

Espejo de Monografías

ISSN: 2660-4213 Número 4, año 2021. URL: espejodemonografias.comunicacionsocial.es

MONOGRAFÍAS DE ACCESO ABIERTO
OPEN ACCESS MONOGRAPHS

COMUNICACIÓN SOCIAL
ediciones y publicaciones

ISBN 978-84-17600-11-2

Transparencia mediática, oligopolios y democracia

¿Quién nos cuenta el cuento?

Indicadores de rentabilidad social y políticas en radio y televisión: América Latina y Europa Mediterránea

Manuel Chaparro Escudero; Victoria Gabilondo;
Lara Espinar Medina (Coordinadores)

Separata

Capítulo 1

Título del Capítulo

«Desafíos del audiovisual frente a la concentración y las plataformas: Un nuevo marco jurídico europeo y español»

Autoría

Ángel García Castillejo;
Manuel Chaparro Escudero

Cómo citar este Capítulo

García Castillejo, Á; Chaparro Escudero, M. (2019): «Desafíos del audiovisual frente a la concentración y las plataformas: Un nuevo marco jurídico europeo y español». En Chaparro Escudero, M.; Gabilondo, V.; Espinar Medina L. (coords.), *Transparencia mediática, oligopolios y democracia ¿Quién nos cuenta el cuento?* Salamanca: Comunicación Social Ediciones y Publicaciones. ISBN: 978-84-17600-11-2

D.O.I.:

<https://doi.org/10.52495/cap01.emcs.4.p75>



El libro *Transparencia mediática, oligopolios y democracia ¿Quién nos cuenta el cuento?* está integrado en la colección «Periodística» de Comunicación Social Ediciones y Publicaciones.

Nos encontramos ante un hecho incuestionable: desde hace décadas el proceso de concentración mediática es la norma en los estados contemporáneos y el poder político se ve supeditado a las líneas editoriales de los oligopolios mediáticos que tratan de conducir y representar a la opinión pública desde la opinión publicada. Así, las corporaciones de medios se han convertido en armas de propaganda de un modelo que se resiste al cambio y son el sustento del imaginario imperante en torno a la felicidad proporcionada por el consumo. La ausencia de regulaciones efectivas y la concentración mediática rompe el equilibrio de poderes que define a los sistemas democráticos.

Transparencia mediática, oligopolios y democracia ¿Quién nos cuenta el cuento? pretende desvelar esta situación mediante la aplicación del Indicador de Rentabilidad Social en Comunicación (IRSCOM®) desarrollado por Laboratorio de Comunicación y Cultura (COMAndalucía) de la Universidad de Málaga, una herramienta que busca hacer transparente el comportamiento de los medios y permitir la introducción de mejoras mediante el reflejo de sus fortalezas y debilidades, posibilitando asimismo la implementación de políticas públicas eficaces en pos de la transparencia mediática y la rentabilidad social de la Comunicación.

La obra acomete en una primera parte el estudio de la situación del mercado de medios radifónicos y de televisión en España y, en una segunda parte, el diagnóstico de situación en buen número de países latinoamericanos y de la Europa mediterránea que permitan la aplicación de este indicador en sus respectivos países.

«Relevar los déficits democráticos, resaltar sus fallos normativos y de control, es ya iniciar el camino para la fijación de unas alternativas democráticas en políticas públicas de comunicación» (Del *Prólogo* de Enrique Bustamante.)

Prólogo, por Enrique Bustamante	9
Introducción, por Manuel Chaparro Escudero	17

PRIMERA PARTE

Marcos regulatorios, indicadores de rentabilidad y transparencia en España

1. Desafíos del audiovisual frente a la concentración y las plataformas: Un nuevo marco jurídico europeo y español	
<i>por Ángel García Castillejo; Manuel Chaparro Escudero</i>	25
<i>I. Antecedentes de la regulación audiovisual en Europa (1989-2018)</i>	26
<i>1. El acervo audiovisual europeo. De la CEE a la Unión Europea</i>	26
<i>2. La propuesta de la Comisión de modificación de la Directiva 2010/13/UE</i>	28
<i>3. Principales novedades de la nueva Directiva audiovisual de 2018</i>	31
<i>II. Y mientras tanto en España</i>	39
<i>1. Antecedentes de la regulación del audiovisual en España en el contexto de la Unión Europea</i>	39
<i>2. La Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual (LGCA)</i>	45
<i>3. Adjudicación de TDT sin concursos contrarias a la LGCA</i>	51
<i>4. Los Prestadores públicos del servicio de comunicación audiovisual. Televisiones públicas (RTVE y autonómicas)</i>	52
<i>5. La nueva Ley de RTVE</i>	54
<i>6. El Regulador Audiovisual independiente. Un grave incumplimiento de la LGCA</i>	57
<i>7. Conclusiones</i>	59
<i>Referencias</i>	60
2. Las Políticas públicas de comunicación y los Indicadores de Rentabilidad Social en la Radio Comercial	
<i>por Manuel Chaparro; Victoria Gabilondo; Amal Mohammadiane; Ángel G. Castillejo</i>	63
<i>1. Situación de partida</i>	63
<i>2. IRSCOM en los medios de proximidad públicos locales</i>	65
<i>3. Las radios comerciales privadas locales y la rentabilidad social</i>	67

4. Mapa de la radio local comercial.....	71
5. Políticas autonómicas. El fracaso de la descentralización y la desconcentración	74
6. Las fichas de análisis IRSCOM para radios comerciales locales.....	81
7. Aplicación de indicadores a las cadenas privadas comerciales generalistas... ..	85
8. Resultados de la aplicación; IRSCOM Cadenas.....	88
9. Resultados finales: carencias relevantes en transparencia y resultados positivos en programación	94
Conclusiones	97
Referencias.....	99
3. Hacia un modelo mediático co-responsable con modelos de transición ecosocial: aplicación y alcance del Indicador de Transición Ecosocial por Lara Espinar Medina; Manuel Chaparro; Lidia Peralta.....	103
1. Introducción	103
2. Y ante esta realidad ¿cómo median los medios?	105
3. De los indicadores de rentabilidad social en comunicación a los indicadores mediáticos de transición ecosocial.....	108
4. El Indicador Mediático de Transición Ecosocial (IMTE): concretando el camino	111
5. A modo de conclusión	115
Referencias.....	116
4. La transparencia en los medios audiovisuales: análisis y propuestas para la democratización mediática por Silvia Olmedo Salar; Carmen R. Monedero Morales; Francisco Martín Martín	119
1. Introducción	119
2. Medios de información y transparencia	121
3. Una demanda internacional: la transparencia.....	123
4. Conclusiones	126
Referencias.....	127
5. Radio comercial y rentabilidad social: estudio del grupo Prisa en Andalucía por Silvia Olmedo Salar; Paloma López Villafranca; Isabel Ruiz Mora.....	129
1. Radio comercial, desvertebración territorial y políticas públicas.....	129
2. Cadena SER y Andalucía: historia de un encuentro	131
3. Análisis del funcionamiento y de las programaciones de la Cadena SER Andalucía.....	132
4. Presencia en Internet de la Cadena SER en Andalucía	135
5. Conclusiones	136
Referencias	137

SEGUNDA PARTE

Diagnósticos para la aplicación de indicadores
en escenarios de concentración y regulación

6. Antenas cautivas en democracias restringidas: panorama de situación en la Argentina del presente	
<i>por Damian Loreti; Mariana Baranchuk</i>	141
1. <i>Introducción</i>	141
2. <i>Las radios frente a Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual</i>	143
3. <i>El silenciamiento comunicacional como política de Estado</i>	148
<i>Referencias</i>	154
7. Estados débiles y élites mediáticas fuertes: una amenaza a la pluralidad y la diversidad en El Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala	
<i>por Andrea Cristancho</i>	155
1. <i>El Estado y el sector comercial de medios en Centroamérica</i>	156
2. <i>Los medios de información en las leyes centroamericanas</i>	159
3. <i>A manera de conclusión</i>	163
<i>Referencias</i>	164
8. Panorama de la radiodifusión en Costa Rica: entre la desregulación y la ausencia de medios comunitarios	
<i>por Andrea Alvarado Vargas</i>	167
1. <i>Una ley obsoleta, omisa e irrespetuosa con las recomendaciones internacionales sobre libertad de expresión</i>	167
2. <i>Ausencia de medios comunitarios, regionales o locales</i>	168
3. <i>Concentración de medios en pocas manos: una realidad galopante</i>	171
4. <i>Insatisfacción de sectores sociales</i>	173
<i>Referencias</i>	174
9. La concentración mediática en Colombia. Para descentralizar la mirada	
<i>por J. Ignacio «Inaki» Chaves G.; Ricardo Gordo M.</i>	177
1. <i>Introducción</i>	177
2. <i>La comunicación en la democracia más antigua del continente</i>	178
3. <i>Independencia informativa en tiempos de TIC</i>	180
4. <i>El panorama en el corto y mediano plazo</i>	182
5. <i>Algunos apuntes para el debate</i>	183
6. <i>El monitoreo de los medios</i>	186
7. <i>El Índice de Rentabilidad Social</i>	187
8. <i>Reflexiones abiertas</i>	188
<i>Referencias</i>	190

10. Apuntes sobre la concentración de los medios de información audiovisual en Chile	
por Leonel Yáñez Uribe	193
1. Introducción	193
2. Concentración transversal	194
3. Concentración en la radio y la televisión chilena.....	196
Conclusiones	201
Referencias	202
11. Orígenes, situación y mapas de la radio comunitaria en Chile	
por Juan Domingo Ramírez.....	205
Conclusiones	209
Referencias	209
12. Democracy and media transparency: systemic failures in greek radio ecosystem and the rise of alternative web radio,	
por Lambrini Papadopoulou	211
1. Introduction.....	211
2. Greek media landscape: clientelism, concentration, diaplóki and rousfeti .	211
3. A brief history of Greek radio: savage deregulation and systemic failures .	212
4. Credibility issues for greek media	214
5. The rise and the importance of alternative web radio	215
6. Discussion.....	217
References	218
13. La radio en Italia, entre pluralismo y concentración	
por Marta Perrotta.....	221
1. Los años setenta y ochenta: la explosión del fenómeno	221
2. Los años noventa: primeras señales de concentración	221
3. La década del 2000: una lenta transformación	222
4. Digitalización y expansión de canales de distribución	224
5. Un sector vital y resistente	224
6. Año 2018: una instantánea de la radio nacional hoy	225
7. Diversidad de voces, concentración y pluralismo	227
Referencias	229
Sobre los autores.....	231

Desafíos del audiovisual frente a la concentración y las plataformas: Un nuevo marco jurídico europeo y español

Ángel García Castillejo

[Universidad Carlos III y Universidad Ramón Llull]

Manuel Chaparro Escudero

[Universidad de Málaga]

La información audiovisual ha venido evolucionando desde su aparición como medio de servicio, negocio e influencia social. Justamente estas tres vertientes son las que siempre han estado en el foco de la regulación, primero por la necesidad de administrar un espacio radioeléctrico finito propiedad del Estado y tomar decisiones sobre a quién o a quiénes compete su utilización. Segundo, porque a partir de la liberación del servicio las regulaciones afectaban al modelo de negocio, y es necesario fijar límites en la explotación comercial de productos cuyo valor reside en la captación de audiencias. ¿Importa el cómo? Aquí entra en juego el tercer vector, los medios audiovisuales ejercen una notable influencia sobre la población en la construcción de sus imaginarios y sus opiniones, en la toma de decisiones, en la socialización de comportamientos y conductas.

Desde los inicios de la radio como medio de información, el poder fue consciente de su capacidad de manipulación e instrumentalización, pero también de la capacidad para crear valores que podían incidir en la construcción de sociedades más democráticas gracias a una información plural y veraz. Por otra parte, el juego democrático se construye desde una división de poderes hipotética, decimonónica y poco evolucionada, en la que los medios se constituyen en un nuevo poder condicionante del discurso político y de gobierno. Aun considerando la prensa como un medio influyente, la oralidad y visualidad del mensaje audiovisual hace que sean medios más universales, con una mayor capacidad de penetración, sin que aparentemente se haga necesaria una alfabetización. De estas consideraciones, que han sido una constante histórica, surge la necesidad de reglamentar y regular su uso.

Hoy más que nunca, los medios juegan a ejercer poder, influenciar y representar a la opinión pública sin necesidad de que ésta sea consultada, es decir, interviene en nombre «de». En ocasiones usurpando la verdadera identidad de una ciudadanía heterogénea y diversa en disensos. En este sentido, la necesidad de defender la libertad de expresión tropieza, y no siempre es coincidente, con la libertad de empresa cuando hablamos de medios que ocupan el espacio radioeléctrico de manera transitoria. Tampoco la multiplicación de canales gracias a la

digitalización de la señal debe ser excusa para una desregulación que anteponga derechos empresariales a derechos ciudadanos y obligaciones en la prestación del servicio. El espectro sigue siendo un espacio finito por más que las tecnologías posibiliten la convivencia de más canales.

En la Unión Europea los marcos reguladores de cada país son, actualmente, reflejo de directivas y recomendaciones de la Unión. En el caso de España, la adaptación de su regulación al marco europeo debió implicar el abandono de prácticas viciadas en las adjudicaciones de licencias y un reforzamiento en la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de los operadores. El hecho es que los déficits existentes en el paisaje audiovisual español siguen siendo notorios y preocupantes, al dibujarse una estructura mediática altamente concentrada y tendente a la autorregulación desde intereses espurios.

