacios en los que se suceden las historias que vehiculan las industrias culturales, y de forma paradigmática los grandes medios de masas como la televisión. Desde la constitución del estado-nación moderno, este siempre mantuvo el control de los grandes sistemas de comunicación, organizados según la lógica de las fronteras nacionales. La mercantilización del sector audiovisual también ha seguido la lógica de las fronteras estatales, aunque en muchos casos se demostrara desde temprana hora una tendencia a la internacionalización de sus actividades, por ejemplo, mediante el establecimiento de un repertorio temático e identitario anglosajón que se convirtió en el estándar *de facto* en gran parte del hemisferio occidental, por lo que se acabó asimilando, en gran medida, con un repertorio global. No obstante, siempre hubo espacio para el repertorio local.

En este sector, los desarrollos empresariales debían someterse a las normas regulatorias y de mercado de cada país individualmente. En el caso de los medios de radiodifusión, los Estados se reservaron la propiedad del espectro radioeléctrico, y en la mayoría de los mercados europeos, además, monopolizaron su explotación a través de las corporaciones públicas creadas al efecto.

La organización en forma de monopolio, por la que una única organización controla todo un mercado, fue la forma escogida por los gobiernos europeos para estructurar sus mercados nacionales de radio y de televisión. Además, este monopolio tenía un carácter público. Esta afirmación generalmente aplicada a la televisión y la radio en Europa tiene algunas excepciones notables. El primero y más cercano es el del sistema radiofónico español, constituido sobre un oligopolio de empresas públicas y privadas tras un nacimiento originado en la iniciativa privada (Radio Nacional de España, la primera radio pública, no se crea hasta la Guerra Civil). Otro caso es el de la televisión en Gran Bretaña, donde 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. A partir de los años setenta y ochenta empiezan a desmembrarse el resto de monopolios públicos con la entrada de nuevos actores privados. Los modelos fueron muy variados, desde el denominado modelo de desregulación salvaje normalmente aplicado a Italia hasta la parcial privatización francesa del servicio público de televisión.

Toda esta arquitectura edificada a lo largo del siglo XX se empezó a desmoronar a partir de los años ochenta, con los diferentes procesos de neorregulación que vivieron tanto la radio como la televisión. El avance técnico en forma de satélites de difusión directa ya había empezado a cuestionar la fronterización de las coberturas de los monopolios públicos de televisión (Hirsch, 1988). 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 forma 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.

En consecuencia, el papel del Estado se ha reducido en muchos sectores al de regulador. Su otra función histórica de operador, que en el caso de Europa disfrutó tradicionalmente de una posición monopolista, se ha visto limitada al juego de un mercado en convivencia con el sector privado, caso ilustrado por la mayoría de escenarios radiotelevisivos del Viejo Continente, o a la privatización del antiguo monopolio, opción utilizada mayoritariamente en el caso de las compañías de telecomunicaciones.

Al contrario de lo que suele afirmarse frecuentemente, contemporáneamente la regulación no se ha reducido sino que en muchos casos incluso ha aumentado para crear las nuevas reglas de juego de los diferentes mercados. Por ello se entiende como más apropiado el uso del término *neorregulación* frente al de *desregulación* utilizado por algunos autores.

De todo este proceso generalizado de privatización de los servicios prestados por el Estado, se suele desprender la idea de que la gestión privada siempre resulta mucho más eficaz que la gestión pública de ese mismo activo. Esta idea conlleva, a su vez, la asunción de que la eficacia en la gestión depende de la titularidad de la compañía, con independencia de los gestores que estén al frente de ella. Esta afirmación no resiste ningún análisis académico, ya que parece más acertado pensar que la eficacia en la gestión dependerá de las habilidades de los gestores y de la eficacia de los órganos de control sobre esa gestión.

La idea de una mayor eficacia en la gestión privada se encuentra viciada, además, por el análisis de los resultados desde un punto de vista exclusivamente económico, obviando el hecho de que las empresas públicas asumen una parte de las funciones sociales que corresponden al Estado. Estas funciones no siempre resultan rentables en términos económicos pero forman parte del abanico de servicios que el Estado ofrece para aumentar la calidad de vida de sus ciudadanos y garantizar la igualdad de oportunidades entre todos ellos. En el caso del sector audiovisual, esta idea se plasma, por ejemplo, en garantizar el acceso ciudadano a servicios culturales, educativos y recreativos a través de los medios públicos de radiodifusión, que para ello tienen asignadas una serie de funciones de servicio público.

2.2. Servicio público

La idea del servicio público, y en Estados Unidos la de interés público, es básica para entender la organización del sistema radiotelevisivo. 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 un contexto en el que la escasez del espectro radioeléctrico se ha disipado gracias a los sistemas digitales que lo optimizan y a la multiplicación de redes alternativas para la transmisión del mismo tipo de servicios. Burgelmann también recuerda que la aparición de ambos conceptos se dio en un momento de escasa penetración, tanto de los servicios de telecomunicaciones como del audiovisual, y cuando estos servicios servían, básicamente, a una élite.

Obviamente, esta no es la situación actual con respecto a ambos servicios, dado el nivel de complejidad que se da hoy en día al poner sobre la mesa el debate sobre el servicio público y un servicio universal que, como recuerda Burgelmann, es ajeno a la tradición europea y deja de lado aspectos como la proximidad cultural, tan reivindicados desde la esfera de las industrias culturales públicas en la Unión Europea: “siendo la liberalización de las comunicaciones un hecho político aceptado, también opera como caballo de Troya para el desarme de los proteccionismos culturales” (Zallo, 2000, pág. 517). Además, cabe recordar que a pesar de los discursos plagados de doctrina liberalizadora, “los estados siguen jugando un papel crucial en la transferencia del poder oligopolístico de los grandes grupos hacia las nuevas redes, en una firme alianza entre el poder económico y un poder político que parece ignorar sus dimensiones culturales y comunicativas” (Bustamante, 2004, pág. 815). En este sentido, se margina del nuevo entorno al servicio público tradicional, a pesar de que en momentos de necesidad del mercado se recurra a su función de motor de la industria.

A pesar de la retórica habitual sobre la ineficiencia del servicio público y la capacidad de los mercados de regularse por sí mismos, el servicio público se ha utilizado muy a menudo 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).

Siguiendo esta línea, uno de los últimos debates abiertos en Europa sobre el servicio público se refiere al papel que ha de jugar en el nuevo y dinámico escenario tecnológico que permite el uso de nuevas redes y sistemas para la distribución de contenidos. En general, las leyes reconocen al servicio público su capacidad de utilizar estas nuevas vías, como es aceptado de forma general en España y reflejado en las distintas normativas. Pero en Europa hay matices y la presión de los grupos de comunicación privados ha limitado en algunos casos el lanzamiento de nuevos servicios por parte de las televisiones públicas. Ante estas polémicas, algunos reguladores han propuesto un examen de valor público (*public value test*). Se trata de un mecanismo que se activa cada vez que los operadores quieren poner en marcha un nuevo servicio a través de alguna plataforma tecnológica. En esta prueba se debe justificar el valor público del nuevo servicio y cómo ayuda a cumplir las funciones de servicio público asignadas a esa televisión. El organismo regulador aplica el examen y decide si el servicio se justifica desde la perspectiva del servicio público (Donders, Moe, 2011).

