

DIRECCIÓN LA LEY TEMAS DE HOY: JOSÉ MARÍA MICHAVILA NÚÑEZ y ALBERTO DORREGO DE CARLOS

EL FUTURO DEL SECTOR AUDIOVISUAL ESPAÑOL



PRESENTACIÓN

El presente número de la revista *LA LEY-TEMAS DE HOY* aborda, una vez más, una cuestión de extraordinaria actualidad: *el futuro del sector audiovisual español*.

Un ámbito de nuestro Derecho público tradicionalmente enfocado de manera fragmentaria, con escasa sistematicidad y fuertemente inspirado en criterios intervencionistas que cada vez encuentran menor justificación, jurídica y política, y que resultan más nocivos para el crecimiento y adecuado desarrollo del sector.

Desde la aprobación en la primera legislatura constitucional del Estatuto de RTVE de 1980, ahora en proceso de sustitución por una nueva Ley de la Radio y Televisión de Titularidad Estatal (que en el momento de escribir estas líneas se encuentra culminando su tramitación parlamentaria), se proclamó como principio axiomático del sector la configuración jurídica de la radio y de la televisión, en todas sus formas y manifestaciones, como un *servicio público esencial* de titularidad estatal (art. 1.2).

De este modo, el derecho constitucional a la *comunicación pública libre* (art. 20.1 CE), que comprende, en palabras del Tribunal Constitucional, «... *el derecho a crear los medios materiales a través de los cuales la difusión se hace posible...*» (STC 2006/1990), ha permanecido desde entonces fuertemente condicionado, intervenido y tutelado por la Administración Pública con muy escasos resquicios liberalizados (principalmente, la televisión por satélite).

En este contexto regulatorio publicado se ha ido produciendo una fuerte expansión del sector en los últimos años (tercer canal autonómico, televisión privada, televisión por cable y televisión local), mediante un abanico de normas no siempre coherentes entre sí y, paralelamente, una progresiva ocupación del espectro radioeléctrico (denominado en ocasiones con cierta osadía *demanio radioeléctrico*) hasta su agotamiento prácticamente definitivo a resultas de las nuevas medidas de «... *fomento del pluralismo...*», nacidas de la Ley 10/2005, de 14 de junio, y de su desarrollo técnico operado por el

RD 946/2005 (por el que se incorpora un canal analógico adicional al Plan Técnico Nacional de Televisión Privada) y el RD 944/2005 por el que se aprueba el nuevo Plan Técnico Nacional de TDT.

En el terreno de la transición hacia la tecnología digital la situación del sector es crecientemente confusa, como podrá comprobarse con la lectura de alguno de los artículos de este número, y la reciente Ley 10/2005 no ha venido —precisamente— a introducir mayor certeza y rigor respecto a la situación precedente.

A día de hoy existe un plazo, más o menos realista, para realizar el llamado *apagón analógico* (al menos respecto la televisión estatal y autonómica), y habrán de convivir, conviven, de forma algo desordenada, hasta ese momento ambas tecnologías. Por otro lado, están concediendo en las últimas semanas nuevos títulos habilitantes para proyectos televisivos (digitales) de ámbito autonómico y se inicia la ordenación definitiva de la televisión (digital) local (aplicando la Ley 41/1995 y la planificación técnica derivada de la misma) mediante la convocatoria y resolución de los concursos correspondientes por las Comunidades Autónomas para la prestación del servicio en régimen de gestión indirecta por operadores privados y la puesta en funcionamiento de las televisiones de gestión municipal en centenares de demarcaciones digitales.

En el marco de este complejo panorama se ha difundido en el sector y se anuncia la presentación de un proyecto de *Ley General Audiovisual* con pretensiones codificadoras y *aparentemente* despublicadoras (al existir ya muy poco margen en el espacio radioeléctrico español para la libre iniciativa).

En fin, un sector abocado a una profunda transformación tecnológica y regulatoria, siempre difícil de abordar desde el rigor técnico jurídico, a cuya problemática no ha querido ser ajena la revista *LA LEY-TEMAS DE HOY*.