En este capítulo hacemos un análisis de los pormenores que han incidido en nuestra regulación, sus aciertos, fracasos y los pasos inmediatos que corresponde dar para corregir una situación que influye de manera determinante en la calidad de nuestra democracia, teniendo en cuenta, además, que la aparición de nuevas plataformas de distribución audiovisual no lineales fuera del espectro, desdibuja los marcos actuales y hace necesario establecer nuevos criterios de regulación. Esta situación supone una nueva oportunidad de acometer reformas profundas que incidan en la democratización del audiovisual a partir de la nueva Directiva (UE) 2018/1808, que obliga a reformar nuestra Ley 7/2010 General de Comunicación Audiovisual.

I. Antecedentes de la regulación audiovisual en Europa (1989-2018)

1. El acervo audiovisual europeo. De la CEE a la Unión Europea

En la historia normativa de la Unión Europea, la necesidad de enfoques separados para regular la infraestructura de transmisión de los servicios audiovisuales de los contenidos constituye una posición política asentada por la Comisión. Los servicios que proporcionan contenidos audiovisuales se deben regular sobre la base de su naturaleza (De la Quadra-Salcedo, Tomás, 1995: 9), no según el medio por el que llegan al usuario.¹ La reglamentación debe tener en cuenta cuestiones como la diversidad cultural y lingüística, el acceso a los contenidos audiovisuales, la protección de los menores y la publicidad, todos ellos aspectos susceptibles de causar problemas dada su índole de derechos constitucionales considerados por los distintos Estados miembros de la Unión Europea.

¹ Comunicación sobre el futuro de la política reguladora europea en el sector audiovisual de 15 de diciembre de 2003. COM (2003) 784 final - no publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0784&from=ES>

Esta perspectiva justifica la línea reguladora iniciada con la Directiva 89/552/CEE,² conocida como de «Televisión sin fronteras» y que culmina con la Directiva 2010/13/UE,³ de «Contenidos audiovisuales sin fronteras».

La Comisión y el Parlamento europeo, de forma previa a la publicación de la propuesta de reforma de la Directiva 2010/13/UE de «contenidos audiovisuales sin fronteras» han llevado a cabo un extenso examen de la política audiovisual que incluye varios elementos importantes de consulta y análisis. Uno de los grandes hitos regulatorios de estas revisiones en lo que al sector audiovisual se refiere fue la aprobación en diciembre de 2007 de la Directiva 2007/65/CE⁴ del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva (en adelante, Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual). Esta regulación de la Unión Europea trata sobre la adecuación del marco regulador al escenario convergente que resulta de la incorporación de las nuevas tecnologías a la transmisión y difusión de servicios de comunicación audiovisual en la era digital.

En 2013, la Comisión publicó el Libro Verde: «Prepararse para la convergencia plena del mundo audiovisual: crecimiento, creación y valores» e invitó a las partes interesadas a exponer sus puntos de vista sobre el panorama cambiante de los medios de información y el internet sin fronteras, en relación con las condiciones del mercado, la interoperabilidad y la infraestructura, y sus consecuencias para la normativa de la UE. Las conclusiones del Libro Verde se reflejan en el documento sobre las respuestas y su resumen, publicado por la Comisión en septiembre de 2014.⁵

Con vistas a la revisión actual de la Directiva 2010/13/UE, la Comisión llevó a cabo la consulta pública, denominada: «La DSCA: Un marco para los medios de comunicación del siglo XXI», que se desarrolló entre el 6 de julio y el 30 de septiembre de 2015.

² Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:31989L0552>

³ Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0013&from=NL>

⁴ Disponible en:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32007L0065>

⁵ Conclusiones del Consejo sobre la política audiovisual europea en la era digital (2014/C 433/02). Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XG1203\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XG1203(01)&from=ES)

2. La propuesta de la Comisión de modificación de la Directiva 2010/13/UE⁶

La propuesta de la Comisión Europea aprobada el 25 de mayo de 2016, pretende ser una actualización de la normativa audiovisual en la Unión Europea, que busca generar un espacio más equitativo, desde la óptica normativa, para todos los agentes partícipes de este sector, tales como prestadores de servicios de comunicación audiovisual tanto lineales, como no lineales, de plataforma y/o *Over the Top* (OTT).⁷

La propuesta, mantiene el hilo conductor que arranca con la primera Directiva de «Televisión sin Fronteras» a favor de la promoción de la industria audiovisual europea, la protección de la infancia y la juventud frente al servicio televisivo, y la normativa en materia publicitaria en lo que afecta a prohibiciones, cómputos de publicidad, telementa, autopromociones y avances de programación en televisión. La propuesta, que pretende reformar la Directiva 2010/13/UE, se enmarca en el seno de la estrategia comunitaria para el mercado único digital.

Desde 2010, previamente a la puesta en marcha de la estrategia para el mercado único digital en mayo de 2015, la Comisión⁸ ha realizado una evaluación exhaustiva de la función social y económica de los nuevos agentes. Hoy ha concluido que un enfoque «de talla única» no es el más apropiado para que los consumidores disfruten de las oportunidades y para que las normas solventen los diferentes problemas que plantean los muy diversos tipos de plataformas en línea. Partiendo de este planteamiento, la Comisión analizará cada zona en la que puede actuar, desde las telecomunicaciones a las normas sobre derechos de autor, para resolver problemas específicos mediante soluciones con futuro para todos los agentes del mercado audiovisual.

La propuesta de la Comisión Europea respeta los principios de subsidiariedad y proporcionalidad al mantener, en general, un enfoque de armonización mínima y mejorar los mecanismos de excepción y de elusión. Ello permitirá a los Estados miembros tener en cuenta sus circunstancias nacionales.

Como señala la propia Comisión Europea, los Estados miembros han adoptado, en la práctica, normas más estrictas, en lo referente a la definición de servicio de comunicación audiovisual a petición, la creación de autoridades reguladoras nacionales, la promoción de las obras europeas, la protección de menores y las comunicaciones comerciales.

⁶ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual, a la vista de la evolución de las realidades del mercado. Bruselas, 25.5.2016 COM(2016) 287 final 2016/0151 (COD). Disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-287-ES-F1-1.PDF>

⁷ *Over the top* en siglas, OTT, se refiere a aquellas transmisiones que usan banda ancha para transmitir contenidos de manera libre, al margen de operadoras.

⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Bruselas, 6.5.2015 – COM (2015) 192 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52015DC0192>

En cuanto a la ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva a las plataformas de distribución de vídeos, la UE garantiza la coherencia con los servicios ya cubiertos por dicha Directiva. Una armonización máxima en este ámbito impide cualquier posible fragmentación futura resultante de la intervención nacional sobre el sector audiovisual.

En octubre de 2018, el Parlamento Europeo aprobó el acuerdo informal entre el Parlamento y el Consejo⁹ con 452 votos a favor, 132 en contra y 65 abstenciones, para la modificación de la Directiva 2010/13/UE de «contenidos audiovisuales sin fronteras».

En este proceso de revisión de la Directiva 2010/13/UE, la Comisión llevó a cabo una consulta pública, denominada «La DSCA: Un marco para los medios de comunicación del siglo XXI», que se desarrolló entre el seis de julio y el 30 de septiembre de 2015.

Los resultados principales en lo que se refiere a las opciones políticas para el futuro fueron:

1. la convergencia de los puntos de vista de las partes interesadas en cuanto a la necesidad de posibles cambios en las normas sobre el ámbito de aplicación de la Directiva, aun sin que existiera un patrón común ni claro entre ellas por lo que se refiere a la forma de avanzar;
2. la convergencia de puntos de vista en cuanto a la necesidad de garantizar la independencia de las autoridades reguladoras nacionales;
3. el apoyo de las partes interesadas al mantenimiento del *statu quo* por lo que respecta al principio del país de origen; las obligaciones de transmisión/localización; la accesibilidad para las personas con discapacidad; las normas sobre acontecimientos importantes para la sociedad, los resúmenes informativos y el derecho de réplica;
4. en estos momentos no hay un consenso claro entre las partes interesadas sobre las comunicaciones comerciales, la protección de los menores y la promoción de las obras europeas.

La Comisión y el Parlamento europeo coinciden en advertir que la convergencia de medios requiere un marco jurídico actualizado que refleje la evolución del mercado y que permita lograr un equilibrio entre el acceso a los servicios de contenidos en línea, la protección del consumidor y la competencia, que hasta la fecha, se dirigía principalmente a los prestadores de los servicios de comunicación audiovisual de forma «lineal», en los términos de la definición del artículo 1.1.e) de la Directiva 2010/13/UE:

⁹ Consejo de la Unión Europea. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual, a la vista de la evolución de las realidades del mercado. Bruselas, 5 de octubre de 2018. Expediente interinstitucional: 2016/0151(COD). Disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12689-2018-INIT/es/pdf>

e) «radiodifusión televisiva» o «emisión televisiva» (es decir, un servicio de comunicación audiovisual lineal): un servicio de comunicación audiovisual ofrecido por un prestador del servicio de comunicación para el visionado simultáneo de programas sobre la base de un horario de programación.

La perspectiva del legislador comunitario europeo comenzó a cambiar con la aprobación de la Directiva 2007/65/CE que no solo dirige la regulación a la televisión por ondas terrestres, cable o satélite, sino que observa el fenómeno audiovisual televisivo de manera global, con el enfoque del servicio y no de la infraestructura, incorporando los contenidos audiovisuales en internet, tal como se define en el artículo 1.1.g) de la Directiva 2010/13/UE:

g) «servicio de comunicación audiovisual a petición» (es decir, un servicio de comunicación audiovisual no lineal): un servicio de comunicación audiovisual ofrecido por un prestador del servicio de comunicación para el visionado de programas en el momento elegido por el espectador y a petición propia sobre la base de un catálogo de programas seleccionado por el prestador del servicio de comunicación.

Por tanto, nos encontramos ante una nueva catalogación de los servicios audiovisuales, los «lineales» y los «no lineales».

La Directiva, ya desde 2007, extiende el ámbito de su aplicación a todos los servicios de «medios de comunicación» audiovisuales, entendiendo por tales la prestación de imágenes en movimiento, con o sin sonido, destinadas a informar, formar y entretener al público a través de las llamadas redes electrónicas. Estos servicios de medios de información audiovisuales pueden ser a su vez:

- Lineales, cuando el usuario debe adecuarse a las condiciones temporales de difusión de los servicios o contenidos establecidos por el proveedor, sea cual sea el canal de difusión (televisión terrestre, por satélite o cable; Internet; telefonía móvil; etc.).
- No lineales, cuando el usuario decide en qué momento acceder al servicio o contenido específico disponible en la oferta del proveedor.

Ahora bien, a pesar de ese importante paso, la evolución de los servicios audiovisuales a través de internet y el desarrollo de las plataformas de distribución de vídeo y de vídeo a la carta en la red, ha dejado más que obsoleta la modificación de 2007. La nueva Directiva pretende nivelar las regulaciones diferenciadas entre servicios «lineales» y «no lineales» y ofrecer un marco más equilibrado para el conjunto de prestadores de servicios audiovisuales, independientemente de la tecnología e infraestructura utilizada para llegar a los usuarios.

La nueva Directiva prevé un plazo máximo de 21 meses para su efectiva transposición a los ordenamientos jurídicos internos de cada Estado miembro, esto supone la oportunidad de poner al día la Ley 7/2010 española¹⁰ y resolver los

¹⁰ Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-5292&tn=1&p=20130605>

desajustes que hemos podido ir apreciando en su aplicación a lo largo de los últimos ocho años. En este sentido, la modificación de la Directiva ha sido publicada en noviembre de 2018¹¹ y en enero de 2019 se lanza por el Gobierno español la oportuna Consulta pública¹² para la modificación de la Ley 7/2010 a resultados de la transposición de la Directiva de «Contenidos audiovisuales sin fronteras».

3. Principales novedades de la nueva Directiva audiovisual de 2018

Las principales novedades de la nueva Directiva audiovisual, resultan convergentes y son de carácter transversal para todos los prestadores de servicios audiovisuales, «lineales» y «no lineales», buscando minimizar la situación de agravio y mayor presión regulatoria que viene sufriendo la televisión tradicional. Las reglas de la Directiva audiovisual afectarán a las cadenas de televisión en TDT, por cable y por satélite como hasta la fecha, y a las plataformas de vídeo a la carta, como *Netflix*, y de distribución de vídeos, como *YouTube* y *Facebook*, así como a las retransmisiones en directo en estas plataformas.

De este modo los ejes normativos que incidirán en el conjunto del sector audiovisual y que deberán provocar una adecuación de la Ley 7/2010 serían:

- Protección reforzada de los menores frente a la violencia y la incitación al odio y el terrorismo.
- Nuevas reglas y límites a la comunicación comercial audiovisual.
- Obligación del 30% de producción europea en las plataformas de vídeo a la carta.
- Reforzamiento de la regulación independiente del audiovisual.
- Fomento de la autorregulación y la corregulación.
- Accesibilidad de las personas con discapacidad a los servicios audiovisuales.
- Etiquetado de contenidos audiovisuales digitales.
- Alfabetización mediática.

El proceso de incorporación de la Directiva europea a la legislación española, que no es de esperar se impulse antes de 2020, debería aprovechar la oportunidad para un reajuste general de la Ley 7/2010 en otros ámbitos como la accesibilidad a los contenidos para las personas con discapacidad, la alfabetización mediática o el etiquetado digital de los contenidos para favorecer el acceso de los usuarios a los servicios audiovisuales.