3. La política televisiva en Europa

En este marco de desarrollo de los acontecimientos, cabe señalar también la política de integración de los mercados audiovisuales desarrollada desde las instituciones de la Unión Europea. La reticencia de los Estados miembros a ceder la soberanía sobre el propio espectro radioeléctrico ha limitado el alcance de esta política, aunque la necesidad de competir en un escenario globalizado ha llevado al desarrollo de políticas comunes, más centradas en los aspectos industriales y económicos de la televisión que en su vertiente cultural, en gran parte por la influencia del proceso de convergencia entre el audiovisual, las telecomunicaciones y la informática, que ha primado los aspectos tecnológicos y económicos sobre los culturales o los sociales. Cabe precisar que la definición de audiovisual de la UE excluye a la radio, que considera básicamente un asunto local de cada Estado. Este poco interés por la radio resulta un tanto sorprendente, ya que la legislación televisiva se ha basado históricamente en la radiofónica y en muchos países ambos mercados tienen estructuras muy similares.

Para el caso europeo, debemos situar los orígenes de las políticas sobre el audiovisual en el Consejo de Europa y en la Convención Europea de Derechos Humanos de 1953, basada en la protección de la libertad de expresión, principio que guió las primeras regulaciones del sector. El Consejo de Europa fue la principal institución que impulsó la legislación paneuropea del sector desde mediados del siglo XX y especialmente en los años ochenta, mientras que la UE fijaría su interés en la materia a partir de inicios de los años ochenta, con los primeros trabajos y estudios que darían como resultado visible, ya en 1984, la publicación del *Libro verde sobre la televisión sin fronteras*, base de la futura directiva homónima. Esta política de la Unión Europea se basó en cuatro pilares:

- El diseño de una normativa común para la libre circulación de los productos.
- El impulso de la industria de programas.
- Una estrategia común en materia de tecnologías audiovisuales y telemáticas.
- Una filosofía común en materia de telecomunicaciones.

Las políticas de la Comisión Europea en materia audiovisual y de medios de comunicación se basan en cuatro ejes: los servicios audiovisuales, el cine, la protección de los menores y el servicio público de radiodifusión. El objetivo genérico de este conjunto de políticas se basa en la creación de un mercado europeo único para este tipo de servicios que tenga en cuenta los aspectos

culturales. Los objetivos centrales desde los inicios fueron la regulación del mercado común de productos audiovisuales y la protección industrial de las compañías de la Unión, basada tanto en su importancia como sector económico y de provisión de empleo como en la defensa de las culturas que se manifiestan en su seno, asumiendo una suposición aún por comprobar: que estas solo podían ser conservadas a partir de las empresas locales.

La regulación más importante en este período ha sido la Directiva de Televisión sin Fronteras, aprobada en 1989 y basada en el homónimo libro verde de 1984. En esta disposición, reformada en 1997 y posteriormente en el 2007, año a partir del cual se la conoce como Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual, se establecen los principios que han de guiar la política de radiodifusión en los Estados miembros de la Unión, como la libre circulación de las señales de otros Estados miembros, la reserva de un porcentaje de las emisiones a obras realizadas por los Estados miembros, la regulación de las formas de publicidad, la protección de la infancia, etc.

La evidencia de que se estaba viviendo en un ámbito cada vez más cercano y convergente entre telecomunicaciones y audiovisual se puso de manifiesto en el *Libro verde sobre la convergencia* (1997). De hecho, se puede marcar como fecha de inicio de las políticas europeas sobre la sociedad de la información el año 1993 con la publicación del libro blanco de Delors, a partir del cual se integra la política de telecomunicaciones dentro del ámbito más amplio de la sociedad de la información, recogiendo también algunos de los programas de investigación y desarrollo sobre comunicaciones que se venían apoyando desde el año 1984 y la política de liberalización del sector iniciada en 1987 con la publicación del *Libro verde sobre la liberalización del mercado de telecomunicaciones*.

En el caso comunitario, la Administración europea tiene importantes competencias en materia de telecomunicaciones, emanadas de diversos artículos del Tratado de la Comunidad Europea:

- Artículos 47 y 55: Derecho de establecimiento y servicios.
- Artículos 81 y 82: Política de competencia.
- Artículo 95: Armonización del mercado interior.

Pero no son estos los únicos artículos que otorgan derecho a la UE en los campos a los que estamos haciendo referencia, que también se fundamenta jurídicamente en:

- Artículos 154, 155 y 156: Fomento de las redes europeas de transporte, energía y telecomunicaciones.

- Artículo 157: Creación de las condiciones necesarias para favorecer la competitividad de las empresas comunitarias.
- Artículos 163 a 172: Apoyo al desarrollo en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones.

En ejecución de estas competencias, la UE ha venido desarrollando desde 1987 una política de liberalización progresiva de las telecomunicaciones, como impulso para el desarrollo de la sociedad de la información. Pero a esta regulación sobre sociedad de la información que incluía las telecomunicaciones le faltaba el componente de los medios de comunicación, confinado a las políticas del audiovisual. De hecho, la regulación sobre este sector fue hasta 1999 de tipo vertical, abarcando toda la cadena de valor, empezando por los terminales de telecomunicaciones hasta llegar a las infraestructuras y los servicios que se ofertan a través de estas infraestructuras.

Un documento clave en el cambio de orientación de estas políticas fue el *Libro verde sobre la convergencia de los sectores de telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información y sobre sus consecuencias para la reglamentación* (1997). En la consulta pública que siguió a la publicación de este documento, los actores interesados expresaron sus puntos de vista, entre los cuales destacaba el respaldo a una aproximación más horizontal en la regulación de los sectores implicados en el fenómeno de la convergencia.

Una vez completada la liberalización el 1 de enero de 1998, se procedió a la revisión del marco regulador a través de la “Revisión 1999 del sector de las comunicaciones”. Este documento planteaba las bases para la elaboración de un nuevo entorno legislativo en el que desarrollar las siguientes fases de ejecución del proyecto europeo de sociedad de la información. Y para ello cambia la óptica de regulación sectorial vertical que había primado hasta ese momento y opta por una aproximación horizontal a los nuevos mercados convergentes, cada vez más visibles. En sintonía con las conclusiones de la consulta pública sobre el *Libro verde sobre la convergencia*, la Comisión establece una regulación en función de la infraestructura y otra en función de los contenidos, pero uniendo a todos los sectores bajo el paraguas de la convergencia.

Este tipo de aproximación hubiera sido impensable tan solo unos pocos años antes, cuando los mercados de telecomunicaciones, informática y medios de comunicación eran totalmente independientes entre sí. Fruto de la convergencia tecnológica y de servicios, la legislación se ha tenido que adaptar al nuevo entorno en el que cualquier contenido digital puede ser transmitido a través de muy diversos canales y entrecruzando lo que hasta hace poco eran sectores autónomos.