JOSÉ MARÍA MICHAVILA NÚÑEZ
ALBERTO DORREGO DE CARLOS

LA OPINIÓN DE LOS EXPERTOS

- Perspectivas de cambio legislativo en la regulación del sector audiovisual, por JOSÉ MANUEL VILLAR URIBARRI 2
- Reflexiones a propósito de la futura Ley General Audiovisual, por JAVIER CREMADES 3

BALANCE DE SITUACIÓN

- El marco regulador audiovisual y su importancia estratégica, por JESÚS BANEGAS NÚÑEZ 5

NUEVAS TENDENCIAS

- Limitaciones e incompatibilidades accionariales en materia de televisión y su control administrativo, por JAVIER MARZO COSCULLUELA 7

ESTUDIO GENERAL

- Los medios audiovisuales. Un marco regulador en constante cambio, por FABIO PASCUA MATEO 10

UNIÓN EUROPEA

- El sector audiovisual: Derecho Comparado, los Estados de la Unión Europea, por RAÚL MAYORAL BENITO 15

LO ESENCIAL 20

LA OPINIÓN DE LOS EXPERTOS

PERSPECTIVAS DE CAMBIO LEGISLATIVO EN LA REGULACIÓN DEL SECTOR AUDIOVISUAL

Por JOSÉ MANUEL VILLAR URÍBARRI

Villar Arregui Abogados

Para abordar cuáles son las perspectivas de una nueva regulación audiovisual en España, debe conocerse qué actuaciones se acaban de llevar a cabo por el Poder Legislativo y por el Gobierno y cuáles se proyectan.

Respecto de las novedades regulatorias producidas, cabe resaltar las contenidas en la Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo que, a pesar de su enunciado, se preocupa de resolver problemas concretos que afectan a entidades que operan en el sector y, más específicamente, de evitar la eficacia de los pronunciamientos contenidos en una determinada sentencia del Tribunal Supremo que, en caso de que la Ley no hubiese existido, debería haberse producido. No cabe sino criticar que se emplee una norma legal que debiera ser general para favorecer a determinadas empresas, permitiéndoles eludir el cumplimiento del fallo contenido en una sentencia judicial firme.

La novedad más característica que introduce esta Ley (art. 2.1) consiste en permitir la vuelta a la tecnología analógica, cuando ya esta tecnología se daba casi por amortizada y se afrontaba la era digital, con objeto de favorecer la creación de un nuevo actor en el mundo televisivo español, tras la tramitación del correspondiente concurso convocado y resuelto por el Consejo de Ministros. Esta cuestión ha sido de una gran complejidad práctica, porque el RD 946/2005, de 29 de julio, que introduce una nueva planificación

analógica, lo hace afectando a un nuevo operador nacional frecuencias que ya estaban siendo utilizadas por distintas empresas que operaban en el sector audiovisual.

De hecho, el auto de la Secc. 3.^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 2005, ha suspendido, parcialmente, la eficacia del RD 946/2005, de 29 de julio, que planificaba un nuevo canal analógico y del acuerdo del Consejo de Ministros de la misma fecha, de convocatoria del concurso para el otorgamiento de una nueva concesión que permita al concesionario emplear tecnología analógica, en lo que se refiere a las frecuencias planificadas para Barcelona y Granada, porque, en estas ciudades, existen televisiones locales a las que las mismas habían quedado afectadas, al amparo de sendos decretos autonómicos catalán y andaluz. Se ha querido forzar la existencia de un nuevo operador nacional elegido por el Gobierno, a sabiendas de que la disponibilidad del espectro analógico que para ello se ha querido emplear era muy escasa e iba a provocar, como efectivamente ha provocado, perjuicio a otras entidades que emiten amparadas en su derecho constitucional a la libertad de expresión.

Junto a esta medida normativa, debe destacarse, también, la promulgación del RD 944/2005, de 29 de julio, que aprueba un nuevo Plan Técnico de Televisión Digital Terrestre que, en muy buena medida, asume el articulado y los elementos técnicos recogidos en el primer Plan, aprobado mediante el RD 2179/1998, de 9 de octubre. En ejecución del nuevo Plan, se ha producido un reparto por el Gobierno de todo el espectro radioeléctrico útil para la prestación del servicio de televisión digital, afectándose todas las frecuencias útiles e impidiéndose, *de facto*, la entrada de nuevos actores en el mercado de la televisión.

Por otra parte, el futuro regulatorio que se anuncia deriva de la posible aprobación de una nueva Ley General Audiovisual, cuyo anteproyecto ya se distribuyó al sector el pasado mes de julio de 2005 y de una Ley que regule el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales del Estado. Se analiza, a continuación, el contenido de cada uno de estos textos.

El anteproyecto de Ley General Audiovisual, desde el punto de vista estrictamente técnico, debe considerarse positivo porque parte de una progresiva liberalización del sector. El art. 2 del anteproyecto de Ley, sobre la naturaleza de *los servicios de radio y televisión*, habla de «libre competencia» en el sector de la televisión y de la radiodifusión.

Sin embargo, inmediatamente antes del momento en el que se distribuye este texto al sector, para la presentación de alegaciones y sugerencias respecto de su contenido, el Gobierno ya había dispuesto de todo el espectro radioeléctrico en beneficio de determinados

operadores y, por lo tanto, la pretendida eficacia liberalizadora de la nueva Ley será prácticamente nula.