¹¹ Directiva (UE) 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 la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual), habida cuenta de la evolución de las realidades del mercado. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2018/303/L00069-00092.pdf>

¹² Consulta pública previa sobre la modificación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. Disponible en: <https://avancedigital.gob.es/es-es/Participacion/Paginas/modificacion-ley-72010-comunicacion-audiovisual.aspx>

3.1. Vectores de cambio impulsados por la nueva Directiva

3.1.1. Protección reforzada de los menores frente a la violencia, la incitación al odio y el terrorismo en el entorno audiovisual

Desde sus primeros borradores, la propuesta de nueva Directiva prevé que los proveedores de servicios audiovisuales deberán tomar medidas para combatir el contenido que incite a la violencia, el odio y el terrorismo. Por su parte, la violencia gratuita y la pornografía estarán sujetas a reglas estrictas. Las plataformas en las que se comparten vídeos serán responsables de reaccionar cuando los usuarios detecten la existencia de contenido considerado perjudicial, especialmente para los menores, dada su mayor vulnerabilidad.

A pesar de que la nueva Directiva no establece ningún sistema para filtrar el contenido antes de subirlo, a petición del Parlamento Europeo se ha incorporado la obligación por la cual las plataformas de vídeo en Internet tendrán que crear un mecanismo transparente, sencillo y efectivo para permitir a los usuarios marcar el contenido detectado como nocivo o notificarlo a los administradores del sitio.

En este mismo sentido, los negociadores del Parlamento Europeo también lograron incorporar una cláusula para garantizar la protección de los datos personales de los menores y asegurar que en ningún caso los proveedores los puedan utilizar con fines comerciales, incluido para elaboración de perfiles de publicidad adaptada en función de las pautas de consumo.

3.2.1. Nuevas reglas y límites a la comunicación comercial audiovisual

Con la nueva propuesta de redacción de la Directiva, se logra un marco más equilibrado entre los distintos prestadores de servicios de comunicación audiovisual. Las rigideces y limitaciones horarias que se apreciaban en la legislación vigente hasta la fecha, pasan a tener una visión más flexible y ajustada a la nueva realidad de prestación de servicios lineales y no lineales, en las cuales no resulta posible introducir previsiones de visionado para un horario concreto. Así, la publicidad podrá suponer un máximo del 20% del tiempo de emisión entre las 6:00 y las 18:00. En este mismo sentido, el mismo límite del 20% se aplicará al horario de máxima audiencia, que queda fijado entre las 18:00 y las 0:00.

También habrá nuevas reglas sobre publicidad y posicionamiento de productos en los programas infantiles. Con el objeto de garantizar una mayor protección de los menores, el emplazamiento de productos y la teletienda no estarán permitidos en los programas dirigidos a la población infantil.

Quedará a la decisión de Estados miembros de la Unión Europea la prohibición o no de los patrocinios en programas dirigidos a la infancia.

3.3.1. Obligación del 30% de producción europea en las plataformas de vídeo a la carta

Según los datos manejados por la Comisión, actualmente, las empresas de radiodifusión televisiva europeas invierten alrededor del 20% de su volumen de negocios en contenidos originales, y los proveedores a la carta menos del 1%. Este desequilibrio se pretende solventar por el legislador europeo y con el fin de impulsar la diversidad cultural en el sector audiovisual; las plataformas de vídeo a la carta estarán obligadas a incluir en su catálogo un mínimo del 30% de contenido audiovisual de factura europea.

Las plataformas de distribución y catálogo de vídeo también tendrán que contribuir al desarrollo de la producción audiovisual europea, mediante inversión directa en contenido o con contribuciones a los fondos nacionales. De este modo, el nivel de contribución en cada país deberá ser proporcional a sus ingresos por vídeo a la carta en ese país.

El texto de la nueva Directiva, también incorpora disposiciones sobre accesibilidad, integridad de la señal y refuerzo de los organismos reguladores, en lo que se refiere a la introducción de estas nuevas obligaciones a las plataformas de vídeo, como prestadores de servicios audiovisuales «no lineales».

3.4.1. Fomento de la regulación independiente

El legislador europeo da un paso decisivo a favor de la incorporación de la autorregulación y corregulación en el sector audiovisual sin menoscabar la actuación de los poderes públicos, garantes de proteger el interés general, que en este ámbito se ve representado por las autoridades reguladoras independientes. La nueva Directiva les otorga un mayor protagonismo y reclama su refuerzo, en el conjunto de la Unión, con el reconocimiento expreso y decidido del Grupo de Entidades Reguladoras Europeas para los Servicios de Comunicación Audiovisual (ERGA).¹³

La liberalización de los mercados de los servicios audiovisuales llega de la mano de la introducción de la tecnología digital, que ofrece usos más eficientes del recurso escaso que es el espectro radioeléctrico, que posibilita un incremento de la oferta televisiva y, por otro lado, la posibilidad de acceder a los servicios audiovisuales a través de diferentes infraestructuras. A pesar de lo anterior, está por ver en qué aspectos cualitativos mejorarán los contenidos, en lo que refiere a contenidos con valores, aporta una mayor oferta. La mayor multiplicidad de canales no ha contribuido de momento a incrementar la calidad de los contenidos que deberían redundar en la construcción de una Europa más integradora, solidaria, generadora de nuevas narrativas de transición, en un momento histórico marcado por la necesidad de introducir cambios convivenciales y ecosistémicos urgentes. El audiovisual debe ser entendido como un espacio cultural esencial para la cons-

¹³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/audiovisual-regulators>

trucción social en el que la ciudadanía tenga oportunidad para expresar su sentir, sus inquietudes culturales, políticas y existenciales; el audiovisual es mucho más que mercado y oportunidad de negocio.

En el marco de la Estrategia del Mercado Único Digital para Europa,¹⁴ la propuesta de Directiva europea aprobada el 25 de mayo de 2016, exige que los Estados miembros de la UE dispongan de una autoridad reguladora del sector audiovisual independiente, como una de las opciones para abordar la ausencia de competencias equitativas. En ese sentido, establece una serie de requisitos para respaldar su independencia y eficacia. Asimismo, se refuerza el papel y función de coordinación y asesoramiento del Grupo de Entidades Reguladoras Europeas para los Servicios de Comunicación Audiovisual (ERGA) y se incluye en el seno de la estructura de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual (DSCA).¹⁵

En sus considerandos la Propuesta de Directiva acordada por el Parlamento Europeo el 2 de octubre de 2018 y el Consejo, señala que:

Las autoridades reguladoras de los Estados miembros solo pueden alcanzar el grado de independencia estructural requerido si se establecen como entidades jurídicas independientes. Por consiguiente, los Estados miembros deben velar por que las autoridades reguladoras nacionales sean independientes tanto del gobierno como de los organismos públicos y de la industria, con el fin de garantizar la imparcialidad de sus decisiones. Este requisito de independencia debe entenderse sin perjuicio de la posibilidad de que los Estados miembros establezcan reguladores que supervisen diversos sectores, como el de telecomunicaciones y el audiovisual. Las autoridades reguladoras nacionales deben contar con los poderes coercitivos y los recursos necesarios para el desempeño de sus funciones, en cuanto a personal, conocimientos técnicos y medios financieros. Las actividades de las autoridades reguladoras nacionales establecidas con arreglo a la presente Directiva deben garantizar el respeto de los objetivos de pluralismo de los medios de comunicación, diversidad cultural, protección de los consumidores, mercado interior y fomento de una competencia leal.

Con vistas a garantizar una aplicación coherente del marco regulador del sector audiovisual en todos los Estados miembros, la Comisión creó el ERGA mediante Decisión de 3 de febrero de 2014.¹⁶ La función del ERGA es asesorar y asistir a la Comisión en su labor de garantizar la aplicación coherente de la Directiva

¹⁴ Comunicación de la Comisión «Una estrategia para el mercado único digital de Europa», 6 de mayo de 2015, COM (2015) 192 final. Disponible en: http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/docs/dsm-communication_en.pdf.

¹⁵ Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual).

¹⁶ Decisión C (2014) 462 final de la Comisión, de 3 de febrero de 2014, por la que se establece un Grupo de entidades reguladoras europeas para los servicios de los medios de comunicación audiovisuales (ERGA).

2010/13/UE en todos los Estados miembros y facilitar la cooperación entre las autoridades reguladoras nacionales, así como entre estas autoridades y la Comisión. El ERGA ha efectuado una aportación positiva a la coherencia de la práctica reguladora y ha proporcionado asesoramiento de alto nivel a la Comisión en cuestiones relacionadas con la aplicación. Por ello, la propuesta de Directiva incluye el reconocimiento formal y el refuerzo de su papel.

El nuevo texto mantiene como fundamental que los Estados miembros establezcan registros actualizados de los prestadores de servicios de comunicación y de los prestadores de plataformas de intercambio de vídeos sujetos a su jurisdicción. La información deberá ser compartida de manera periódica con sus autoridades y organismos reguladores independientes competentes y con la Comisión. Estos registros deben incluir información sobre los criterios en los que se basa la jurisdicción.

El legislador europeo lanza un mensaje contundente en el texto de nueva Directiva a los Estados miembros, éstos deben asegurar que sus autoridades u organismos reguladores nacionales sean jurídicamente distintos del gobierno. Ahora bien, matiza y señala que, «esto no debe impedir a los Estados miembros ejercer la supervisión de conformidad con su Derecho constitucional nacional».

La Comisión y el Parlamento europeo, consideran que las autoridades u organismos reguladores nacionales han alcanzado el grado de autonomía necesario cuando son funcionales e independientes de sus respectivos gobiernos y de cualquier otro organismo público o privado. Algo esencial para garantizar la imparcialidad de las decisiones adoptadas:

El requisito de independencia debe entenderse sin perjuicio de la posibilidad de que los Estados miembros establezcan autoridades reguladoras que se encarguen de supervisar diversos sectores, como los sectores audiovisual y de telecomunicaciones. Las autoridades u organismos reguladores nacionales deben contar con las potestades coercitivas y los recursos necesarios para el desempeño de sus funciones, en cuanto a personal, conocimientos técnicos y medios financieros. Las actividades de las autoridades u organismos reguladores nacionales establecidas con arreglo a la Directiva 2010/13/UE deben garantizar el respeto de los objetivos de pluralismo de los medios de comunicación, diversidad cultural, protección de los consumidores, correcto funcionamiento del mercado interior y fomento de una competencia leal (Directiva UE 2018/1808 de Servicios de Comunicación Audiovisual, considerando 53).¹⁷

¹⁷ Considerando 53 de la Directiva (UE) 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 la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual), habida cuenta de la evolución de las realidades del mercado. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2018-81889>

Una situación que no se encuentra plenamente garantizada en muchos de los Estados miembros, y que en el caso de España exigiría de un redimensionamiento competencial, financiero e institucional del actual marco normativo por el que se incorporaron las competencias y funciones del «non nato» Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA)¹⁸ a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) mediante la Ley 3/2013,¹⁹ sin que este acomodo haya sido realmente operativo y ofrecido resultados. Puede decirse, por tanto, que España, desde la perspectiva de la Directiva europea, carece de una autoridad audiovisual independiente de garantías y competencias.

3.5.1. Autorregulación y corregulación

En un sector tan dinámico como el de las comunicaciones es cada vez más complejo e ineficaz plantear marcos normativos como los actuales, que se caracterizan por su rigidez y falta de adecuación a los cambios que se operan en los entornos que pretenden regular. Baste como botón de muestra el caso de la propia iniciativa de modificación de la Directiva 2010/13/UE que analizamos en este texto. Su andadura comenzó el 25 de mayo de 2016 con la Propuesta de la Comisión, hoy, tras más de dos años de tramitación se ha terminado aprobando y publicando en DOUE²⁰ como Directiva (UE) 2018/1808 a finales de noviembre de 2018. A partir de ese momento se abre un período de 21 meses para que se incorpore al ordenamiento jurídico de cada Estado miembro, esto es, en septiembre de 2020. En resumen, podemos tardar más de cuatro años desde que una norma es necesaria, hasta que ésta se convierte en ley en un país miembro. ¿Qué decir de las cosas que cambian en cuatro años en el sector audiovisual? Estas normas están condenadas a la obsolescencia antes siquiera de haber nacido de forma efectiva.

Mediante la Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo sobre «Legislar mejor para obtener mejores resultados —Un programa de la UE»²¹ de mayo de 2015, la Comisión hizo hincapié en que, al estudiar las soluciones políticas, tendría en cuenta medios tanto reglamentarios como no reglamentarios, siguiendo

¹⁸ Título V de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. BOE Núm. 79 de 1 de abril de 2010. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2010/04/01/pdfs/BOE-A-2010-5292.pdf>

¹⁹ Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2013/BOE-A-2013-5940-consolidado.pdf>

²⁰ Diario Oficial de la Unión Europea, núm. L 303, de 28 de noviembre de 2018, p. 69 y ss. Directiva (UE) 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 la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual), habida cuenta de la evolución de las realidades del mercado.

²¹ Disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9079-2015-INIT/en/pdf>

el modelo de la Comunidad de Prácticas y los principios para una mejor autorregulación y corregulación. Se ha demostrado que varios códigos de conducta establecidos en los ámbitos coordinados por la Directiva 2010/13/UE están bien concebidos, en consonancia con estos principios.

Se entiende que los códigos deben establecer objetivos y metas específicos que permitan seguimientos y evaluaciones periódicas, transparentes e independientes de los códigos de conducta. Igualmente se prevé que los códigos de conducta también deben asegurar los medios para una aplicación efectiva. El nuevo texto de Directiva audiovisual considera que la autorregulación puede ser un método complementario para aplicar ciertas disposiciones de la propia Directiva, sin menoscabo de que en modo alguno puede sustituir a las obligaciones del poder legislativo nacional.

La corregulación, en su mínima expresión, proporciona un «vínculo jurídico» entre la autorregulación y el poder legislativo nacional, con arreglo a las tradiciones jurídicas de los Estados miembros y es en la corregulación donde la función regulatoria se reparte entre las partes interesadas y el gobierno o las autoridades u organismos reguladores nacionales.