En el *Libro verde sobre la convergencia* ya se establecían una serie de directrices que debía seguir la reglamentación para favorecer el proceso de convergencia. Como principios para una futura política reglamentaria en los sectores afectados por la convergencia se proponían cinco principios:

- La reglamentación debía limitarse a lo estrictamente necesario para conseguir unos objetivos claramente definidos.
- Los futuros enfoques reglamentarios debían responder a las necesidades de los usuarios.
- Las decisiones sobre reglamentación debían guiarse por la necesidad de establecer un marco claro y previsible.
- Garantía de plena participación en el entorno surgido de la convergencia.
- La existencia de autoridades reguladoras independientes y efectivas sería esencial para el proceso de convergencia.

Así, el desarrollo de estándares tecnológicos propios que potenciaran la industria electrónica de la UE ha espolado la cooperación en materias como la televisión de alta definición analógica, saldada con un estrepitoso y costosísimo fracaso (Larrègola, 1994; Cawson, 1995; Dai, Cawson, Holmes, 1996), que sirvió como lección para el posterior desarrollo del estándar de televisión digital Digital Video Broadcasting (DVB), establecido *de facto* como estándar mundial. También se utilizó exitosamente la fuerza de la UE para frenar los intentos estadounidenses de liberalización del comercio mundial de servicios audiovisuales en la negociación de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Como veíamos en la introducción, el hecho de que el debate sobre la comunicación se haya trasladado desde el marco de la Unesco al de la OMC es muy significativo del cambio de perspectiva desde una preocupación cultural a una de corte fundamentalmente económico.

Por lo que se refiere a los contenidos, las dificultades han resultado máximas para sacar adelante una regulación a escala europea a través de la Directiva de Televisión Sin Fronteras. El resultado ha sido una mínima homogeneización en aspectos como las emisiones de publicidad, la regulación de los contenidos pornográficos y la protección de la infancia y de los consumidores. La presión de los *lobbies* de la industria de la televisión en Bruselas ha conseguido minimizar la obligatoriedad de emisión de contenidos producidos en el seno de la propia Unión, mucho más caros que el inmenso archivo de material audiovisual que la industria estadounidense pone en el mercado mundial tras su amortización en su propio y vasto mercado nacional.

La ruptura de las fronteras que ya apuntaron los primeros satélites de difusión directa se certifica, finalmente, con la irrupción de una red de comunicaciones de alcance global como Internet. Su rápido crecimiento la ha convertido en

Lectura recomendada

El libro *Governing European communications: from unification to coordination*, de Maria Michalis (2007), hace un repaso exhaustivo de la evolución de las políticas de comunicación en el seno de la Unión Europea.

un inmenso repositorio de contenidos multimedia que ocupa un lugar central en el ecosistema comunicativo dada la transición que viven las industrias culturales hacia un entorno “todo digital y en red”.

Como resultado del proceso de convergencia regulatoria anteriormente apuntado, desde el año 2003 la regulación europea se homogeneiza. Tanto las telecomunicaciones como el audiovisual y los servicios electrónicos utilizan el mismo marco como referencia para sus actividades. Y esta nueva regulación global deja un aspecto meridianamente claro: se deben regular independientemente las infraestructuras y los contenidos.

La razón de esta división es muy clara: las infraestructuras constituyen un bien económico a disposición en un mercado liberalizado en el que existen múltiples competidores y en el que la presencia de compañías públicas se está reduciendo paulatinamente. Los contenidos, en cambio, cumplen una función social y política que va más allá de su valor económico, por lo que merecen una regulación específica más allá de las normas elementales de competencia que rigen las relaciones económicas en el sector servicios. Esta es la misma razón que fundamenta la presencia pública en el sector.

3.1. Regulación: la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual

La regulación depende de la tradición social de cada país en el que se regula, lo que explica sus diferencias en los aspectos regulados. No obstante, la acción de organismos supranacionales como la UE ha traído una mínima homogeneización, marcando directrices sobre televisión que son de implementación obligatoria en los diferentes Estados miembros. Esto provoca, lógicamente, cierta similitud en el ordenamiento jurídico televisivo de los distintos Estados miembros de la UE, aunque en este caso hay bastante margen para la aplicación concreta de las normativas europeas, como la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual.

3.1.1. Contenidos

La regulación de los contenidos no ha dejado nunca de ser una cuestión polémica, ya que se encuentra en la frontera de un derecho fundamental como la libertad de expresión, reconocido en todos los países democráticos. En cualquier caso, en la mayoría de países se regulan diferentes aspectos de los contenidos. Una lista exhaustiva de los aspectos regulados sobrepasaría la extensión de estos materiales, así que señalaremos algunos de los más habituales o cercanos a nuestro contexto social.

Tradicionalmente, los aspectos morales han sido objetivo del regulador, con leyes contra la indecencia de los contenidos o que trataban de establecer los límites de la moralidad permitida en las pantallas. Estas normativas se han ido

relajando de forma notable en los países con regímenes democráticos, pero aún persisten en otras realidades políticas o a través de las normativas de protección de menores, como veremos más adelante.

Las leyes especifican que determinadas cadenas, de titularidad pública o privada, deban emitir determinados contenidos de servicio público. Estos se definen a veces de forma muy genérica pero en otras se indican incluso las horas mínimas de emisión que se deben dedicar a determinados contenidos, como los informativos, o de carácter local, tal como sucede en el Reino Unido. Justo al contrario, otro tipo de contenidos están limitados, tal como veremos más adelante al tratar la protección de los menores.

Otro aspecto habitualmente regulado se relaciona con la importante función de la televisión como espacio de formación de opinión y de debate en la esfera pública democrática. Se trata de su rol en los procesos electorales, que va desde la prohibición de la publicidad electoral a la cesión obligatoria y gratuita de espacios electorales a los partidos en liza, pasando por los bloques electorales minutados que se aplican en España al tratar la cuestión en los espacios informativos.

Otro tipo de contenidos se consideran que son de interés general para toda la ciudadanía, de manera que se obliga a que sean emitidos en abierto. Es lo que tradicionalmente ha pasado con determinados contenidos de tipo deportivo de gran aceptación popular y cuyos derechos son pretendidos por canales de pago.

3.1.2. Publicidad

Aunque la publicidad es también un contenido radiotelevisivo, su regulación ha sido tradicionalmente específica. La razón es su naturaleza comercial, ya que como principio general debe diferenciarse el mensaje comercial propio de la publicidad o el patrocinio, con un objetivo persuasivo sobre el televidente, de los contenidos propios de la televisión, mensajes destinados a su información, educación u ocio. Así, en la Directiva se prohíbe la publicidad subliminal, se establecen unas normas éticas básicas –respeto a la dignidad humana, prohibición de la discriminación o defensa del medio ambiente. Además, explícitamente se prohíbe el patrocinio de espacios informativos.