La exposición de motivos del anteproyecto de Ley es crítica respecto de la situación regulatoria actual que provoca situaciones contradictorias y eventualmente discriminatorias entre los operadores. Sin embargo, extraña que el Gobierno haya utilizado para ordenar íntegramente el sector audiovisual en España esa legislación que la exposición de motivos tanto critica y no haya procedido, con carácter previo a la reordenación, a su racionalización.

Si se quiere evitar el concepto de servicio público referido a los servicios audiovisuales (lo cual se juzga positivo) no se entiende por qué se convoca, antes de la aprobación siquiera del anteproyecto de Ley, un concurso para otorgar una concesión que faculta para la prestación de servicio público de televisión que se ha adjudicado con arreglo a criterios discrecionales. Una vez adjudicado este concurso y agotado el espectro analógico disponible, cabe preguntarse qué espectro se asignará con arreglo a las pautas que la futura Ley prevea.

El apartado 1 del art. 16, al requerir que la renovación de las licencias deba solicitarse con un año de antelación a su vencimiento, se considera en exceso intervencionista y sin parangón en otros ámbitos sectoriales «liberalizados».

Por otra parte, se dice en la citada exposición de motivos que la nueva Ley que se proyecta supera el heterogéneo entramado legal existente y tiene una vocación codificadora. Sin embargo, esa codificación no se produce. Explícitamente se reconoce que el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales se regula en un instrumento legal distinto por motivos poco entendibles y que pueden obedecer a pactos políticos que escapan de una regulación razonable. Sin embargo, debe huírse al máximo de la politización de la materia audiovisual porque, en caso contrario, se reproducirán los errores derivados del contenido de la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada.

Además, en instrumento legal aparte, se va a regular el régimen de financiación de la televisión pública y se va a mantener el contenido de la actual Ley 25/1994, de 12 de julio, que incorpora la normativa comunitaria sobre contenidos de televisión, casi en su integridad redactada *ex novo* por la Ley 22/1999, de 7 de junio.

La circunstancia de que la televisión pública no se regule sistemáticamente junto con la privada, hace que aquella pueda escapar de un régimen homogéneo y se vuelva a incidir en los tratos de privilegio que se quieren superar.

También extraña que se diga que se quieren evitar procesos de concentración que perjudiquen al pluralismo informativo, cuando la recentísima Ley

diario LA LEY temas de HOY

AÑO II. Número 3. Martes, 7 de marzo de 2006

DIRECCIÓN LA LEY TEMAS DE HOY

JOSÉ MARÍA MICHAVILA NÚÑEZ
Y
ALBERTO DORREGO DE CARLOS

SECRETARIO ACADÉMICO

JORGE VILLARINO MARZO

COORDINACIÓN

AUXILIADORA OLIVÁN CONTRERAS
MARÍA SOCORRO PÉREZ RALERO

REDACCIÓN

Edita LA LEY. c/ Collado Mediano, 9.
28230 Las Rozas (Madrid).
Tels.: 916 02 00 00
Fax: 916 02 00 01
e-mail: DiarioLaLey@laley.net

10/2005, se ha hecho, precisamente, para permitir procesos de concentración que, aplicando la legislación hasta entonces vigente, el Tribunal Supremo había declarado contrarios a Derecho.

Además, la libertad de información se encuentra muy limitada por el régimen de posible establecimiento de obligaciones de servicio público a las empresas al que se refieren los arts. 35 y 39 del anteproyecto de Ley. El hecho de que no se tasen estas posibles obligaciones de servicio público y se restrinjan al máximo hace que *de facto* ello constituya un nuevo instrumento de control en manos de la Administración que no resulta deseable.

Por otro lado, el segundo anteproyecto de Ley regulador de los medios audiovisuales que se ha repartido por la Administración al sector, afecta a la actuación de un Consejo Estatal de Medios Audiovisuales que, de una manera u otra, pretende acercarse más al modelo del Consejo Audiovisual de Cataluña (creado por la Ley catalana 2/2000, de 4 de mayo, y regulado, nuevamente, por la reciente Ley aprobada por el Parlamento de Cataluña el 20 de diciembre de 2005) o al Consejo Audiovisual de Andalucía (creado por la Ley andaluza 1/2004, de 17 de diciembre) que al Consejo Audiovisual de Navarra creado por Ley Foral 18/2001, de 5 de julio. Este último no pretende vigilar la veracidad de la información sino garantizar, pura y simplemente, el cumplimiento de la legislación que regula el régimen aplicable a los contenidos audiovisuales.