El nuevo texto señala que la función de las autoridades públicas en cada país, incluye el reconocimiento del sistema de corregulación, el control de sus procesos y la financiación del sistema. Asimismo, éste debe preservar la posibilidad de intervención estatal en el caso de que no se realicen sus objetivos, por lo que anima a la utilización de la autorregulación y la corregulación por parte de los Estados miembros y a legislar en este sentido.

La nueva Directiva también señala aspectos que considera especialmente susceptibles de ser acometidos desde la autorregulación y corregulación, como son las directrices nutricionales, de bebidas alcohólicas, las comunicaciones comerciales (nueva redacción art. 9 de la Directiva), la protección de consumidores y de la salud pública en el entorno audiovisual.

El texto de la Directiva recoge la previsión de que el ERGA debe asistir a la Comisión para aportar conocimientos y asesoramiento técnico y facilitar el intercambio de mejores prácticas sobre los códigos de conducta para la autorregulación y la corregulación.

3.6.1. Accesibilidad de las personas con discapacidad a los servicios audiovisuales

Desde la aprobación y ratificación por los diferentes países y la propia Unión Europea de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, la garantía del acceso al contenido audiovisual es una condición considerada como indispensable.

En el contexto de la Directiva 2010/13/UE, el término «personas con discapacidad» debe interpretarse a la luz de la naturaleza de los servicios cubiertos por dicha Directiva. El derecho de las personas con discapacidad y de las personas de edad avanzada a participar e integrarse en la vida social y cultural de la Unión está vinculado a la prestación de unos servicios de comunicación audiovisual accesi-

bles. Los Estados miembros deben garantizar, sin dilaciones indebidas, que los prestadores sujetos a su jurisdicción, fomenten activamente la accesibilidad de sus contenidos a las personas con discapacidad, en particular de tipo visual o auditivo, en el conjunto de servicios audiovisuales, tanto «lineales» como «no lineales». La entrada en vigor de la nueva Directiva en cada Estado miembro, implica que las medidas ya puestas en práctica para los prestadores de TDT en abierto, tanto públicos como privados, se incorporan y amplían a las plataformas de vídeo y a los servicios audiovisuales con acceso condicional.

La accesibilidad de los servicios de comunicación audiovisual en virtud de la Directiva 2010/13/UE debe incluir, entre otros elementos, el lenguaje de signos, el subtítulo para las personas sordas y con dificultades auditivas, los subtítulos hablados y la descripción acústica. La Directiva, sin embargo, no cubre las características o los servicios que proporcionan acceso a los servicios de comunicación audiovisual, ni las características de accesibilidad de las guías electrónicas de programas. Por tanto, la Directiva se entiende sin perjuicio de cualquier normativa de la Unión que tenga como objetivo armonizar la accesibilidad a los servicios de comunicación audiovisual, sitios web, aplicaciones en línea, guías electrónicas de programas, o al suministro de información sobre accesibilidad en formatos accesibles, incluida la información de emergencia.

3.7.1. Etiquetado de contenidos audiovisuales digitales

En el nuevo entorno convergente, la Directiva entiende que debe promoverse el etiquetado de los metadatos de contenido audiovisual que permite calificar una obra como europea y por supuesto las características de dicha obra, su adecuación a una determinada edad, o su accesibilidad para personas con discapacidad. Esos metadatos quedarían a disposición de los prestadores de servicios de comunicación, para su gestión en pro de mejorar la información y el servicio audiovisual destinado a sus usuarios.

3.8.1. Alfabetización mediática

La herramienta que se considera fundamental poner a disposición de los actuales y futuros usuarios de los servicios audiovisuales es la «alfabetización mediática», una disciplina que abarca las competencias, los conocimientos y las capacidades de comprensión que permiten a la ciudadanía utilizar con eficacia y seguridad los medios. La alfabetización mediática va más allá de procurar destreza en el uso de tecnologías y equipamientos, que no dejan de ser complementos, el objetivo básico se centra en la capacidad de activar la capacidad crítica, el entendimiento de aquello que cuentan los medios y el por qué, identificando los intereses existentes en los mensajes. No obstante, en su redacción, la Directiva olvida la importancia de la elaboración y difusión de mensajes de la ciudadanía, de un apoyo decidido al Tercer Sector, donde la alfabetización se asume con la práctica del derecho de comunicación.

La nueva Directiva establece:

A fin de que los ciudadanos puedan acceder a la información y utilizar, analizar de manera crítica y crear contenidos mediáticos de un modo responsable y seguro, los ciudadanos deben poseer capacidades de alfabetización mediática avanzadas. La alfabetización mediática no debe limitarse al aprendizaje de herramientas y tecnologías, sino que también debe tener el fin de aportar a los ciudadanos el pensamiento crítico necesario para discernir, analizar realidades complejas y reconocer la diferencia entre opiniones y hechos. Por consiguiente, es necesario que tanto los prestadores de servicios de comunicación como los prestadores de plataformas de intercambio de vídeos, en cooperación con todas las partes interesadas, promuevan el desarrollo de la alfabetización mediática en todos los sectores de la sociedad para los ciudadanos de todas las edades y para todos los medios y que se sigan de cerca los avances a ese respecto.

En el mismo sentido de las debilidades señaladas en torno a la alfabetización cabe remarcar, como apreciación final acerca de las recomendaciones de la Directiva, el olvido de la radio, que no deja de ser un medio audiovisual transmisor de cultura y mensajes que debe merecer atención en lo que se refiere a uso de espectro, concentración empresarial y calidad de contenidos. La radio sigue siendo un medio masivo afectado por nuevos usos, si bien sus problemáticas se ciñen más a la propiedad concentrada dentro de cada Estado que a la regulación de contenidos en defensa del espacio cultural común, debido a cuestiones idiomáticas. No obstante, la regulación comunitaria debería fijar garantías de pluralidad en el mercado, la preservación de los diferentes ámbitos de cobertura valorando especialmente los contenidos de proximidad y la protección de producciones culturales autóctonas, fundamentalmente los contenidos musicales. Esta carencia actual mantiene al medio radiofónico en un limbo regulatorio que perjudica la salud de un modelo audiovisual que se debe contemplar en su integridad.

II. Y mientras tanto en España... de la dictadura a la Constitución de 1978 y el nuevo marco audiovisual europeo

1. Antecedentes de la regulación del audiovisual en España en el contexto de la Unión Europea

Sobre la base de los derechos y libertades de comunicación pública del artículo 20 de la Constitución española²² de 1978, se ha construido un sistema de medios en tensión permanente entre la deseable pluralidad para la conformación de la opinión pública y la tendencia a la concentración empresarial en grandes grupos, situación que afecta tanto a la radio como a la televisión. Una situación de riesgo que evidencia un déficit democrático.

²² Constitución española de 1978. <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

Las primeras medidas de apertura tras la dictadura estuvieron relacionadas con la reforma de los medios públicos. La Ley 4/1980, del Estatuto de la Radio y la Televisión,²³ pone la primera piedra del edificio legislativo del sistema radiotelevisivo español, asegurando el compromiso público de la RTVE (Bel, Corredoira y Cousido, 1992 y 1995).

La segunda de las medidas estará relacionada con la radio. Durante la dictadura la radio pública convivió con la privada comercial, un caso único en la Europa de los monopolios públicos. En esta coexistencia a la española, la anormalidad radicaba en la prohibición para la radio comercial de emitir información y la obligatoriedad de conectarse a los servicios informativos de Radio Nacional. La notoriedad de la radio en los inicios de la democracia era manifiesta y su influencia marcaba la actualidad, una situación favorecida por la inexistencia de la televisión privada que no verá su aparición hasta 1989, tras la aprobación de la Ley 10/1988 (Chaparro, 2002; García Castillejo, 2014). La radio ampliará su número de frecuencias y de actores con la aprobación del Plan Técnico de 1978 (RD 2648/1978 de 27 de octubre).

La reforma de los medios públicos agrupados en el Ente Público RTVE, se irá acompañando de concesiones de licencias de radio con el objetivo de construir un sistema más plural. Los diferentes planes técnicos aprobados entre 1978 y 2006, facilitaron la convocatoria de concursos públicos de adjudicaciones, primero desde la exclusiva competencia del Estado y posteriormente por las Comunidades Autónomas.²⁴ En todo caso, los procesos de adjudicaciones estuvieron y

²³ Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la Radio y la Televisión. <https://www.boe.es/boe/dias/1980/01/12/pdfs/A00844-00848.pdf>

²⁴ Las denominadas Comunidades Autónomas históricas (Andalucía, Cataluña, Euzkadi y Galicia) obtuvieron estas competencias estatutarias en 1982, a resultas de sendas sentencias 26/1982 de 24 de mayo y 44/1982 de 8 de junio del Tribunal Constitucional. —Sentencia Tribunal Constitucional 26/1982 en conflicto positivo de competencia núm. 181/1981, promovido por el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, frente a la Generalidad de Cataluña, representada y defendida por el Abogado don Manuel María Vicens i Matas, en relación con los Decretos 82/1981, de 10 de abril, que prorroga el plazo establecido en el Decreto de la Generalidad 175/1980, de 3 de octubre, para la resolución de las solicitudes de concesión de emisoras en frecuencia modulada relativas a la primera fase del Plan Técnico Transitorio de Radiodifusión Sonora en ondas métricas de frecuencia modulada, y 83/1981, de 13 de abril, que desarrolla la segunda fase de dicho Plan Técnico, publicados ambos Decretos en el «Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya» núm. 121, de 15 de abril de 1981. Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/de/Resolucion/Show/68> —Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1982 en conflicto positivo de competencia núm. 38/1982, promovido por el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, frente al Gobierno Vasco en relación con el Decreto 138/1981, de 14 de diciembre, del Gobierno Vasco, sobre concesión de emisoras de radio difusión en ondas métricas con frecuencia modulada. Esta decisión se trasladará posteriormente al resto de CC.AA. mediante la Ley Orgánica 9/1992 de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución.

han estado fuertemente contaminados en su objetividad por criterios partidistas e intereses de las empresas mediáticas. La inexistencia de una autoridad audiovisual estatal, al margen de la actual CNMC que no sirve verdaderamente a los fines, ha contribuido a esta permeabilidad de intereses políticos-económicos-mediáticos hasta diseñar un mapa dominado básicamente por tres cadenas generalistas (SER, Onda Cero, COPE), cuyas empresas actuales (Prisa, Atresmedia, COPE) aglutinan además otras cadenas satélites temáticas, principalmente musicales, a las que se añade la oferta también musical del grupo Radio Blanca.

La LOT, Ley 31/87 de Ordenación de la Telecomunicaciones, debió suponer un marco de corrección de los errores cometidos en la planificación del espectro y en las adjudicaciones de licencias en concursos poco transparentes. En realidad, solo trajo una novedad significativa, el reconocimiento a las corporaciones locales para dotarse de medios de proximidad radiofónicos cien por cien públicos (hasta entonces las radios municipales permanecían en el limbo de la alegalidad), así como la competencia de las Comunidades Autónomas históricas (vía Art.151 de la Constitución) a gestionar el servicio de radiodifusión. Situación que se regularía posteriormente mediante el Real Decreto 10/89 donde se aprueba el Plan Técnico Nacional de Radiodifusión Sonora en Ondas Métricas con Modulación de Frecuencias.

Los dos textos legales reseñados pudieron suponer un antes y un después, de haber mediado voluntad por corregir las deficiencias detectadas. Unos de los mayores errores fue seguir manteniendo un sistema de concesiones discrecional, arbitrario y concebido exclusivamente para emisoras estrictamente locales, cuando los hechos demostraban que la mayoría terminaban por convertirse en postes repetidores para emisiones en cadenas. La eliminación de las programaciones locales en la radio comercial supone una grave pérdida en el ecosistema informativo al desaparecer los medios de proximidad, fundamentales para la construcción territorial desde la generación de una opinión pública conocedora de su realidad y con capacidad crítica.

La LOT, como primer gran intento legislativo por refundir la legislación emitida hasta entonces en materia de radiodifusión, debió dividir el espectro radioeléctrico en paquetes de frecuencias en función de que fueran destinadas a emisiones en cadena de cobertura estatal, autonómica o estrictamente local, con el fin de preservar tres ámbitos de cobertura esenciales. Mantener los criterios anteriores constituía una clara concesión a los intereses de las cadenas para que siguieran repartiéndose casi la totalidad de las frecuencias a través de concursos plagados de irregularidades y desde la opacidad de los negocios jurídicos. El paisaje francés

Artículo 3. Transferencia de competencias de desarrollo legislativo y ejecución.

Se transfiere a las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución, en las siguientes materias:

(...) e) Prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social.

contempla, para evitar este uso abusivo de frecuencias como postes repetidores, cinco categorías de emisoras en sus convocatorias de adjudicación:

Categoría A: Destinada a servicios de radio asociativa (comunitaria) de proximidad. Se admite la financiación publicitaria siempre que no supere el 20% de ingresos anuales.

Categoría B: Servicios de radio locales o regionales independientes destinados exclusivamente a sus territorios de cobertura. No pueden transmitir un programa nacional.

Categoría C: Servicios de radio locales o regionales que transmiten el programa de una red temática nacional.

Categoría D: Servicios de radio temáticos nacionales.