Uno de los aspectos regulados en la publicidad es el de la duración. Por ejemplo, dónde se puede emitir (algunas televisiones y radios públicas, como la BBC o Televisión Española y Radio Nacional de España, no admiten publicidad), cuántos minutos de publicidad se pueden emitir en los diferentes canales (en algunos países los canales públicos tienen limitaciones más estrictas de emisión publicitaria), cómo se distribuyen estos minutos (por horas, por

franjas, por bloques), etc. Como norma general, por ejemplo, no se pueden emitir más de 12 minutos de publicidad y televenta por cada hora de emisión, descontando las autopromociones.

Un aspecto tradicionalmente polémico de la regulación publicitaria ha sido el tipo de mensajes que se podían hacer llegar. Por ejemplo, la publicidad sobre tabaco está vetada en muchos países, igual que la de bebidas alcohólicas o la de determinados productos farmacéuticos. En otros casos, si los anuncios tienen escenas sexualmente explícitas no se pueden emitir en franjas de protección para menores.

Igualmente, los formatos publicitarios aceptables han ido cambiando con el tiempo. La pérdida de efectividad del tradicional *spot* televisivo trajo la presión de la industria publicitaria para introducir formatos diferentes, en muchos casos más invasivos, es decir, en los que se diferenciaba menos entre publicidad y contenido programático. Primero aparecieron los patrocinios o las menciones, posteriormente el emplazamiento de producto (*product placement*), originalmente prohibido en las primeras Directivas de Televisión sin Fronteras y en la actualidad se asiste a la fase del *branded content* o *advertainment* (*advertising + entertainment*), es decir, un contenido controlado por el anunciante en el que de manera sutil se emite el mensaje publicitario (Ramos, 2006). De esta manera el anunciante se convierte en el productor de los contenidos, en lugar de insertarse en los contenidos de otros.

La introducción de estas nuevas técnicas publicitarias, en las que cada vez resulta más difícil diferenciar entre publicidad y programa, procede de la presión sobre los reguladores de los anunciantes y la industria publicitaria. La pérdida de eficacia publicitaria por la saturación y fragmentación de las audiencias ha llevado a la creación de estas fórmulas que tradicionalmente no tenían cabida en la legislación. Esta presión ha hecho ceder los valores que habían regido la regulación publicitaria, decantándose en este caso claramente la balanza hacia los intereses de la industria a costa de los de los consumidores.

3.1.3. Protección de menores

La protección de la infancia es probablemente uno de los aspectos más regulados en televisión. Al estar en un período de formación de su personalidad, a los menores se les asigna una especial protección respecto de los contenidos televisivos, lo que no sucede con otros grupos sociales. Esta protección se traduce en horarios o franjas de protección, durante las cuales no se pueden emitir contenidos que les pudieran perjudicar, como violencia extrema o sexo explícito, así como publicidad explícitamente dirigida a ellos de productos como las bebidas alcohólicas.

La protección de los menores es un tema abierto a debate, ya que algunos sectores consideran que se trata de una actitud proteccionista del regulador y que la responsabilidad sobre su dieta mediática debería recaer sobre los padres

o tutores legales. A este debate se ha sumado en los últimos años la disponibilidad de tecnologías de control parental, herramientas que permiten a los padres bloquear el acceso de los menores a los contenidos. De hecho, la protección sobre la infancia se aplica solo a las emisiones en abierto, ya que las plataformas de pago emiten todo tipo de contenidos las veinticuatro horas del día, precisamente porque disponen de sistemas de control parental.

En los últimos años, la protección de los menores ha tendido hacia la autorregulación, con la creación de códigos y organismos específicos en los que los gobiernos delegan estas tareas.

3.2. Líneas estratégicas

Las políticas culturales y de comunicación cubren muy diferentes líneas estratégicas. En estos materiales nos fijaremos en tres que son centrales para entender la configuración del sector televisivo y radiofónico. Se trata de la gestión del espectro radioeléctrico, la principal infraestructura utilizada para ofrecer servicios radiotelevisivos, la concentración mediática y el pluralismo de los actores en liza y, finalmente, las diferentes políticas de promoción y fomento de la industria.

3.2.1. Gestión del espectro radioeléctrico

El espectro radioeléctrico se refiere a las bandas del espectro electromagnético comprendidas entre los 9 kHz y los 3.000 GHz. En estas bandas circulan ondas hertzianas que manipuladas adecuadamente permiten la comunicación, tanto interpersonal como de masas. El espectro, pues, constituye una especie de materia prima para el sector de la comunicación y las telecomunicaciones, ya que se utiliza para transmitir una multitud de servicios, como los televisivos y radiofónicos.

Desde el descubrimiento de sus aplicaciones para la comunicación, los gobiernos se apresuraron a asegurarse su control, convirtiéndose en un bien público. La razón habitualmente argüida para tal decisión fue su escasez, es decir, que solo había una limitada cantidad de servicios que pudieran hacer uso del mismo. Con la digitalización, la capacidad del espectro para albergar servicios de comunicación aumenta significativamente gracias a la aplicación de técnicas de compresión y multiplexación de la señal. No obstante, a la par aumenta la demanda de su uso por parte de muy variados actores, lo que le sigue convirtiendo en un recurso limitado.

Al ser un bien compartido y difícilmente fronterizable por su propia naturaleza etérea, el espectro se gestiona a un doble nivel internacional y nacional. A nivel internacional, la armonización de frecuencias permite la estandarización global de los equipos empleados, a la par que evita conflictos transfron-

terizos en su uso. A nivel nacional, la administración del espectro recae en sus propietarios, los Estados, que pueden gestionarlo directamente o delegarlo en actores privados.

A nivel internacional se da un doble proceso de gestión: atribución y adjudicación. En la atribución se decide qué tipos de servicios usarán determinadas bandas de frecuencias. En la adjudicación se distribuyen entre regiones o países. A nivel nacional se da el último proceso, la asignación de frecuencias, en la que estas pueden ser explotadas por las diferentes emisoras de televisión y radio u otros operadores de otro tipo de servicios, como la telefonía móvil.

Esta última fase, la de asignación, es la más fácil de observar a través de los cuadros nacionales de atribución de frecuencias (CNAF), que explican para qué se usa cada porción de espectro. Hay cuatro sistemas distintos de proceder a esta asignación:

- **Asignación directa**, también conocida como *first-come first-served*, ya que las frecuencias se reparten en el orden en que se solicitan. No es un método demasiado habitual pero sí que se emplea cuando la oferta de espectro disponible supera a la demanda.
- **Sorteo**: se trata de un método transparente pero altamente aleatorio, lo que lo hace ineficiente y especulativo.
- **Concurso**: es el método más eficiente, ya que se asignan las frecuencias a las ofertas que mejor cubren el servicio a satisfacer. Su principal problema es que en la valoración entran en juego elementos subjetivos. Es el sistema habitual en radio y televisión.
- **Subasta**: muy transparente pero claramente orientado a mercado, ya que por encima del valor social de un servicio prima su valor económico.

Existe un modelo alternativo de gestión del espectro, el de *commons*, en el que los potenciales usuarios no deben esperar una asignación oficial sino que pueden usar las frecuencias libremente, como sucede con servicios como Bluetooth.