Es interesante un análisis de la exposición de motivos del anteproyecto de Ley que permite una crítica conjunta de ésta y de su articulado, lo que se hace en los apartados que subsiguen:

- Es exagerado decir que existe una «clamorosa» demanda social para la creación de un órgano como el que se diseña en el texto del anteproyecto. Más

bien, esa demanda social no existe. No resulta justificable, por la pura voluntad política, la creación de un órgano administrativo destinado, como expresa la exposición de motivos del anteproyecto de Ley, a vigilar la veracidad de las informaciones difundidas por los medios.

Es a los Tribunales, con arreglo al art. 53.2 de la Constitución, a los que corresponde determinar si la veracidad se ha producido o no, porque está en juego un derecho tan fundamental como el consagrado en el art. 20.1 a) y d) de la Constitución. Nótese que, afortunadamente, la censura esta proscrita en nuestro ordenamiento constitucional y ningún órgano creado en la estructura del Estado distinto de los órganos jurisdiccionales puede tener capacidad para fiscalizar la adecuación al ordenamiento jurídico de la información que, en ejercicio de su libertad, generan los medios. Ni ello ocurre así respecto de la prensa escrita ni debe suceder en el ámbito de la radio y de la televisión.

Si el Consejo que se quiere crear tiene la finalidad que determina el segundo párrafo de la exposición de motivos del anteproyecto de ley, se considera inadecuada su creación. Es mejor la situación actual que cualquier otra en la que un órgano de control político pretenda determinar si las informaciones vertidas por los medios son o no veraces. El carácter político del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales deriva de que todos sus miembros son designados por el Gobierno. Un órgano de estas características, contribuiría a estrangular la libertad de expresión.

- Por otro lado, se considerará que debe excluirse la expresión «ético», utilizada, para referirla al contenido de las informaciones, en el texto de anteproyecto de Ley, ya que nadie está en posesión de la verdad en materia ética, ni siquiera el Consejo que pretende crearse. Se debe recoger un mecanismo que permita al Consejo, exclusivamente, la actuación jurídica y debe actuar sin mesianismo, desde el Derecho positivo, sin

una vocación distinta que la de cumplir y hacer cumplir la ley. La ética está en otro ámbito de actuación de las personas y ni se dirige ni se impone sino que se asume o no, voluntariamente.

- Extraña que se proyecte la creación de este órgano cuando ya se han adoptado decisiones por el Gobierno tan importantes como modificar el régimen concesional de un determinado operador que sólo estaba facultado para emitir en régimen de acceso condicional y, al propio tiempo, convocar y resolver un concurso para el otorgamiento de una concesión, lo que significa el agotamiento de todo el espectro radioeléctrico disponible para emitir con tecnología analógica, sin que el órgano ni siquiera existiese. Si tan «clamorosa» es la necesidad de su creación para garantizar la independencia de la actuación administrativa, debiera haberse esperado a la aprobación de la Ley que se proyecta para reordenar, como se ha hecho, el sector.

Si se cree que hay una necesidad tan importante de independencia, lo coherente hubiese sido interrumpir cualquier acción gubernamental dirigida a la nueva ordenación del sector audiovisual y esperar a la creación del órgano independiente.

Finalmente, se considera que debería excluirse de los fines que el anteproyecto de Ley atribuye a la actuación del Consejo la garantía de «la libre competencia». Ya existen órganos en nuestro ordenamiento jurídico, cuya profesionalidad la ley garantiza, que cumplen esta función, respecto de otros sectores.

No hay ningún elemento singular propio del sector de la radio y de la televisión que aconseje que un órgano administrativo diferenciado vele por la libre competencia. Ello será función del Tribunal de Defensa de la Competencia y, en su caso, de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

REFLEXIONES A PROPÓSITO DE LA FUTURA LEY GENERAL AUDIOVISUAL

Por JAVIER CREMADES

Abogado. Doctor en Derecho por la Universidad de Regensburg

Veintiséis años han transcurrido ya desde la promulgación de la Ley 4/1980, de 10 de enero, por la que se aprueba el Estatuto de la Radio y Televisión, primera disposición legal que bajo el régimen de la Constitución de 1978 se dedicó a establecer un marco básico regulador para los referidos medios de comunicación social en España. Tras esta ley, al hilo de la demanda social, el impulso tecnológico y político, se han ido sucediendo otras muchas normas (1) sobre la materia hasta llegar a las más recientes, cuyo principal objetivo es la ordenación de la migración desde la tecnología analógica a la digital (2).