Categoría E: Servicios nacionales de radio generalista.²⁵

En estos procedimientos de apertura democrática la Ley 46/1983, del Tercer Canal de Televisión, amplió el espectro público con una oferta de mayor proximidad, extendiendo los canales autonómicos a todas las Comunidades Autónomas (en adelante CC.AA.). Las televisiones y radios públicas autonómicas, a pesar de prestar de forma directa el servicio mediante empresas creadas al efecto, lo hacen en régimen de concesión administrativa, al ser un servicio público esencial de titularidad del Estado, en los términos que se establecieron en la Ley de 1980.

El 3 de mayo de 1988, con la aprobación de la Ley 10/1988, de Televisión Privada,²⁶ se inicia la competencia entre el sector público y el privado de la televisión en España. Hubo que esperar hasta principios de 1990, para el inicio formal de las primeras emisiones en analógico, que exactamente 20 años después, el 3 de abril de 2010, vieron el apagado y el despliegue definitivo de la TDT. Sin duda hitos del sector.

El modelo televisivo español, que hasta ese momento seguía moviéndose en el entorno del monopolio público de TVE en la cobertura estatal, compartido en algunas CC.AA., entra en una nueva fase de competencia por las audiencias. El sector audiovisual televisivo experimenta una auténtica avalancha de nuevas ofertas de contenidos, formatos y experiencias catódicas que suponen un antes y un después de la televisión, tanto en la forma de producirla, como en la forma de verla por parte de los telespectadores. Equivocadamente, el término *zapping* se significó inicialmente como sinónimo de libertad, al poder elegir entre varios canales de televisión. Una pluralidad de oferta que críticamente conviene observar con más detalle desde paradigmas empresariales y de diversidad en los contenidos informativos. La realidad ha demostrado que más cantidad de canales no comporta más calidad ni utilidades para las personas usuarias, tampoco una significativa riqueza de la pluralidad narrativa.

²⁵ Categorías contempladas en la web del CSA: <https://www.csa.fr/Informer/PAF-le-paysage-audiovisuel-francais/Les-radios-en-France>

²⁶ Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1988/05/05/pdfs/A13666-13669.pdf>

El ecosistema mediático español se enriquece desde una perspectiva legal con la Ley 41/1995, de Televisión Locales²⁷ (Chaparro, 1998), la Ley 42/1995, de Telecomunicaciones por Cable²⁸ y la regulación de las plataformas de televisión digital por satélite Ley 17/1997, de Acceso Condicional a la televisión digital.²⁹ Si bien es cierto que estas leyes entraron en vigor tras su publicación en el BOE (Boletín Oficial del Estado), su vigencia se encontraba comprometida gravemente, ya que sus desarrollos reglamentarios —especialmente en el caso de las dos leyes aprobadas al final de la legislatura socialista— se vieron postpuestas. Este contexto generó situaciones, como en el caso de la televisión local, de auténtica «ley de la selva», en la que más de 600 canales ocuparon sin título habilitante el espectro radioeléctrico. La situación no se resolvió definitivamente hasta la aprobación por el Consejo de Ministros del Plan Técnico Nacional de Televisión Digital Terrestre Local (PTNTDTL)³⁰ el 12 de marzo de 2004, casi diez años después de la entrada en vigor de su Ley.

El Plan Técnico estaba llamado al fracaso antes de ponerse en marcha ya que establecía demarcaciones en el ámbito local que no se correspondían con la realidad emisora existente, ni con comarcas naturales y que obligaba, además, a compartir un canal entre varios municipios en el caso de los operadores públicos. En este caso se pasaba de la existencia de una televisión de proximidad estrictamente local, a un modelo pseudo comarcal. Salvo en áreas metropolitanas, los operadores privados tampoco pusieron gran interés en los concursos de adjudicaciones, ya que resulta imposible la competencia publicitaria de tres canales privados y uno público en zonas sin opciones de inversión publicitaria. La participación de las empresas privadas en estos concursos ha tenido más interés en acaparar licencias y analizar opciones posteriores de venta, amparándose en la permisividad del negocio jurídico. El PTNTDTL, ha sido un evidente fracaso, un modelo fallido, que ha perjudicado a los operadores públicos y abierto expectativas de negocio en muchos casos de intereses espurios.

En este relato de propósitos y despropósitos legislativos, la entrada de España en la era de la radio y la televisión digital, se produce con la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social.³¹ En su

²⁷ Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión local por ondas terrestres. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1995/12/27/pdfs/A36940-36944.pdf>

²⁸ Ley 42/1995, de 22 de diciembre, de las telecomunicaciones por cable. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1995/12/23/pdfs/A36790-36796.pdf>

²⁹ Ley 17/1997, de 3 de mayo, por la que se incorpora al Derecho español la Directiva 95/47/CE, de 24 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el uso de normas para la transmisión de señales de televisión y se aprueban medidas adicionales para la liberalización del sector. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1997-9711>

³⁰ Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital local. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2004/04/08/pdfs/A14694-14716.pdf>

³¹ Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1997/12/31/pdfs/A38517-38616.pdf>

Disposición adicional 44^a introduce mediante sendas enmiendas aprobadas por el Senado, las bases de la TDT y la radio digital, dando sustento a posteriores desarrollos reglamentarios que se concretarían en la aprobación de los correspondientes planes técnicos nacionales. A partir de ahí se produjo la convocatoria y adjudicación, en sendos concursos, que permitieron en el 2000 la aparición de medios televisivos de una oferta multicanal de pago, conocida comercialmente como «Quiero TV» que terminó fracasando en un entorno de fortísima competencia con las ofertas de pago en el satélite y en el cable.

El Gobierno también adjudicó en 1999, sendas concesiones a dos operadores privados en TDT, Veo TV y Net TV, que terminaron encontrándose «huérfanos» en el espacio de la TDT, en la que sólo se encontraban acompañados por la oferta en *simulcast* de los operadores analógicos con cobertura estatal. En aquel momento, la oferta mayoritaria estaba en analógico y los receptores digitales eran prácticamente inexistentes, igual que ocurría en radio. Esta «orfandad» solo terminó con la posterior modificación del Plan Técnico Nacional y el relanzamiento en 2005 de la TDT³² en España, con la obligada migración de toda la oferta analógica al digital siguiendo directrices de la UE. Esta improvisación y forzamiento de la legalidad ha sido una constante a la que no ha escapado ningún gobierno.

Las televisiones comunitarias quedaron en una situación de riesgo, que se palió de alguna manera por la Disposición adicional decimoctava de la Ley 56/2007, de medidas de Impulso de la Sociedad de la Información.³³ Esta Disposición prevé la futura planificación de frecuencias para la TV comunitaria, un gran avance legislativo a favor de la biodiversidad televisiva que debe consolidarse a través de la planificación del espectro y medidas de impulso. Aunque pasados los años, la planificación sigue pendiente y el impulso a los medios del Tercer Sector sigue siendo parte significativa de los déficits democráticos.

En cuanto a la radio digital, el Plan Técnico de la radiodifusión sonora digital (RD 1.287/1999) no aportó a efectos prácticos ningún cambio. La falta de aparatos receptores a un precio accesible, en aquella fecha los más económicos tenían un coste mínimo de entre 1.800 y 2.400 euros, y la escasa iniciativa europea del sector, impedían a los fabricantes lanzar al mercado un producto a un precio más competitivo. Días antes de las elecciones generales de marzo del 2000, el gobierno de Aznar concedió las diez primeras licencias de radio digital. Las frecuencias fueron adjudicadas a los grupos con cadenas generalista ya existentes en analógico: SER, COPE, Onda Cero y a cadenas nuevas: Planeta-Luis del Olmo, Intereconomía, ABC, El Mundo, Onda Digital, Radio España-Tabacalera y Recoletos. En noviembre del mismo año se realizaron dos nuevas concesiones a los grupos Correo-Telecinco y Godó. Las concesiones comprometían a los adjudicatarios a

³² Real Decreto 944 /2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2005/07/30/pdfs/A27006-27014.pdf>

³³ Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-22440--consolidado.pdf>

elaborar programaciones diferenciadas de las que venían emitiendo en analógico, para tratar de consolidar una oferta nueva y atractiva a la audiencia.

A día de hoy, aquella planificación precipitada no ha tenido efectos, la escucha de radio digital es inapreciable y es posible que ante el desinterés general el apagón analógico en la radio se siga postergando. No obstante, el abaratamiento de los receptores para la radio digital y la amplia cobertura de este servicio en países europeos —Alemania, Suiza y Chequia han fijado el apagón para 2025 y en otros como Noruega ya es una realidad— podría cambiar este panorama e impulsar a la radio digital terrestre.

Hay que destacar que en la planificación del espectro no se han tenido en cuenta los intereses de las radios de proximidad comerciales, tampoco de las públicas locales y las comunitarias. El *Digital Audio Broadcasting* (DAB), ahora con mejoras renombrado como DAB+, es el sistema adoptado en Europa para la distribución de la señal a través de múltiplex de seis canales, cuestión que carece de sentido para muchos ámbitos de cobertura local donde el mercado publicitario es incapaz de abastecer a tantos emisores coincidentes, al margen de la inversión tecnológica a la que se obligaría a los concesionarios (Chaparro, 2002). En 2001, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) dio su visto bueno a una tecnología alternativa al DAB+ que podría dar solución a la radio local de proximidad, el *Digital Radio Mondial* (DRM) probado ya por algunos consorcios públicos europeos en Francia, Alemania, Holanda, Gran Bretaña para sus servicios exteriores, así como por EEUU. El DRM se fundamenta además en *software* libre.

2. La Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual (LGCA)

El 18 de marzo de 2010, tras años de ser reclamada por el sector audiovisual, se aprobó por el Parlamento español, la Ley 7/2010, General de la Comunicación Audiovisual. Esta Ley constituye la legislación básica de la radio y la televisión en España y sus Comunidades Autónomas, y viene a derogar de forma expresa dieciocho normas precedentes que habían terminado generando un escenario de dispersión normativa e inseguridad jurídica, que resultaba intolerable para este sector.

La Ley General de la Comunicación Audiovisual (en adelante LGCA) se presenta como norma básica para el sector privado y el público, al fijar los principios mínimos que deben inspirar la presencia en el sector audiovisual de operadores públicos prestadores del servicio público de radio, televisión y servicios interactivos. Estos principios se encuentran fundamentados en la normativa y recomendaciones comunitarias sobre financiación pública compatible con el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, en especial su artículo 151, control independiente a través de organismos reguladores y garantía y protección de derechos (Zallo, 2010).

En sus principios, la Ley General eleva el listón de sus objetivos comprometiéndose con la prevención y eliminación de discriminaciones de género, en el marco de lo establecido en materia de publicidad y medios de comunicación en la Ley Orgánica española 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección

integral contra la violencia de género. Los propósitos siempre son buenos pero la realidad de los contenidos de las programaciones y el vértigo del bombardeo publicitario, ante la ausencia de controles rigurosos, impiden que lleguen a buen puerto.

2.1. Contenido de la normativa televisiva

La LGCA crea un marco enfocado a la garantía de los derechos de la ciudadanía a recibir comunicación audiovisual en condiciones de pluralismo cultural y lingüístico —lo que implica la protección de las obras audiovisuales europeas y españolas en sus distintas lenguas—, así como a exigir ante las autoridades la adecuación de los contenidos al ordenamiento constitucional y a las obligaciones de los prestadores en relación a los menores y personas con discapacidad.

En cuanto a los derechos de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual, figuran el de prestar ese servicio en condiciones de libertad en cuanto a selección de contenidos, línea editorial y emisión de canales, que se erige en libertad absoluta en el caso de las comunicaciones electrónicas. Asimismo se reconoce la posibilidad y condiciones de autorregulación y de emisión de contenidos publicitarios, constituyendo otros dos grandes apartados de derechos en esta ley.

En lo referido a la publicidad, la ley está concebida como un instrumento de protección del consumidor frente a la emisión de mensajes publicitarios en todas sus formas en cuanto a tiempo y contenido. Asimismo, integra una normativa reguladora básica para impedir abusos e interpretaciones divergentes que han llevado, en el pasado, a la apertura de expedientes y discrepancias serias a la hora de interpretar los preceptos europeos. No obstante, la ley hace más referencia a la televisión que a la radio, a la que por ejemplo no limita la cantidad de impactos en ningún momento.

La ley parte del principio de libertad de empresa y establece el régimen jurídico básico para la prestación de un servicio de comunicación audiovisual. Así, diferencia entre aquellos que sólo precisan de comunicación previa por estar su segmento liberalizado y aquellos otros que por utilizar espacio radioeléctrico público a través de ondas hertzianas y tener capacidad limitada necesitan de licencia previa otorgada en concurso público celebrado en las condiciones que fija en su texto articulado.

Asimismo, la LGCA incorpora en el ordenamiento jurídico interno español los principios de titularidad europea y de reciprocidad. En este contexto se pasa del período concesional de diez años a quince años y se establece la renovación automática si se cumplen determinados requisitos, reconociendo la posibilidad de arrendar o ceder licencias en determinadas condiciones. También como un derecho de los titulares de las licencias se regula el acceso condicional o de pago, limitándolo a un 50% de los canales concedidos a cada licencia para garantizar una extensa oferta de televisión en abierto para los telespectadores.

En otro orden de cosas, la Ley reconoce el derecho de acceso a los servicios de comunicación electrónica en condiciones plenas de interactividad, a las emisiones en cadena de los servicios de comunicación radiofónicos y a los servicios de

comunicación audiovisual comunitarios concebidos únicamente sin finalidad comercial. Igualmente, respecto de los que la Ley denomina como «nuevos entrantes tecnológicos» o nuevas formas de comunicación audiovisual, se establece una regulación específica respecto de la televisión en movilidad, la Alta Definición y la interactividad, permitiendo la posibilidad de decodificadores únicos que permitan acceder a los servicios interactivos de todas las ofertas, con el abaratamiento que ello supone y facilidades para los usuarios finales de estos servicios.