Igual que en otros ámbitos, en los últimos años se asiste a una voluntad liberalizadora en la gestión del espectro radioeléctrico. Por ejemplo, la Comisión Europea ha intentado desarrollar una política común del espectro a partir de tres principios: armonización de las condiciones de acceso al espectro para crear mercados continentales y servicios paneuropeos, un uso más eficiente y disponibilidad de información sobre los usos que tiene. El objetivo final de esta política es introducir flexibilidad en su gestión, incluso permitiendo su comercialización, en un proceso gradual pero con una clara dirección (Bonet, Civil i Serra, Llinés, 2008).

3.2.2. Pluralismo

La idea del pluralismo en los medios de comunicación se basa en la asunción de su capacidad de determinar los flujos de la comunicación pública y, por tanto, impactar en la sociedad y en el debate democrático. Se concibe que la diversidad, política pero también cultural, es un valor positivo *per se* y que, por tanto, debe estar presente en los medios de comunicación en los que se moldea la esfera y la opinión pública. De esta manera se relaciona con el derecho fundamental a la libertad de expresión. El pluralismo implica la disponibilidad de una pluralidad de voces, con independencia del consumo real que después se haga de esa pluralidad. En esta línea, la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual incorpora la Convención de la Unesco sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales.

Concepto ya de por sí complejo, habitualmente se distingue entre pluralismo interno y externo. El pluralismo interno se refiere al que se da dentro de un medio, es decir, la diversidad de voces y puntos de vista que los espectadores ven representada en ese medio. Por su parte, el pluralismo externo se refiere a la diversidad de medios diferentes que hay en un mercado. El pluralismo interno tiende a considerarse el más importante en mercados pequeños, donde los límites económicos del propio país hacen más difícil un gran número de operadores. El pluralismo externo, en cambio, se considera muy importante en mercados grandes y en aquellos países en los que existe un alineamiento claro de los medios con los actores políticos, como sería el caso español.

El pluralismo interno tiende a ser definido formalmente pero es difícil de medir y más de sancionar en caso de incumplimiento. Es por ello por lo que la mayoría de regulaciones sobre pluralismo se centran en el externo, aunque en las televisiones públicas suele ser un aspecto extremadamente cuidado. El instrumento más utilizado para garantizarlo es el del establecimiento de umbrales de cuotas de mercado, es decir, la cantidad máxima de un mercado que puede estar en manos de una empresa o de un grupo de comunicación, ya sea en términos de audiencias o de ingresos. Estas políticas, también conocidas como antimonopolio o contra la concentración, son cada vez más difíciles de definir ante el proceso de convergencia y la expansión de las compañías de medios hacia nuevos mercados, lo que ha conducido también al establecimiento de reglas sobre pluralismo combinando diversos mercados.

La falta de pluralismo en las opiniones lleva aparejado otro problema económico: la excesiva concentración. La teoría económica dice que un exceso de poder de mercado en manos de unos pocos operadores resta competitividad y eficiencia por el desarrollo de conductas monopolísticas y oligopolísticas. Esa es la razón por la que las autoridades de la competencia regulan el sector de la comunicación, que históricamente ha mostrado una tendencia natural a la concentración de sus principales actores.

3.2.3. Políticas industriales

Una línea cada vez más utilizada para la ejecución de políticas culturales y de comunicación se centra en el ámbito más puramente industrial, por ejemplo, a través del 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, por ejemplo.

En el campo de la promoción industrial, el principal instrumento empleado a nivel europeo ha sido desde 1990 el programa MEDIA (sucesivamente renovado y ampliado a través de MEDIA II, MEDIA Plus y Media 2007), que incide sobre la producción, la distribución, la formación y los sistemas de cofinanciación de obras audiovisuales, tal como se ha explicado en el módulo de políticas cinematográficas. A pesar de este marco europeo, las políticas industriales del audiovisual se realizan a nivel estatal, regional/autonómico y local.

Del marco europeo deriva uno de los principales instrumentos de promoción industrial que se aplica en el sector. Son las denominadas cuotas de producción independiente que aparecen en la Directiva de Televisión sin Fronteras y que establece que las televisiones que emiten en abierto deben dar acceso a contenidos producidos por compañías externas en un porcentaje no inferior al 10%. Esta era una medida política que perseguía un doble objetivo. Por un lado, ampliar la diversidad de puntos de vista y, por otro, crear un mercado europeo de producción televisiva. Este sector de producción independiente ha crecido básicamente gracias a esta ley, demostrando cómo las políticas son importantes a la hora de organizar los mercados y de darle una forma determinada, diferente en función de las regulaciones nacionales aplicadas (Fernández-Quijada, 2012). El estímulo de la producción independiente no es un invento europeo sino que tiene su origen en Estados Unidos, donde se creó el denominado *access prime-time*, así denominado por ser el período en el que las televisiones debían dar acceso a espacios de productores independientes.

No siempre se ha sido consciente de la importancia del sector audiovisual como industria generadora de riqueza y de puestos de trabajo, lo que claramente se ha reconducido en los últimos años, en los que el audiovisual se ha visto como un sector de futuro, ecológico, difícil de deslocalizar, con alto valor añadido y componente tecnológico. De ahí la popularidad de políticas audiovisuales que han favorecido el I+D en el sector, han estimulado su capacidad exportadora mediante la promoción en ferias del ámbito internacional e incluso se han aliado con la planificación económica y urbana, al popularizarse el concepto de clústeres o concentraciones de empresas del sector audiovisual que competían pero también cooperaban (Fernández-Quijada, Alborch, 2011; Karlsson, Picard, 2011).

4. La política televisiva en España

A diferencia de otros países como el Reino Unido y Estados Unidos, en España no ha existido tradicionalmente una ley específica que comprendiera el conjunto de actividades televisivas. La regulación se ha hecho por acumulación, normativizando nuevos aspectos que surgían con el desarrollo social, como los canales autonómicos, la televisión privada, los servicios de cable, la televisión por satélite o la aplicación de las tecnologías digitales. Esto ha generado una abundancia normativa que, paradójicamente, era sistemáticamente incumplida ante la pasividad del regulador. El poder tradicionalmente atribuido a los medios de comunicación y en particular a la televisión ha hecho que la normativa se desarrollase en muchos casos de forma *ad hoc* a favor de los intereses de los grupos de comunicación de turno, en un ejemplo claro de clientelismo político-mediático (Fernández-Quijada, Arboledas, 2013).

Con la aprobación de la televisión privada con la Ley de Televisión Privada de 1988 se convocó un concurso para otorgar las licencias, que fueron a parar a Antena 3, Telecinco y Canal+. La adjudicación a Canal+ fue polémica, ya que su oferta programática estaba formada por el mínimo de 32 horas semanales en abierto que exigía la ley, pero también incluía servicios de pago, una opción no contemplada, pero tampoco excluida, por la norma. La polémica radicó en el hecho de que el único criterio explícito que la ley contemplaba para adjudicar las licencias era el interés público, una opción difícil de defender en este caso, ya que las dos ofertas perdedoras ofrecían toda su programación en abierto, lo que parece sugerir que servirían mejor a este interés.