A grandes rasgos puede decirse que toda esta regulación ha venido configurada — al amparo del art. 128.2 del Texto constitucional — en función de la consideración de ambos medios de comunicación como un servicio público esencial de titularidad estatal, cuya prestación sólo se hace posible mediando la correspondiente concesión para la gestión directa (por parte de una entidad pública) o indirecta (por parte de personas privadas) (3) de los servicios de radio y televisión. La justificación de la calificación de los mis-

mos como servicio público ha sido explicada principalmente a través de dos consideraciones. La primera, manifestada por la propia Exposición de Motivos del citado Estatuto, se refiere a ambos medios de comunicación como vehículos esenciales de información y participación política, difusión de cultura, etc. La segunda, recogida por el Tribunal Constitucional (4), alude a motivos puramente técnicos, esto es, a la escasez del medio de propagación de las señales: el espectro radioeléctrico.

Cierto es que no se puede dudar, al menos en un determinado momento histórico, de la legitimidad jurídica de ambas argumentaciones —largamente desarrolladas en la jurisprudencia constitucional—, pero también lo es que en ellas subyace un inevitable interés «político» por mantener instrumentos de control sobre unos medios de comunicación dotados de una enorme capacidad de influencia. En este sentido se pronunciaba una de las primeras normas en España sobre la televisión, la Orden de 3 de febrero de 1960 (5), señalando en su encabezamiento que «la obligación que compete al Estado de vigilar los medios de

comunicación no sólo por lo que respecta a la defensa de los intereses políticos, sino también por lo que se refiere a la salvaguardia de la moralidad pública, se acrecienta sobremanera ante la nueva técnica de la televisión» (6). Es evidente que el contexto político en el que surgió esta consideración no es el actual, pero, en esencia, la existencia, ese ánimo de control sobre un medio tan poderoso, aunque con matices, se ha mantenido a lo largo de toda la evolución del régimen jurídico de los servicios de televisión. De alguna manera, la actividad televisiva ha venido a significar en la vida pública, desde mediados del pasado siglo, un papel similar al de la prensa escrita en el siglo XIX y al igual que sucedió con los medios escritos, el intervencionismo estatal —más o menos pronunciado— ha inspirado buena parte de la regulación de los medios audiovisuales, concretándose en mecanismos de control que en los sistemas democráticos sólo pueden articularse en torno a la defensa del pluralismo.

Con el tiempo, el desarrollo tecnológico y económico ha propiciado que la sociedad civil reclame para sí mayores parcelas de actuación y una de ellas, fun-

damental, es la de la comunicación de masas a través del fenómeno audiovisual. De esta manera, la *publicatio* operada por el legislador en el año 1980 ha ido paulatinamente perdiendo fuerza hasta el punto de que algunos tipos de televisión, como es el caso de la difundida mediante satélite y, recientemente, la difundida por cable, alcanzan su liberalización, saliendo, por tanto, del sistema concesional. Al mismo tiempo, en el seno de la Unión Europea se inicia una reflexión sobre la compatibilidad del modelo público de radio y televisión (sobre todo en lo que atañe a su financiación pública) con el acervo normativo comunitario y sus principios inspiradores. Todo ello hace que el escenario sobre el que se desenvuelve hoy el sector audiovisual sea muy diferente del que se configuró hace veintiséis años con el todavía hoy vigente Estatuto de Radio y Televisión. La realidad social, empresarial, ha cambiado enormemente, al igual que las tendencias e ideas sobre el desarrollo de la actividad y, sobre todo, el entorno tecnológico. Sin embargo, y no debe sorprender, lo que de ninguna forma se ha alterado ha sido la voluntad, por parte de los distintos titulares del poder político, de controlar o cuanto menos influir en la actividad desarrollada por la televisión.

En este contexto ha surgido inevitablemente la necesidad de reformar el marco jurídico sobre estas materias, pues la diversidad de normas, su dispersión, su percepción en muchos casos anticuada de los servicios, se revela como una fuente de conflictos y, en definitiva, de inseguridad jurídica. Esta necesidad, manifestada en todos los ámbitos especializados casi de forma unánime desde hace casi un lustro, se quiere remediar a través de la promulgación de un cuerpo legal a modo de código omnicompreensivo que establezca un régimen jurídico sistemático del sector audiovisual, esto es, la definición de los servicios integrantes del sector, su naturaleza jurídica, el régimen de habilitaciones necesarias para su ejercicio, sus derechos y obligaciones.

Han sido diversas las iniciativas que en este sentido han surgido. Ninguna de ellas consiguió ser presentada oficialmente, hasta que hace unos meses el actual Gobierno se comprometió públicamente a abordar esta tarea, disponiendo una reforma del sector estructurada en torno a tres pilares: una ley general de lo audiovisual (la piedra angular de todo el sistema); una ley creadora de un Consejo superior sobre la materia y una ley sobre los medios de comunicación de titularidad estatal (7), modificadora principalmente del Ente público RTVE.