La LGCA persigue entre sus fines garantizar el pluralismo y la libre competencia en el mercado radiofónico y televisivo, dada la importancia que tienen estos medios en la formación de la opinión pública. En este sentido debemos hacer notar que la ley asumió la realidad de un mercado concentrado tanto en radio como en televisión, circunstancia que contradecía las garantías de pluralismo perseguidas.

La legislación de la televisión privada comercial se ha ido acomodando, de manera que ha pasado de tener una exigencia inicial de que ningún accionista de un canal superase el 25% y no tuviera presencia en otras empresas de la competencia, a permitir el 100% del capital en una sola persona física o jurídica y, finalmente, a poder estar presente en más de una sociedad. La LGCA asume estas circunstancias que primero han sido de hecho y luego de derecho, de tal forma que termina por reconocer la posibilidad de poseer participaciones significativas en varios prestadores de servicios con cobertura estatal de comunicación, derecho que se limita si en el momento de la fusión o compra de acciones se acumula más del 27% de la audiencia.³⁴

El criterio de audiencias a la hora de evaluar posiciones de dominio en el mercado va en línea con soluciones regulatorias «flexibilizadoras» de otros países del escenario europeo. El caprichoso porcentaje del 27% se debió a que en el momento de la aprobación de la ley esa era justamente la cuota de pantalla acumulada máxima por el grupo dominante. No dice nada sobre límites si tras la compra esa cuota aumenta hasta superar el porcentaje mencionado.

La ley señala que un solo titular no podrá tener participaciones significativas en operadores de servicios de comunicación audiovisual que acumulen más de dos múltiplex (ocho canales) y, en todo caso, deben garantizarse para el mercado televisivo de cobertura estatal un mínimo de tres operadores privados estatales.³⁵ Una casuística que se bordea como se observa en el cuadro siguiente de distribución de cadenas por múltiplex.

La Ley General de Comunicación Audiovisual de 2010, acaba con el principio legal asentado desde 1980 con el Estatuto de la Radio y la Televisión, que consideraba a estos medios como un «servicio público esencial de titularidad estatal», para liberalizarlos y pasar a declarar que:

³⁴ Artículo 2 de la Ley 7/2009, de 3 de julio, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones (procedente del Real Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero).

³⁵ Artículos 22, 36 (caso de la televisión), 37 (caso de la radiodifusión sonora) y concordantes de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

Tabla 1. Organización de los canales de TDT Fuente: Secretaría de Estado para el Avance Digital. Ministerio de Economía y Empresa, 2015. Elaboración propia.

RGE1	RGE2	MPE1	MPE2	MPE3	MPE4	MPE5	MAUT
GRUPOS							
rtve	rtve rtve HD ten	NET TV O	ATRESMEDIA	MEDIASET España.	MEDIASET España. ATRESMEDIA 13TV	MEDIASET España. ATRESMEDIA 13TV	TELEVISIONES AUTONÓMICAS
CANALES							
1 2	tdp tdp HD clan HD ten DKISS	Disney A Discovery MAX veo	neox NOVO 6 HD 6 HD	5 cuatro F.	BOG E. MEGA IRCE	DE MAD ABS 13TV	CANALES AUTONÓMICOS

Los servicios de comunicación audiovisual radiofónicos, televisivos y conexos e interactivos son 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 (Ley 7/2010, General de la Comunicación Audiovisual, Art. 22.1).

En este nuevo contexto legal, la prestación del servicio público radiotelevisivo se acota en el Título IV de la Ley General Audiovisual al definirse como un «servicio esencial de interés económico general» que podrá ser prestado por el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, previa decisión de sus órganos competentes. Por tanto, la prestación del servicio público queda reservado exclusivamente a los medios públicos y en el caso del Estado mediante RTVE. La ley establece para el servicio público de radio, televisión y oferta interactiva, como objetivos generales que entiende debe buscar este servicio, los de difundir contenidos que fomenten los valores constitucionales; la formación de opinión pública plural; la diversidad lingüística y cultural y la difusión del conocimiento y las artes; así como la atención a las minorías. Estos objetivos deberán concretarse cada nueve años mediante el instrumento conocido como «mandato marco» por los Parlamentos u órganos similares a nivel autonómico y local para concretarse en los «contratos-programa» de tres años de vigencia.

2.2. Televisión y derechos del público

La LGCA recoge los derechos del público de la comunicación audiovisual de una forma amplia. Los sujetos y derechos televisivos se concretan en el derecho a recibir una comunicación plural (art. 4 y siguientes), que veremos con mayor detalle a continuación, el derecho a una comunicación audiovisual transparente (art. 6), los derechos del menor (art. 7), los derechos de las personas con discapacidad (art. 8) y finalmente el derecho a la participación en el control de los contenidos audiovisuales.

El derecho a una comunicación audiovisual transparente, se concreta en el derecho a conocer la identidad del prestador del servicio de comunicación audiovisual, así como las empresas que forman parte de su grupo y su accionariado.

En este sentido, se considera que el prestador está identificado cuando dispone de un sitio web en el que hace constar: el nombre del prestador del servicio; su dirección de establecimiento; correo electrónico y otros medios para establecer una comunicación directa y rápida; y el órgano regulador o supervisor competente, la CNMC a nivel estatal.

Dentro del derecho a la comunicación audiovisual transparente se ubica el derecho a conocer la programación televisiva con una antelación suficiente, que en ningún caso será inferior a tres días.

Por otro lado, la LGCA declara como prohibida la emisión de contenidos audiovisuales que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores, y, en particular, la de aquellos programas que incluyan escenas

de pornografía, maltrato, violencia de género o violencia gratuita. En la radio se establecen límites en la emisión de bebidas alcohólicas. En el caso de la televisión, la Ley 7/2010, en su artículo 13, señala como un derecho de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual, el de realizar comunicaciones comerciales y en su numeral 1 dice que:

1. Los prestadores privados del servicio de comunicación audiovisual tienen el derecho a crear canales dedicados exclusivamente a emitir mensajes publicitarios y mensajes de venta por televisión. Los mensajes de los citados programas están sometidos al régimen general dispuesto en esta sección, excepto en lo relativo a las limitaciones de tiempo para los mensajes publicitarios a que se refiere el artículo 14, y en la normativa específica sobre publicidad. La publicidad televisiva y la televenta deberán ser fácilmente identificables como tales y distinguirse del contenido editorial.

Así, los prestadores de servicios de comunicación audiovisual televisiva pueden ejercer este derecho mediante la emisión de 12 minutos de mensajes publicitarios por hora de reloj. Los servicios radiofónicos, conexos e interactivos, tienen el derecho a emitir mensajes publicitarios libremente (Art. 14.1 de la Ley 7/2010).

Para el cómputo de esos 12 minutos se tendrá sólo en cuenta el conjunto de los mensajes publicitarios y la televenta, excluyéndose el patrocinio y el emplazamiento. También se excluirá del cómputo la telepromoción cuando el mensaje individual de ésta tenga una duración claramente superior a la de un mensaje publicitario y el conjunto de telepromociones no supere los 36 minutos al día, ni los tres minutos por hora de reloj.

Además, se limitan las comunicaciones de avance de programación o autopromoción, aun no siendo consideradas computables como comunicaciones comerciales, a cinco minutos por hora de reloj.

En el artículo 14.2, 3 y 4, se establece otra serie de limitaciones a la publicidad en televisión, para supuestos como los de «cortes» de películas, programación infantil, retransmisiones de acontecimientos deportivos o servicios religiosos.

La LGCA incorpora las medidas de protección horaria de la Directiva de Comunicación Audiovisual sin fronteras (Directiva 2010/13/UE), con la adición de franjas reforzadas en línea con las previsiones del Código de Autorregulación de contenidos televisivos e infancia.³⁶

Los derechos de las personas con discapacidad a acceder a los contenidos audiovisuales se recogen en la LGCA tanto en su artículo 8, como en su Disposición transitoria quinta, concretando el derecho y su proceso de incorporación a la programación televisiva. Las personas con discapacidad auditiva tienen el derecho a que la comunicación audiovisual televisiva, en abierto y con cobertura estatal o autonómica, subtitule el 75% de los programas y cuente al menos con dos horas a la semana de interpretación con lengua de signos. En igual sentido, las personas con discapacidad visual tienen el derecho a que la comunicación audiovisual tele-

³⁶ Ver <http://www.tvinfancia.es>

visiva, en abierto y con cobertura estatal o autonómica, cuente al menos con dos horas audiodescritas a la semana.

Por último, la LGCA recoge el derecho a la participación en el control de los contenidos audiovisuales, de tal manera que cualquier persona física o jurídica puede solicitar a la autoridad audiovisual competente el control de la adecuación de los contenidos audiovisuales con el ordenamiento vigente o los códigos de autorregulación.

En la relación de estos derechos en ningún caso se regulan las obligaciones de los emisores y productores de radio sobre los contenidos que emiten. En el apartado siguiente se especifican obligaciones exclusivas para la televisión y sus productores que podrían haberse extendido a la radio. Así, mientras se persigue la protección de las obras europeas mediante el establecimiento de cuotas obligatorias en las programaciones de televisiones estatales y autonómicas, no se protege con la misma medida algo tan básico y necesario como la producción musical nacional o europea emitida en las radios.

2.3. Televisión y obligaciones de producción audiovisual

La LGCA recoge en su artículo 4 y siguientes el derecho del público a que la comunicación audiovisual incluya una programación en abierto que refleje la diversidad cultural y lingüística de la ciudadanía.

Este derecho del público se concreta en las reglas impuestas a los prestadores del servicio de comunicación televisiva de cobertura estatal o autonómica sobre reserva de porcentajes de su programación en el artículo 5 de la LGCA. De tal modo que, para el caso de las obras europeas, el prestador debe reservar el 51% del tiempo de emisión anual de cada canal o conjunto de canales de un mismo prestador con exclusión del tiempo dedicado a informaciones, manifestaciones deportivas, juegos, publicidad, servicios de teletexto y televenta.

A su vez, el apartado 2 del artículo 5 establece que «para la efectividad de este derecho los prestadores del servicio de comunicación televisiva de cobertura estatal o autonómica deben reservar a obras europeas el 51 por ciento del tiempo de emisión anual de su programación. A su vez, el 50 por ciento de esa cuota queda reservado para obras europeas en cualquiera de las lenguas españolas». En todo caso, el 10% del total de emisión estará reservado a productores independientes del prestador de servicio y la mitad de ese 10% debe haber sido producida en los últimos cinco años. Los prestadores de un catálogo de programas deben reservar a obras europeas el 30% del catálogo. De esa reserva la mitad lo será en alguna de las lenguas oficiales de España.

3. Adjudicación de TDT sin concursos contrarias a la LGCA

La existencia de una ley ni siquiera parece servir para evitar la toma de decisiones ejecutivas interesadas o partidistas, ante la ausencia de un regulador independiente. En el marco del proceso de transición a la TDT, el Consejo de Ministros

adoptó el Acuerdo de 16 de julio de 2010 por el que se asignaba un múltiple digital a los prestadores privados del servicio de comunicación audiovisual televisiva que ya disfrutaban de licencia de emisión en el momento del apagón analógico (Antena 3, Telecinco, Cuatro, La Sexta, Net TV y Veo TV). Esta acción supuso la asignación de nueve canales adicionales de televisión a los mencionados prestadores sin la oportuna convocatoria y adjudicación mediante concurso, de acuerdo con lo establecido en la LGCA.

La interposición de un recurso por una entidad no adjudicataria, «Infraestructuras y Gestión 2002», anuló este acuerdo en sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre 2012,³⁷ que fue ratificado el 18 de diciembre de 2013, por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

El Consejo de Ministros acató el 22 de marzo de 2013 lo dispuesto por el Supremo. Sin embargo, decidió la continuidad transitoria de las emisiones «con el fin de salvaguardar los objetivos de interés general» hasta la culminación del proceso de liberación del dividendo digital. En mayo de 2014 se terminó verificando la ejecución del fallo de la Sentencia del Tribunal Supremo y los canales dejaron de emitir.

4. Los Prestadores públicos del servicio de comunicación audiovisual. Televisiones públicas (RTVE y autonómicas)

En el Título IV de la LGCA se recoge la normativa básica en materia de prestación del servicio público audiovisual, el cual se califica de servicio esencial. Al servicio público de comunicación audiovisual se le atribuye la producción, edición y difusión de canales de radio, televisión y servicios de información en línea con programaciones diversas y equilibradas para todo tipo de público, cubriendo

³⁷ La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictó un auto que supuso el cese de las emisiones de nueve canales de Televisión Digital Terrestre, en cumplimiento de su sentencia del 27 de noviembre de 2012. El Alto Tribunal anuló en este auto el punto segundo de un acuerdo del Consejo de Ministros adoptado el 22 de marzo 2013. Dicho acuerdo del Consejo de Ministros ejecutaba, en su punto primero, una sentencia del Tribunal Supremo de noviembre de 2012. Pero en el segundo punto disponía que los canales afectados por esa misma sentencia podrían continuar con sus emisiones «hasta que culmine el proceso de liberación del dividendo digital». En su auto de ejecución, el Supremo estima el recurso de Infraestructuras y Gestión 2002 contra esta decisión del Consejo de Ministros y obliga a ejecutar la sentencia de noviembre de 2012. El Supremo anuló en esa sentencia la decisión del Gobierno de 2010 de asignar un múltiple digital de cobertura estatal a cada una de las sociedades licenciatarias del servicio de televisión digital terrestre. La asignación de un múltiple digital a cada una de las licenciatarias supuso la adjudicación sin previo concurso de nueve canales adicionales. El Supremo destacaba que quedaba «meridianamente claro» en su sentencia de 2012 que no era posible asignar nuevos canales sin previo concurso, tras la entrada en vigor de la Ley 7/2010 Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (Nota del Consejo General del Poder Judicial).

todos los géneros, destinadas a satisfacer las necesidades de información, cultura, educación y entretenimiento de la sociedad y a preservar el pluralismo.