De forma paradójica, cuando en el 2005 Canal+ solicitó un cambio en su licencia para poder emitir en abierto las 24 horas del día a través de su nueva marca, Cuatro, la argumentación se basó en la idea de interés público. Es decir, en el universo regulatorio español un mismo concepto sirve para defender una postura y justo la contraria. En ambos casos, los Gobiernos que tomaron la decisión eran del PSOE, partido con el que tradicionalmente se ha alineado el Grupo PRISA, gestor de la cadena.

4.1. Regulación: la Ley General de la Comunicación Audiovisual

El tradicional desbarajuste de leyes y normativas televisivas en España se intentó paliar en el 2010 con la aprobación de la Ley General de la Comunicación Audiovisual. La normativa derogó once leyes anteriores, un decreto-ley y diversas disposiciones de otras leyes. El objetivo era crear una ley que contuviera casi todas las disposiciones aplicables al sector. Aun así, quedaron en vigor dos leyes centrales del ámbito: la Ley de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal del 2006 y la Ley de Financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española del 2009, que modificaba parcialmente la anterior. Los aspectos tratados en este apartado se refieren fundamentalmente a la Ley General de la Comunicación Audiovisual, como marco del sector, ya que además transpone la modificación del año 2007 de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Lectura recomendada

El libro *Estado y medios de comunicación en la España democrática*, de Isabel Fernández Alonso y Fernanda Santana Cruz (2000), repasa detalladamente las políticas de los primeros años de la transición y hasta 1996, es decir, de los Gobiernos de la Unión de Centro Democrático (UCD) y del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) bajo las presidencias de Felipe González.

4.1.1. Contenidos

La regulación de los contenidos se fundamenta básicamente en la prohibición de determinadas prácticas y la obligación de otras. Así, algunos contenidos están restringidos a ciertas franjas horarias. Además de los contenidos que puedan ser perjudiciales para menores, que se tratan más adelante, los programas dedicados a juegos de azar y apuestas solo pueden emitirse entre la 1 y las 5 de la mañana, mientras que los de esoterismo y paraciencias tienen cabida entre las 10 de la noche y las 7 de la mañana.

La Ley también se refiere a los derechos audiovisuales. Reconoce el derecho de los operadores a contratarlos en exclusiva, siempre que no limiten el derecho a la información de los ciudadanos. Esto se refleja en la potestad que tienen los otros operadores para incluir en sus programas informativos resúmenes de esos eventos, siempre que no superen los tres minutos de duración. La Ley establece el catálogo de acontecimientos deportivos susceptibles de ser considerados de interés general, que se deben fijar cada dos años. De forma específica, también explicita que en el caso de adquisición de derechos audiovisuales de competiciones futbolísticas españolas, la duración no podrá exceder los cuatro años.

En cuanto a TVE, la Ley de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal establece unos principios muy genéricos con relación a los contenidos, que deben desarrollarse de forma más concreta en un contrato-programa jamás formalizado. En la Ley de Financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española se añaden algunos detalles concretos, como la emisión de un mínimo de 12 horas semanales, en horario no residual, en que se dé cabida a los grupos políticos, sindicales y sociales. También se reservan horas para programación infantil y se añaden obligaciones en otros aspectos como la subtitulación.

4.1.2. Publicidad

De acuerdo con la normativa europea, la duración de la publicidad está limitada a 12 minutos por hora de emisión, en contraste con la libertad existente en el ámbito radiofónico o en los servicios interactivos. Por su parte, la telepromoción de los propios operadores no puede superar los 36 minutos diarios ni concentrarse en más de 3 minutos por hora. Además, existen restricciones adicionales en el caso de las películas, que solo se pueden interrumpir una vez por cada media hora de contenido, y en el de los programas infantiles, que solo se pueden interrumpir después de 30 minutos si el programa dura más de ese tiempo. En los acontecimientos deportivos también se restringe la publicidad aislada a las interrupciones de los mismos. Además, no se permite durante la retransmisión de oficios religiosos. El resto de restricciones son las generales derivadas directamente de la Directiva europea, que ya se han comentado con anterioridad.

Además, la publicidad debe estar claramente diferenciada del resto de la programación mediante mecanismos acústicos y ópticos. También se especifica que el nivel sonoro de los mensajes publicitarios no puede ser superior al nivel medio del programa anterior. Para todos los formatos que vayan más allá del *spot* tradicional, se debe incorporar permanentemente el término *publicidad* para informar al espectador del carácter comercial de esa comunicación.

En general, la industria publicitaria rehúye al máximo cualquier tipo de regulación sobre sus actividades. De hecho, se ha convertido en una gran promotora y defensora de los sistemas de autorregulación, elaborando algunos de los pioneros y más sofisticados. El organismo más importante en España al respecto es AutoControl, que en su página web define la autorregulación como “la respuesta de la propia industria a la exigencia de la sociedad para que existan unas garantías de confianza y credibilidad en la publicidad”. Desarrolla tres tipos de actividades distintas: tramita las reclamaciones de consumidores y empresas, desarrolla y aplica códigos deontológicos y asesora a anunciantes y agencias sobre la adecuación de sus campañas a estos códigos. También cuenta con un jurado que dirime las posibles reclamaciones a partir del Código de conducta publicitaria de la propia asociación y de los códigos sectoriales específicos, como los dedicados a la publicidad de actividades del juego, de productos dietéticos infantiles, de juguetes, de bebidas alcohólicas, etc.

4.1.3. Protección de menores

Como ya se ha comentado, la protección de los menores es un punto básico de todas las legislaciones audiovisuales. En el caso español, la utilización de su imagen está muy limitada, ya que no se puede hacer sin su consentimiento o el de su representante legal. Además, se restringe la información que pueda llevar a identificarlos en casos de delitos o discusión sobre su tutela o filiación.

La ley también vela por la protección de los contenidos recibidos por los menores. Entre otras medidas, establece una franja de protección de los contenidos emitidos en abierto entre las 6 de la mañana y las 10 de la noche y pone en marcha un código de señalización acústica y visual de los programas televisivos que ayude al control parental de los contenidos, una medida clásica que también se aplica en otras industrias como la cinematográfica o la de videojuegos. Existe una franja horaria denominada de protección reforzada, en la que no se pueden emitir contenidos recomendados para mayores de 13 años. Esta franja va entre las 8 y las 9 de la mañana y las 5 y las 8 de la tarde de los días laborables y entre las 9 y las 12 de la mañana en fines de semana y festivos.

En el terreno publicitario, se restringen las comunicaciones dirigidas a menores, de manera que no les pueden incitar a la compra directa o a persuasión de terceros para su adquisición. Tampoco pueden inducir a error, por ejemplo en el caso de los juguetes, o mostrar a menores en situaciones peligrosas.

En este ámbito funciona uno de los códigos de autorregulación más conocido en España, el Código de autorregulación sobre contenidos televisivos e infancia. Tal como se indica en el preámbulo de este código, la autorregulación de los contenidos televisivos dirigidos a la infancia proviene de las instancias europeas, que así los estimulan. En todo caso, la autorregulación no excluye que la ley determine unas obligaciones mínimas de protección (Fuente-Cobo, Ruiz-San Román, 2011).