Los primeros pasos en la gestión de la denominada, al menos provisionalmente, ley general audiovisual, vienen referidos en el Plan para la reforma del sector audiovisual aprobado por el Consejo de Ministros. Además, en foros especializados se ha podido tener acceso a un borrador de anteproyecto de ley en el que pueden apreciarse ya con cierta claridad los rasgos más característicos del futuro marco regulador o cuanto menos los objetivos esenciales de la reforma emprendida. El referido borrador lo explicita en su exposición de motivos: establecimiento de un marco común aplicable a todas las emisiones de radio y televisión con independencia de la tecnología empleada; liberalización de la prestación de dichos servicios (de modo que pasan a ser prestados en libre competencia) y el establecimiento de una decidida misión de servicio público para el caso de las radios y televisión públicas. Son líneas directrices de mucha entidad para el sector y sin color político definido porque en definitiva, al menos en cuanto a su formulación, no hacen sino plasmar un conjunto de criterios que han venido depurándose en distintas instancias profesionales o especializadas en las que se han tomado en cuenta los más diversos puntos de vista con el fin de lograr un ámbito para lo audiovisual, donde sean objetivamente compatibles la libre actividad empresarial con el respeto, la defensa y la promoción de los derechos y li-

bertades fundamentales. Ciertamente, pues, en este sentido, la reforma emprendida parte con buen pie. Destaca en ella la esperada e inevitable liberalización de la actividad, cuya configuración resulta imposible no comparar con las emprendidas en el año 1998 en el sector de las telecomunicaciones. No en vano, a pesar de la distinción que entre estos ámbitos (telecomunicaciones y servicios de radio y televisión) realiza nuestro ordenamiento jurídico (8), ambas actividades van de la mano y en muchas ocasiones se confunden. No puede ignorarse que la salida de la radio y televisión del régimen de *publicatio* que plantea la reforma ha venido en buena medida determinada por el impulso liberalizador experimentado en las telecomunicaciones como actividad conexas. Inicialmente, como algún autor (9) ha señalado, las directivas europeas relativas a la apertura a la iniciativa privada de las telecomunicaciones prefirieron dejar aparte los servicios de difusión por responder su ordenación a principios propios y característicos de cada Estado miembro, por lo que, al menos de momento, no existe una referencia europea nítida en la materia audiovisual (10), aunque lo deseable a corto plazo sea la convergencia de ambos sectores. Son en definitiva las nuevas condiciones tecnológicas —que permiten un mejor aprovechamiento de los recursos técnicos antes escasos— y la aparición de numerosos agentes en el sector dispuestos a dar servicio lo que ha provocado finalmente la reconsideración de la radio y televisión como servicios públicos esenciales en manos del Estado, el cual queda sustituido en el proyecto de reforma por un régimen de licencias y autorizaciones (11). Las licencias, pensadas para los servicios de difusión por ondas terrestres, se otorgarán, cuando no haya frecuencias suficientes, mediando concurso. Esta apertura a la iniciativa privada no significa que desaparezca la posibilidad de la gestión del servicio a cargo del Estado, las Comunidades autónomas o los entes locales, la cual se dispone y regula como una función de servicio público definida en torno a la promoción de la información objetiva, la cohesión territorial, el pluralismo, la cultura, etc.

Otro aspecto destacable de esta iniciativa legislativa es la distinción y definición de los agentes u operadores que intervienen en la prestación de los servicios de radio y televisión. Se fijan así una clasificación entre actividades y funciones como «canal», «edición», «difusión» y algunas otras. No obstante —y esto deberá pulirse en las sucesivas fases de tramitación— el resultado no es del todo claro. Así, por ejemplo, la definición de «canal» (en línea con la acepción utilizada coloquialmente) no coincide con el significado más técnico que tal concepto posee en otras normas. Lo mismo puede decirse del concepto de emisión en cadena, diferente con el dado por la Ley 45/1995 de Televisión local y bastante más compleja y abierta a la interpretación. Bien puede argumentarse frente a estas apreciaciones que la ley derogará en su día a las anteriores definiciones y conceptos, pero no parece muy correcto, al menos en cuanto a técnica legislativa, prescindir de forma tan radical del uso de una terminología asentada.