Los entes que presten el servicio público de comunicación audiovisual y sus sociedades prestadoras no podrán ceder a terceros la producción y edición de los programas informativos y de aquellos que expresamente determinen los mandatos marco que para cada ente se aprueben en desarrollo del marco competencial correspondiente. Además, impulsarán la producción propia de su programación de forma que ésta abarque la mayoría de los programas difundidos en las cadenas generalistas.

Sin embargo, la modificación en 2012 de la LGCA deja abierta la posibilidad de cambios normativos impulsados por las CC.AA. para permitir la privatización de estos servicios públicos, pudiendo optar por la gestión directa o indirecta. A día de hoy, la Ley Audiovisual de Cataluña y de Andalucía, mantienen sus canales autonómicos como gestión directa declarados esenciales, y solo en el caso de la Región de Murcia y Canarias se ha optado por externalizar toda la producción menos los servicios informativos.

En el caso de Murcia, la Ley 10/2012, de 5 de diciembre, de modificación de la Ley 9/2004, de 29 de diciembre de creación de la empresa pública Radiotelevisión de la Región de Murcia (RTRM), definió para el servicio público de comunicación audiovisual un modelo de gestión indirecto para el servicio televisivo y directo para el radiofónico, a la vez que adaptaba la norma regional a las modificaciones introducidas en la Ley General Audiovisual, en la citada reforma de 2012 impulsada por el Gobierno del Partido Popular.

Por su parte, en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, la Ley 13/2014, de 26 de diciembre, de Radio y Televisión Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias (BOC 3, de 7.1.2015), según su redacción dada por la Ley 6/2018 de 28 de diciembre (BOC 252, de 31.12.2018), aun encontrándose atribuida la gestión directa del servicio al ente público Radiotelevisión Canaria (RTVC), el artículo 31 de esta Ley recoge la posibilidad de «explotación privada de franjas horarias o programaciones puntuales»:

Artículo 31. Explotación privada de franjas horarias o programaciones puntuales.

1.- De conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Comunicación Audiovisual, las sociedades del ente público RTVC podrán convocar procedimiento de concurrencia pública para la explotación privada de determinadas franjas horarias o de programaciones puntuales en los canales de televisión y/o radio, respetando los principios de funcionamiento fijados en el artículo 3 de esta ley.

2.- Corresponde a la Junta de Control, a propuesta de la Dirección General, la determinación de las condiciones y/o franjas objeto de concurrencia que respetarán los criterios generales de programación aprobados por el mismo.

3.- La contraprestación a recibir por las sociedades gestoras de los canales de televisión y radio podrá consistir en un tanto alzado, en un porcentaje de los ingresos derivados de la explotación o en una combinación de ambas modalidades, y podrá conllevar su difusión y explotación a través de los soportes informáticos y redes sociales del ente público RTVC o de aquellas.

La LGCA faculta, por tanto, a cada comunidad autónoma a legislar la prestación indirecta del servicio público de radio y televisión, no solo para el caso de los canales autonómicos, también para los locales de gestión municipal, que hasta la fecha no se han visto afectados, aunque *de facto* se está dando un procedimiento de privatizaciones encubiertos sin que las diferentes CC.AA. exijan el cumplimiento de la ley o legislen en base a sus competencias para evitar estas privatizaciones. Esta situación convierte a los medios públicos en objetivo de políticas partidistas a falta de un consenso profundo sobre el importante papel que deben jugar en nuestra sociedad.

Es importante tener en cuenta que la LGCA reserva la prestación de servicio público para los medios de titularidad pública, es decir, los medios privados comerciales están exentos de prestar un servicio calificado de esencial. Una cuestión sumamente importante que rebaja el nivel de exigencia en el uso del espectro y que implica una cierta privatización del mismo, recordemos que el espacio radioeléctrico sigue siendo un bien escaso cuya propiedad es del conjunto social. Pocos países europeos se han permitido flexibilizar hasta este punto la legislación, sentando precedentes Francia y España. Ni siquiera el país defensor modelo en las políticas más neoliberales, Estados Unidos de América (en adelante EEUU), ha dado un paso tan significativo que va en perjuicio de la ciudadanía.

4.1. Televisión pública y financiación

Anterior a la aprobación de la LGCA en 2004, el Gobierno impulsó el proceso de reforma del sistema audiovisual español, cuya primera piedra se visualizó con la creación mediante Real Decreto 744/2004, de 23 de abril, del Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad estatal. El proyecto de Ley resultante recogía las principales recomendaciones del Informe del Consejo, que resultaba coherente con las exigencias planteadas desde la Comisión Europea y que se refirió de forma específica a los medios de comunicación de titularidad estatal, esto es, el entonces ente RTVE y la Agencia EFE.

Los trabajos de reforma del sector audiovisual impulsados por el primer gobierno del presidente Rodríguez Zapatero, abarcaban los medios públicos de titularidad estatal, las medidas urgentes de impulso de la transición a la TDT y consideraba, de forma coincidente en el tiempo, la aprobación de una Ley General audiovisual que acabara con la dispersión normativa. La iniciativa de la Ley General no llegó a aprobarse hasta la siguiente legislatura, en 2010, como hemos visto.

5. La nueva Ley de RTVE

El objetivo que perseguía la Ley 17/2006 era, por una parte, dotar a la radio y a la televisión de titularidad estatal de un régimen jurídico que garantizase su independencia, neutralidad y objetividad, y al mismo tiempo, que estableciera estructuras organizativas y un modelo de financiación apto para cumplir su tarea de

servicio público con eficacia, calidad y reconocimiento público. La Ley también refuerza la intervención del Parlamento y prevé la supervisión de su actividad por una autoridad audiovisual independiente.

La Ley mantiene las recomendaciones emanadas del Consejo:

- La titularidad pública de la radio y la televisión estatales.
- Refuerza y garantiza su independencia, mediante un estatuto y órganos de control adecuados.
- Confirma su carácter de servicio público, con el objetivo de conciliar la rentabilidad social que debe inspirar su actividad.
- Establece un sistema que garantiza una gestión económica ordenada y viable, basada en una financiación mixta.
- Define la función del servicio público desde una programación de calidad y el fomento de la producción española y europea.
- Prevé garantías de independencia para los profesionales de los medios públicos, como el Consejo de Informativos, órgano de participación de los profesionales para asegurar la neutralidad y la objetividad de los contenidos informativos.
- Establece un Consejo Asesor que encauce la participación de los grupos sociales significativos.

El Real Decreto-Ley reduce el número de miembros del Consejo de Administración de la Corporación RTVE de doce a nueve. De este modo, se eliminan tres miembros cuya designación correspondía al Congreso de los Diputados, dos de ellos los elegidos a propuesta de los sindicatos más representativos con implantación en la Corporación.

La reforma del sistema de designación permite, que en caso de no lograrse la mayoría de dos tercios para la elección de los miembros del Consejo de Administración en la Cámara correspondiente, la votación se repita transcurridas veinticuatro horas. En este caso, cada Cámara elegirá, por mayoría absoluta, a los consejeros que les corresponda. La designación del presidente del Consejo de Administración aplica el mismo mecanismo.

El Real Decreto-Ley elimina las retribuciones fijas que hasta ese momento recibían los miembros del Consejo de Administración, siendo sustituidas por indemnizaciones por asistencia a las sesiones del Consejo, salvo en el caso del presidente.

Para el cumplimiento de la misión de servicio público se establecen los siguientes instrumentos:

- un mandato-marco que aprobarán las Cortes concretando los objetivos generales de dicha función de servicio público, con una vigencia de nueve años;
- un contrato-programa trienal, que suscribirán el Gobierno y la Corporación RTVE fijando los objetivos específicos a desarrollar, previo informe de la autoridad audiovisual y una vez informadas las Cortes Generales;
- un sistema de contabilidad analítica, que garantice la transparencia financiera y permita determinar el coste neto de las obligaciones de servicio público impuestas;

—y un control económico-financiero a cargo de la Intervención General de la Administración del Estado y del Tribunal de Cuentas.

5.1. Un nuevo fiasco, La Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española

El esquema de la Ley 17/2006 de 5 de junio, de la radio y televisión de titularidad estatal, partía de la premisa de que la financiación no fuese a costa de aumentar las aportaciones del Estado al suprimirse, prácticamente, los ingresos publicitarios. En esta lógica, los beneficiados por esta decisión, es decir, los medios privados comerciales, deberían ser también quienes soportasen, en parte, esa carga económica. La creación de una tasa a los operadores privados de televisión en abierto, a los de pago y a los operadores de comunicaciones electrónicas que prestasen servicios audiovisuales, vendría a ser la solución planteada.

Transcurridos tres años desde la aprobación de la Ley de la CRTVE, el gobierno modificó de forma sustancial el modelo de financiación, optando por aplicar un porcentaje sobre los ingresos de los operadores: del 3% para los de televisión comercial en abierto, del 1,5% para los operadores de televisión de pago y del 0'9% para los de telecomunicaciones.

La Ley 8/2009, crea un fondo de reserva, dotado con los ingresos que superen el coste neto del servicio público que se preste, bien para atender a situaciones sobreenvidas o bien para reducir las aportaciones directas del Estado vía Presupuestos Generales. Este fondo, de no haber sido utilizado en cuatro años, serviría para reducir las aportaciones del Estado. Su utilización total o parcial se efectuaría contando con la supervisión y autorización del Ministerio de Economía y Hacienda.

En julio de 2014, el Tribunal General de la Unión Europea confirmó la validez de este nuevo sistema de financiación de la RTVE que había sido objeto de controversia. El Tribunal desestimó en su totalidad los recursos que presentaron dos compañías de comunicaciones electrónicas contra una decisión de la Comisión Europea (CE) que daba por válido el régimen de financiación. El Tribunal consideró, en dos sentencias, que el sistema de financiación aprobado era compatible con las normas comunitarias.

Todas estas voluntades de proveer a la CRTVE de una financiación acorde al servicio que debe prestar fracasaron. Nunca se llegó a aprobar el primer contrato-programa. Aunque el fracaso se achacó a la entrada en crisis del mercado publicitario, la realidad fue una vez más los bloqueos políticos de la oposición al gobierno impulsor de la medida. A ello se sumó la estrategia de debilitamiento de lo público tras la llegada del Partido Popular al gobierno en noviembre de 2011.

En 2013, la CRTVE acumulaba pérdidas por valor de 302 millones de euros. Debemos recordar que, con la Ley de 2006, RTVE dejó de ser un ente público para constituirse en corporación. Este paso supuso que las políticas de endeudamiento privado, impulsadas por los anteriores gobiernos para eludir los «criterios de convergencia» que perseguían minorar los niveles de déficit público, impi-

dieran que la deuda «retornara» a las arcas públicas asumiendo los más de 7.000 millones de déficit acumulados desde 1990.

En esta misma línea, desde 2010, cuando entró en vigor la nueva ley de financiación de RTVE, el balance fue negativo año tras año acumulando pérdidas de 47 millones en 2010, 29 millones en 2011, y 113 millones en 2012 y 2013, respectivamente.

El modelo de financiación bendecido por el TJUE, por el que se hace depender la financiación de la CRTVE de las facturaciones de operadores privados, ha provocado una fuerte inestabilidad financiera. La aportación del Estado se redujo de los 550 millones en 2010 a los 292,74 millones de 2013 y se han comprometido 376 millones de euros para 2019 (un incremento del 9,5% respecto del ejercicio anterior) en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

En cuanto a la contribución de las cadenas privadas, televisiones de pago y operadores de telecomunicaciones prestadores de servicios de comunicación audiovisual, a la vista de los últimos datos disponibles al momento de redactarse este texto, se ha pasado de una aportación de 183,8 millones de euros a 190,04 lo que supone pasar de un 21% a un 19,51% sobre el total de las partidas destinadas a la financiación de la CRTVE en los años 2015 y 2016 respectivamente. (Véase gráfico 1).

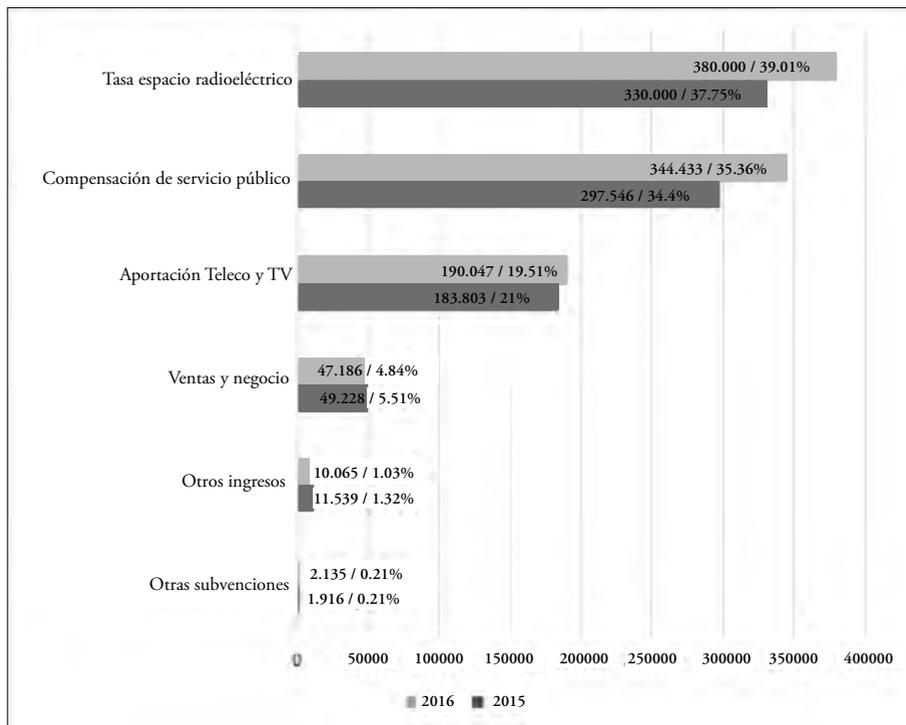
Una recaudación insuficiente y un modelo de financiación que pone en peligro a la radiotelevisión pública estatal, tal como señala la propia CNMC en su Informe (2015-2016) sobre el cumplimiento de las obligaciones de servicio público por la Corporación Radio y Televisión Española y su financiación: «En efecto, como se señaló en el Informe RTVE 2014, el recurso a la aportación financiera instaurado en la Ley 8/2009 no es eficiente y está mal dimensionado dado que no permite a la CRTVE la obtención de unos ingresos estables y proporcionados en cada ejercicio».