4.2. Líneas estratégicas

Las líneas estratégicas para el sector televisivo que se pueden desarrollar a nivel estatal vienen marcadas en gran medida por los compromisos supranacionales. Por ejemplo, en la gestión del espectro radioeléctrico, en que es necesaria una coordinación internacional, o en las directrices básicas que guían los principios de diversidad y pluralismo, recogidas en las directivas europeas y en otras convenciones internacionales sobre el audiovisual.

4.2.1. Gestión del espectro radioeléctrico

Los Estados no cuentan con demasiada capacidad de decisión sobre el espectro radioeléctrico. Por ejemplo, el 2015 ha sido el año que la UE ha dado como límite a sus Estados miembros para que completen la transición de la televisión analógica hertziana a la televisión digital terrestre. La opción de permanecer en analógico no existía, tan solo se podía gestionar el período de transición.

Precisamente, esta transición digital ha sido uno de los aspectos más discutidos y legislados en los últimos años. La mayor eficiencia en el uso del espectro que supone el paso a las tecnologías digitales generará un dividendo digital, es decir, se libera parte del espectro radioeléctrico. Una de las decisiones políticas necesarias al respecto es el tipo de servicios al que se dedicará este espectro. Se puede usar para aumentar la cantidad de servicios televisivos, tal como fue la idea original del Gobierno español, o se puede dedicar a nuevos servicios, como los de banda ancha en movilidad, opción que finalmente se ha impuesto tras una cierta armonización a nivel europeo.

En otros aspectos del espectro sí que hay más margen de decisión. De hecho, estas decisiones acaban configurando la estructura del sector. Por ejemplo, determinando el equilibrio entre televisiones públicas, privadas y comunitarias o el equilibrio entre televisiones de ámbito estatal y de ámbito autonómico y local. Decisiones que, en todo caso, deberán tener en cuenta la realidad del mercado, es decir, cuántos operadores pueden subsistir con las diferentes fuentes de financiación disponibles.

4.2.2. Diversidad y pluralismo

La Ley General de la Comunicación Audiovisual establece como parte de los derechos del público el de recibir una comunicación audiovisual plural. El pluralismo se entiende aquí en términos de ideología, política y cultura. Los radiodifusores también deben promover las expresiones culturales y lingüísticas del país. Así, la programación ha de reflejar la diversidad cultural y lingüística de los ciudadanos. Por supuesto, se prohíbe el uso de los medios audiovisuales para incitar al odio o a la discriminación, en línea con los principios constitucionales básicos.

El caso de la televisión en España demuestra lo escurridizo que puede llegar a ser un término como *pluralismo*. Con el fin del monopolio público, establecido por la Ley de Televisión Privada de 1988, se convocaron y posteriormente otorgaron tres licencias de televisión privada. Para garantizar el pluralismo, se estableció que ningún accionista podía poseer más del 25% de acciones de cada una de estas sociedades.

Con la liberalización de 1998, el límite de acciones de cada accionista aumentó al 49%, manteniendo la prohibición de estar en más de un operador, lo que les impidió licitar por la naciente televisión digital terrestre. Nuevas reformas eliminaron el límite de acciones en un operador y permitieron hasta un 5% de acciones en una segunda compañía con licencia de televisión.

En el 2009, con la televisión digital terrestre ya en marcha pero en plena crisis económica, se permitió controlar dos operadores distintos (siempre que no superasen el 27% conjunto de audiencia), lo que permitió la adquisición de Cuatro por Telecinco y de LaSexta por Antena 3. La paradoja es que la Ley de 1988 exigía un mínimo de tres televisiones independientes en un mercado privado con ese mismo número de canales. Más de veinte años después, la ley exigía el mismo número de actores en un mercado en abierto con ocho veces más número de canales. En el ámbito radiofónico, las condiciones son diferentes dada la naturaleza local de todas las licencias: no se permite a un prestatario poseer más del 50% de licencias de un área de cobertura y nunca más de cinco, además de no permitir que una sola cadena controle más de un tercio de las licencias en todo el país. Todo ello sin tener en cuenta las emisoras de titularidad pública.

4.2.3. Políticas industriales

De acuerdo con la Ley General de la Comunicación Audiovisual, los operadores públicos deben promover las industrias culturales de las diferentes culturas y lenguas del país. Una de las formas en que se manifiesta esta promoción es en las cuotas de producción independientes. Los operadores deben reservar

un 10% de su tiempo de emisión a productos creados externamente mediante un encargo previo de la misma televisión. El 50% de este tiempo debe corresponder a obras producidas en los últimos cinco años.

Además de esta emisión, las televisiones también están obligadas a la inversión. En concreto, deben dedicar el 5% de sus ingresos –el 6% en el caso de las de titularidad pública– a la producción de películas, *tv-movies*, series de televisión, documentales y productos de animación. Más detalles al respecto pueden encontrarse en el módulo de políticas cinematográficas.

Dentro de este capítulo pueden incluirse también otra serie de políticas dispersas en diversos ámbitos que estimulan la internacionalización de las empresas a través de la exportación, promocionan el audiovisual español promoviendo su participación en ferias y eventos internacionales u ofrecen ayudas a la inversión en I+D, a la que también pueden acceder las empresas a través de programas como el Plan Avanza.

5. El marco televisivo autonómico

El sistema televisivo español destaca en el contexto europeo por ser uno de los más descentralizados juntamente con el alemán. Hasta 13 de sus 17 comunidades autónomas cuentan con televisiones públicas autonómicas y en todas hay licenciatarios privados para la misma área de cobertura.

El marco general que regula estas televisiones es el de la Ley General de la Comunicación Audiovisual. Sin embargo, en algunas comunidades se han desarrollado normativas específicas, como en Cataluña la Llei general de la comunicació audiovisual. Todas las que cuentan con operadores públicos, además, tienen su propia ley para este ente televisivo, cuyos principios esenciales son la identidad y la proximidad (Azurmendi Adarraga, Manfredi Sánchez, López Vidales, 2012). En general, no existen demasiadas diferencias en las comunidades autónomas respecto del marco general español.

Uno de los aspectos en que de forma más llamativa se manifiesta la autonomía es en la potestad de otorgar licencias de emisión para las televisiones de ámbito autonómico y local. Igualmente, por su naturaleza local, todas las licencias radiofónicas se otorgan también desde el ámbito autonómico. Solo en el caso de Cataluña, en que es potestad de su consejo audiovisual, los concursos para las licencias no son resueltos por los propios Gobiernos, de manera que se reproducen a nivel autonómico las relaciones clientelares denunciadas también para el ámbito estatal.

Un ámbito en el que indirectamente se han concentrado los esfuerzos autonómicamente ha sido el de la promoción de la industria audiovisual local. El principal instrumento para alcanzar este propósito han sido las cuotas de inversión en producción independiente a que las televisiones autonómicas estaban obligadas por ley. Esta inversión se ha concentrado en la industria de la propia comunidad autónoma, generando un flujo constante de inversión del que se ha beneficiado la industria local. Además, se han desarrollado también programas diversos de promoción de esta industria y en algunas comunidades se han creado organismos-clúster, que buscan sinergias entre los diferentes actores del sector audiovisual. Ejemplo de ello son Eiken-Cluster Audiovisual del País Vasco, Cluster Audiovisual Galego, Cluster Audiovisual Madrid Network, Cluster Audiovisual Canario o Cluster Audiovisual de Extremadura, entre otros.