En relación a la cuestión siempre discutida de los límites a la participación en las empresas difusoras, el proyecto legal continúa con lo dispuesto en la citada Ley 10/2005 de Medidas Urgentes, correspondiendo a las autoridades de lo audiovisual, a cuyo frente estará el Consejo superior audiovisual (regulado en ley aparte), su control y supervisión. Ha de destacarse la posibilidad de que estas autoridades impongan a los operadores con una audiencia significativa obligaciones para garantizar el pluralismo del tipo *must carrier* (12) o imposición de difusión de canales independientes (los cuales se definen también). Medida de dudosa constitucionalidad y que recuerda a las polémicas y criticadas —por su fuerte carácter intervencionista— disposiciones de la recientemente aprobada Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comuni-

cación audiovisual de Cataluña. Por cierto, la publicación de esta última ley ha venido a empañar la labor clarificadora del marco audiovisual que se está persiguiendo, pues se dicta sin esperar a la determinación de las bases por parte del Estado (dotado, como ya se ha visto, de plena competencia para ello) y, en consecuencia, introduce desde ahora un factor de distorsión así como un nuevo instrumento de regulación desubicado en un sector que precisa, como ya se ha comentado, todo lo contrario. Se trata de una norma que no encaja con el vigente régimen jurídico de la radio y televisión, fundamentado en el referido Estatuto de 1980. La ley del Parlamento catalán *despublica* los servicios de difusión sin que su titular, el Estado, haya de momento prescindido de ellos. Tal vez encaje una vez aprobada la proyectada ley general audiovisual, pero desde luego no lo hace a día de hoy.

Volviendo al proyecto comentado, existen en él otras disposiciones llamadas a protagonizar en su momento fuertes polémicas. Véanse en este sentido las disposiciones relativas a las infracciones y sanciones que de algún modo recuerdan en alguna de sus previsiones al secuestro y destrucción de periódicos que en otro tiempo podía dictar la autoridad administrativa. En el caso de las infracciones muy graves que giren en torno a los contenidos emitidos, se podrá ordenar la suspensión temporal del servicio mediante la emisión de una imagen permanente en negro por un plazo que puede llegar a los tres días. Tal y como figura en el borrador el régimen sancionador, debe dudarse también en este caso de la compatibilidad con el texto constitucional de una intervención administrativa tan intensa (que parece contrariar lo señalado expresamente por el art. 20.5 de la Constitución) (13).

Finalmente, y a vuela pluma, pueden comentarse otros aspectos de este embrión de código audiovisual de carácter más positivo como es la previsión de canales de televisión de ámbito muy reducido, pensadas para pequeñas comunidades sin ánimo de lucro o incluso para actividades escolares. Se contempla también el fomento de la autorregulación por parte de los agentes del sector; la posibilidad para los usuarios de ejercitar acciones de cesación frente a actividades ilícitas.

A la espera de que el proyecto vaya tomando forma en las diversas fases que integran el procedimiento legislativo, la sensación que ofrece esta primera aproximación a la reforma del marco legal audiovisual es ambivalente. Lo es en el sentido de que los principios en los que se inspira y pretende realizar son básicamente indiscutibles y se encuentran en consonancia con lo que el sector y las circunstancias sociales estaban reclamando, ordenando determinados aspectos de una forma muy positiva (aunque, por supuesto, necesitan ser pulidos). A su vez, y ésta es la parte menos vistosa del proyecto, se percibe en muchas de las disposiciones proyectadas una indudable tendencia a la intervención excesiva de las Administraciones públicas competentes; una, por tanto, visión negativa del pluralismo de operadores y agentes en el mercado de la radio y de la televisión. Otra cuestión que surge —seguramente entre otras muchas— es la de si este futuro código de lo audiovisual no debería incluir también a las actividades cinematográficas (14), que son también audiovisuales y padecen del mismo modo la dispersión normativa en leyes, decretos y órdenes de alcance y contenido muy diverso. Queda, pues, mucha tarea por delante.

Notas

(1) Entre otras, Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones; Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión; Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada; Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión Local por Ondas terrestres.

(2) Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el impulso de la televisión digital terrestre; de liberalización de la tele-

visión por cable y de fomento del pluralismo. Real Decreto 945/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de prestación del servicio de Televisión digital Terrestre. No obstante ha de resaltarse la paradoja de que, junto al declarado impulso a la TDT, se habilita la creación de un nuevo canal de televisión de cobertura nacional en sistema analógico.

(3) «La radiodifusión y la televisión son servicios públicos esenciales cuya titularidad corresponde al Estado» (art. 1.2 Ley 4/1980).

(4) SSTC 12/1982 de 31 de marzo; 206/1990, de 17 de diciembre.

(5) Orden del Ministerio de Información y Turismo por la que se crean las Asesorías nacionales de la Televisión Española denominadas Asesoría de programas y Asesoría de información. Estos órganos venían a cumplir la función de velar por el respeto de la recién nacida televisión a los principios políticos y morales del régimen vigente.