6. El Regulador Audiovisual independiente. Un grave incumplimiento de la LGCA

La puesta en marcha de la Comisión Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA) constituía un pilar fundamental de la LGCA, una instancia independiente reivindicada y que fue objeto de la comisión constituida en el Senado en 1993, con el fin de estudiar los problemas relativos a los contenidos televisivos. La comisión presidida por Victoria Camps concluyó en su informe final la urgencia por poner en marcha una instancia reguladora para velar adecuadamente por los contenidos televisivos, homologarse con el resto de países europeos y dar vía libre a un consejo audiovisual español (García Castillejo, 2006).

La creación del CEMA es derogada por la Ley 3/2013, que no llegó a constituirse nunca. Con esta medida, España se ha distanciado de las políticas de regulación económica y de la competencia impulsadas en los países de la UE. En lugar de avanzar en el fortalecimiento de organismos especializados independientes y autónomos, en la regulación sectorial de los mercados liberalizados como energía, transporte o telecomunicaciones, se crea un nuevo organismo: la Comisión Na-

Gráfico 1. Ingresos de la CRTVE en 2015 y 2016 por partidas (Expresado en miles de euros y % sobre el total).



Fuente: Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). Informe sobre el cumplimiento de las obligaciones de servicio público por la Corporación Radio y Televisión Española y su financiación. Años 2015 y 2016. Publicado el 27 de marzo de 2018. Elaboración propia.

cional del Mercado de la Competencia (CNMC), que tendrá que atender de forma generalista y no especializada toda la regulación y supervisión de los mercados (con excepción del sector financiero). Ello implica una pérdida de conocimiento real sobre cada uno de los mercados, de riesgo e imposibilidad de adoptar soluciones adecuadas, así como de abarcar los problemas en toda su complejidad.

Como se desprende de la exposición de motivos de esta Ley de creación de la CNMC, la reforma del conjunto de los organismos reguladores se fundamenta en una multiplicidad de factores. Entre ellos, se pretende una autoridad de supervisión *ex ante* y *ex post* supuestamente menos estanca, y evitar un marco institucional demasiado complejo. La principal excusa para llevar a cabo este plan fue el contexto de crisis que permitía justificar el impulso de la austeridad en la Administración Pública. En realidad, la medida más que regular los mercados los desregula ya que imposibilita controles eficaces. En materia audiovisual, como para el resto de instancias reguladoras agrupadas, solo existe un consejero para atender áreas de competencias que antes prevenían o tenían varios consejeros especializados.

En los casos de Andalucía y Cataluña, la creación de consejos audiovisuales choca con la dificultad de encontrar una instancia paralela en el Estado. El Consejo Audiovisual de Cataluña posee más competencias que el andaluz, al ser responsable por ejemplo de los concursos de adjudicaciones de licencias y de las sanciones por incumplimientos.

7. Conclusiones

Visto este panorama, cabe concluir que el despropósito legislativo, el incumplimiento normativo sistemático y la ausencia de instancias reguladoras eficaces, han generado, si no mantenido, una sensación de impunidad donde la presión de los grupos mediáticos dominantes impone sus criterios y obliga a legislar desde hechos consumados que contravienen principios reguladores.

El paisaje mediático del audiovisual español es concentrado y centrado en el modelo de cadenas de radio y televisión para cobertura estatal. El desequilibrio en la necesaria vertebración territorial es un riesgo democrático, de ahí la importancia de defender la coexistencia de medios de proximidad de los tres sectores y fundamentalmente los públicos y comunitarios más orientados a principios de rentabilidad social. Solo los medios autonómicos garantizan, en parte, una mayor cercanía de contenidos con la audiencia, aun con debilidades derivadas de una insuficiente independencia.

La ausencia de una autoridad audiovisual, verdaderamente independiente, constituye un serio problema. Las recomendaciones europeas no han sido tenidas en cuenta. Este desinterés del poder político, connivente con el sector privado, representa el principal problema para el respeto de las reglas de juego fundamentadas en la pluralidad, la atención de todos los territorios, la ética y la administración de las normas ejercidas desde la independencia.

Todo ello redunda en otro gran reto y al mismo tiempo incumplimiento histórico que mantiene al Estado español en una anomalía democrática: la negativa a planificar y otorgar frecuencias a los medios comunitarios. Recordemos que la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas abrió una investigación a España por vulnerar el derecho de estos medios. La denuncia fue presentada por la Red de Medios Comunitarios (ReMC) y por RTV Cardedeu en julio de 2017 ante el incumplimiento de cinco artículos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas, tratado firmado por España en 1977.

Es imposible concebir un gobierno para el bien común sin un sistema de medios audiovisuales regulado y orientado a satisfacer una información plural y verdadera, un compromiso con la cultura, la educación y con narrativas que permitan debates sociales propositivos e inspiradores, que fomenten la capacidad crítica, la solidaridad, la conciencia sobre los modelos sociales y los comportamientos ante la crisis de valores, verdadera causa de gran parte de los problemas que afectan a nuestra sociedad.

La revisión de la vigente Ley 7/2010, General de la Comunicación Audiovisual, para adecuarla a la nueva Directiva (UE) 2018/1018, es una oportunidad para

poner al día una Ley, que si bien en 2010 supuso un importante avance para el sector poniendo fin a un largo periodo de dispersión e inseguridad jurídica, aunque sin intervenir en un mercado concentrado, necesita de una adecuación urgente a la nueva realidad de los servicios audiovisuales y a las necesidades y exigencias de la ciudadanía.

Esta modificación debe encaminarse a ofrecer un marco equilibrado, de estabilidad y seguridad jurídica a los prestadores públicos, privados comerciales y sin ánimo de lucro, en cobertura estatal, autonómica y local, y que ofrezcan sus servicios de manera lineal o no lineal.

Finalmente, en su objetivo general, la nueva Ley debe repensar el uso de la tecnología para ponerla al servicio del bien común.

Referencias

- Accenture (2009): *Análisis de la adopción de modelos de TDT de acceso condicional en Europa Occidental y su impacto en la implantación de la Televisión Digital Terrestre*, Madrid.
- Asociación para la Implantación y el Desarrollo de la Televisión Digital Terrestre en España (2010): *Impulsa TDT*, Informe final 2010, Madrid.
- Bel, I, Corredoira, L y Cousido, P. (1992): *Derecho de la Información. Sujetos y medios*, Madrid: Colex.
- _(1995): «Un nuevo marco legal», *Revista de coyuntura económica*, núm.4, pp. 77-104.
- Bustamante, E. (2013): *Historia de la radio y la televisión en España. Una asignatura pendiente de la democracia*, Barcelona, Gedisa.
- Chaparro Escudero, M. (1998): *Radiotelevisión pública local y alternativa*, Jerez de la Frontera: Perspectivas, iMEDEA/EMA-RTV.
- _(1996): *Radio Pública Local*: Madrid: Fragua.
- _(1998): *La democratización de los medios*, Sevilla: iMEDEA/EMA-RTV.
- _(1998): *Radiotelevisión pública local y alternativa*. Sevilla: Perspectivas, EMA-RTV.
- _(2002): *Sorprendiendo al futuro. Comunicación para el desarrollo e información audiovisual*, Barcelona: Los Libros de la Frontera.
- _(2015): *Claves para repensar lo medios y el mundo que habitamos. La distopía del desarrollo*, Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- Chaparro, M. y García Castillejo, A. (2012): «Desregulación y concentración. Presente inmediato del audiovisual en España», *Revista Audiovisual, Comunicación para la inclusión*, núm. 1, Buenos Aires.
- Chinchilla Marín, Carmen. (1987): «Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de televisión», *Revista catalana de dret públic*, núm. 8, pp. 61-90, ISSN 0213-344X.
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) (2018): *Informe sobre el cumplimiento de las obligaciones de servicio público por la Corporación Radio y Televisión Española y su financiación*, años 2015 y 2016.
- Corredoira Alfonso, L. (2009): «Veinte años de la Ley de Televisión Privada (1988/2008): cambios y perspectivas de futuro sobre el derecho audiovisual», *Textual & Visual Media: revista de la Sociedad Española de Periodística*, Issue 2, pp. 129-146.
- De la Quadra-Salcedo, Tomás. (1995): *Liberalización de las Telecomunicaciones, servicio público y Constitución económica europea*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- García Castillejo, Ángel (2006): «Una laguna fundamental del sistema democrático. El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales de España», *Telos: Cuadernos de comunicación e innovación*, núm. 68, Madrid, Fundación Telefónica.
- _(2008): «La televisión como acceso a la sociedad de la información», *Telos: Cuadernos de comunicación e innovación*, núm. 74.
- _(2013): *Régimen jurídico y mercado de la televisión en abierto en España*, Barcelona: Editorial UOC.
- _(2013): *Régimen jurídico y mercado de la televisión de pago en España*; Barcelona: Editorial UOC.

- _(2014): «El Derecho del Audiovisual», en Bel J. y Corredoira L. (Dir.) *Derecho de la Información: el ejercicio del derecho a información y su jurisprudencia*, Madrid: Editorial Ariel, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Gutiérrez Laso, F. y Gómez-Luengo, J. (2007): *Las polémicas concesiones de radio en frecuencia modulada*, Madrid: Ediciones Jurídicas Ottawa.
- Palacio, Manuel. (2006): «Cincuenta años de televisión en España», en Fernández, J. y Díaz, B. (Coord.) *Tendencias 06: Medios de comunicación, el año de la televisión. Tendencias*, Madrid: Fundación Telefónica.
- Souvirón Morenilla, J.M. (1998): *La actividad de la Administración y el Servicio Público*. Madrid: Editorial Comares, INAP. ISBN 84-8151-570-1
- Zallo, Ramón. (2010): «La política de Comunicación Audiovisual del gobierno socialista (2004-2009): un giro neoliberal», *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 65, pp. 14-29, Universidad de la Laguna.

Webgrafía

- Comunicación sobre el futuro de la política reguladora europea en el sector audiovisual de 15 de diciembre de 2003, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0784&from=ES>
- Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo sobre «Legislar mejor para obtener mejores resultados – Un programa de la UE» de 19 de mayo de 2015, disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9079-2015-INIT/en/pdf>
- Comisión Europea (2013): *Prepararse para la convergencia plena del mundo audiovisual: crecimiento, creación y valores* (Libro Verde), disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0231:FIN:ES:PDF>; conclusiones, respuestas y resumen en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32007L0065>
- Comisión Europea (2015): Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Bruselas, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52015DC0192>
- Comisión Europea (2015): Comunicación de la Comisión «Una estrategia para el mercado único digital de Europa», disponible en: http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/docs/dsm-communication_en.pdf.

Directivas y leyes:

- Directiva 89/552/CEE de «Televisión sin fronteras» (1989), disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:31989L0552>
- Directiva 2007/65/CE aprobada en diciembre 2007; Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32007L0065>
- Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual), disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0013&from=NL>
- Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual, a la vista de la evolución de las realidades del mercado, Bruselas, (2016), disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-287-ES-F1-1.PDF>
- Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y ad-

- ministrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual, a la vista de la evolución de las realidades del mercado, Bruselas, 5 de octubre de 2018, disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12689-2018-INIT/es/pdf>
- Directiva (UE) 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 la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual), habida cuenta de la evolución de las realidades del mercado. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2018/303/L00069-00092.pdf>
- Constitución española de 1978, disponible en: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>
- Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada, disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1988/05/05/pdfs/A13666-13669.pdf>
- Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la Radio y la Televisión, disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1980/01/12/pdfs/A00844-00848.pdf>
- Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión local por ondas terrestres, disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1995/12/27/pdfs/A36940-36944.pdf>
- Ley 42/1995, de 22 de diciembre, de las telecomunicaciones por cable, disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1995/12/23/pdfs/A36790-36796.pdf>
- Ley 17/1997, de 3 de mayo, por la que se incorpora al Derecho español la Directiva 95/47/CE, de 24 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el uso de normas para la transmisión de señales de televisión y se aprueban medidas adicionales para la liberalización del sector, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1997-9711>
- Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1997/12/31/pdfs/A38517-38616.pdf>
- Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-22440-consolidado.pdf>
- Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-5292&tn=1&p=20130605>
- Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2013/BOE-A-2013-5940-consolidado.pdf>
- Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital local, disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2004/04/08/pdfs/A14694-14716.pdf>
- Real Decreto 944 /2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre, disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2005/07/30/pdfs/A27006-27014.pdf>