6. Autoridades regulatorias

La potestad de diseñar e implementar políticas culturales y de comunicación corresponde a los Estados y a las instituciones supranacionales a las que estos decidan ceder parte de su soberanía, como la Unión Europea. No obstante, la historia de subjetividad y arbitrariedad en la aplicación de muchas políticas culturales y de comunicación llevó al desarrollo de una figura ampliamente empleada en los países desarrollados. Se trata de las autoridades regulatorias que, con este nombre u otros como el de consejos del audiovisual, ejecutan diferentes aspectos contenidos en las políticas culturales y de comunicación. La idea original es que se trate de organismos independientes del gobierno de turno, aunque en la práctica el nivel de independencia varía mucho en función de la cultura democrática de cada país y, derivado de esta, el sistema de elección de sus miembros. La consecuencia de ello es la crítica de que no se trata de instituciones democráticamente elegidas (al menos por vía directa) ni que tienen que dar cuentas a los ciudadanos, aunque sí a sus representantes políticos, ya que la mayoría están supervisadas de una u otra forma por el poder legislativo.

Las autoridades de regulación existentes 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. De ahí que tenga sentido esta regulación similar por parte de una misma autoridad reguladora. 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 menos desarrollado tipo de 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, aunque en el caso del audiovisual, amplias potestades están en manos de las autoridades audiovisuales regionales.

España supone una excepción europea con su falta de autoridad reguladora del audiovisual. Esta figura, bajo el nombre de Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA), se contemplaba en la Ley General de la Comunicación Audiovisual, pero jamás llegó a ponerse en marcha. La ausencia de una autoridad reguladora del audiovisual para el Estado no significa que no existan autoridades regulatorias en España. Existen a nivel autonómico y sus competencias abarcan a los operadores autonómicos y locales de sus respectivos territorios. Probablemente la autoridad más conocida sea el Consell de l'Audiovisual de Catalunya. También es la que tiene mayores competencias, ya que es la única que tiene la potestad de otorgar las licencias para que emitan televisiones y radios. Además, cuenta con capacidad sancionadora para determinados incumplimientos de la legislación vigente.

También Andalucía cuenta con su autoridad reguladora, el Consejo Audiovisual de Andalucía, aunque sus funciones son más limitadas que las de la autoridad catalana. Por ejemplo, no tiene capacidad para otorgar licencias. Otras dos autoridades regulatorias han dejado de existir tras una breve actividad. Así, el Consejo Audiovisual de Madrid funcionó entre el 2001 y el 2006 con funciones de asesoramiento, emisión de informes sobre legislación, gestión de quejas de los usuarios y vigilancia de los contenidos, aunque sin capacidad sancionadora. Un caso similar es el del Consejo Audiovisual de Navarra, en funcionamiento entre el 2001 y el 2011. Finalmente, en el 2010 se creó oficialmente el Consell Audiovisual de les Illes Balears, aunque aún no se ha puesto en marcha.

La instauración de autoridades nacionales de regulación sigue históricamente el modelo de 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 pro competitiva y pro innovación.

A pesar de sus amplias competencias, las bases sobre las que regula la FCC son muy simples. El concepto de *interés público*, difícilmente definible, ampara casi todas sus actuaciones. Se trata de un término paraguas que se refiere de forma genérica al bienestar y al beneficio del conjunto más amplio posible de la población a la que sirve una determinada política. Se contrapone al de *interés privado* o *privativo*, relativo a aquellas acciones que benefician a unos pocos.

Comparada con las autoridades regulatorias europeas, los poderes de la FCC son muy amplios. Tiene capacidad para ordenar el espectro radioeléctrico, materia tradicionalmente reservada en Europa a los ministerios competentes, incluso a través de subastas, otorga licencias de emisión, supervisa el cumplimiento de las condiciones de estas licencias e incluso tiene la capacidad de revocarlas si se incumplen los términos en que se concedieron. Aunque estos últimos aspectos también son parte de las capacidades de algunas agencias europeas, el nivel y la intensidad de la acción reguladora de la FCC no tienen parangón. No obstante, también está sometida a las presiones del mercado. Su tradicional consideración de ente conservador queda bien plasmada en la aparición y expansión de la industria del cable. Primero trató de impedir su crecimiento y después protegió a los radiodifusores tradicionales, a pesar de

que durante muchos años no estuvo clara su potestad para regular la naciente industria del cable. Finalmente, se adaptó a la realidad del mercado y hacia finales de los años setenta eliminó casi todas las restricciones que ella misma había impuesto, permitiendo así la configuración de la industria del cable tal como se la conoce en la actualidad (Mullen, 2008).

Bibliografía

- 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, pág. 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, pág. 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).
- Castells, M.** (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura* (Vol. 2: El poder de la identidad). Madrid: Alianza.
- Cawson, A.** (1995). "High-Definition Television in Europe". *Political Quarterly* (vol. 66, núm. 2, pág. 157-173).
- Chandler, D.; Munday, R.** (2011). *A Dictionary of Media and Communication*. Oxford: Oxford University Press.
- Covington W. G.Jr.** (1994). "The Financial Interest and Syndication Rules in Retrospect: History and Analysis". *Communications and the Law* (vol. 16, págs. 3-21).
- Dai, X.; Cawson, A.; Holmes, P.** (1996). "The Rise and Fall of High Definition Television: The Impact of European Technology Policy". *Journal of Common Market Studies* (vol. 34, núm. 2, págs. 149-166).
- 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.** (2010). "Media Policy Silences: The Hidden Face of Communications Decision Making". *International Journal of Press/Politics* (vol. 15, núm. 3, págs. 344-361).
- 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).
- Goodman, J. B.; Loveman, G. W.** (1991). "Does Privatization Serve the Public Interest?". *Harvard Business Review* (vol. 69, núm. 6, págs. 26-38).
- Hirsch, M.** (1988). "Las pugnas políticas, económicas y diplomáticas en torno a los satélites de teledifusión en Europa". En: G. Richeri (ed.). *Los satélites de televisión en Europa. Historia, política y economía* (pág. 61-114). Madrid: Fundesco.

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

Larrègola, G. (1994). *Televisió d'alta definició (1968-1993): assoliments, contradiccions i decepcions d'una innovació tecnològica: repercussions en l'ecosistema comunicatiu* (Tesis doctoral). Bellaterra: Departament de Comunicació Audiovisual i Publicitat de la Universitat Autònoma de Barcelona.

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).

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

Zallo, R. (2000). "La crisis general de paradigmas. El caso de la economía y política de la comunicación y de la cultura". En: J. Benavides; D. Alameda; E. Fernández (eds.). *Las convergencias de la comunicación. Problemas y perspectivas investigadoras* (págs. 513-529). Madrid: Fundación General de la Universidad Complutense.