(6) Resulta muy curiosa la continuación de la descripción: «Si bien ésta [la televisión] presenta aspectos comunes con las otras de

difusión —cine y radio—, sus peculiares características permiten llevar el espectáculo a lo íntimo del hogar familiar con tal sensación palpante de vida y movimiento que se acerca al del contacto personal, de donde se desprende su influjo incalculable en la formación de la vida social, intelectual y moral de los miembros de la familia».

(7) En el marco de esta reforma debe situarse el informe para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del estado elaborado por el consejo creado al efecto, según RD 744/2004, de 23 de abril.

(8) El art. 149.1.21 de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones, esto es, en materia de infraestructuras, redes y equipos, gestión del espectro radioeléctrico, como instrumentos técnicos para la comunicación. Se diferencia esta materia de la referida a los medios de comunicación social, la cual abarca a las actividades de información, entretenimiento, etc., esto es, prensa, radio y televisión. Esta última materia se atribuye en su regulación básica al Estado y en su desarrollo y ejecución a las Comunidades Autónomas

(149.1.27). En este sentido véase también el deslinde de materias que lleva a cabo la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones.

(9) DE LA CUADRA-SALCEDO, Tomás, *Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones*, VV.AA., Civitas, 1999.

(10) Salvo en lo relativo a una mínima regulación en materia de contenidos llevada a cabo por las conocidas Directivas de Televisión sin Fronteras, incorporadas a nuestro Derecho interno por la Ley 25/1994, de 12 de julio.

(11) La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha venido manifestando en sus últimas resoluciones una tendencia a favor de la *despublicatio* de los servicios de difusión.

(12) Obligación de difundir determinados contenidos.

(13) La Ley audiovisual de Cataluña comentada contempla la misma medida, pero de manera aún más estricta, puesto que la suspensión de emisiones puede durar hasta tres meses (art. 136).

(14) Así lo hace, por ejemplo, la ley francesa sobre la materia: *Loi 86-1067 relative à la liberté de communication*.

BALANCE DE SITUACIÓN

EL MARCO REGULADOR AUDIOVISUAL Y SU IMPORTANCIA ESTRATÉGICA

Por **JESÚS BANEGAS NÚÑEZ**

Presidente de AETIC

El Sector Audiovisual, entendiéndose por tal las actividades que ponen a disposición del público contenidos audiovisuales mediante servicios de telecomunicaciones como canal de distribución de los mismos, es una pieza clave en el desarrollo de la denominada Sociedad de la Información (SI).

Es un objetivo central de cualquier país medianamente avanzado la extensión de la Sociedad de la Información para facilitar el crecimiento de la productividad, la riqueza, el empleo y el bienestar social.

Para el logro de dicho objetivo, el sector audiovisual tiene un papel fundamental que cumplir debido a su extraordinario nivel de penetración social: la práctica totalidad de hogares españoles disfrutan de receptores de radio y televisión.

Cualquier servicio de la SI que se reciba a través de dichos medios, tiene asegurada desde el principio una penetración social máxima. Si a ello se le añaden las repercusiones tecnológicas e industriales a que puede dar lugar, podemos hablar con todo rigor de un sector estratégico para nuestro país.

Dentro del Sector Audiovisual, además de las industrias fabricantes de equipos y generadoras de contenidos, hay que considerar los servicios gratuitos de radio y televisión, televisión de pago, pago por visión, vídeo bajo demanda y los servicios interactivos a través de plataformas de televisión de pago.

Dispersión normativa

La regulación de este amplio mercado se ha caracterizado tradicionalmente por:

- Proliferación de normas con el denominador común de su falta de coherencia interna.
- Un régimen de otorgamiento de concesiones a los operadores basado en una concepción de los

servicios de radio y televisión como servicios públicos esenciales.

La regulación audiovisual, realizada a lo largo del tiempo, en muchas ocasiones parcheando normativas preexistentes, ha conducido a una dispersión legislativa, sobre todo en el campo de la televisión, que ha dado lugar a un sistema jurídico de difícil comprensión e interpretación.

La CMT ya puso de manifiesto en su informe 2003 la urgencia y la conveniencia de afrontar la modernización del modelo normativo audiovisual vigente en España, así como la adaptación de la normativa que regula el sector a la evolución económica y tecnológica experimentada en los últimos años.

El régimen jurídico aplicable varía en función de que los servicios sean transmitidos por vía terrestre, por satélite o por cable, y se utilicen tecnologías analógicas o digitales. Además, las nuevas tecnologías y el proceso de convergencia que se está experimentando posibilita la existencia de servicios imprevistos que necesitan de regulación adecuada.

En las circunstancias descritas, se hace necesaria y prioritaria una reordenación del Sector Audiovisual mediante un cuerpo regulador que, ponga fin a la dispersión normativa y que facilite su propio desarrollo y permita su adaptación a los nuevos tiempos.

De la dispersión a la adaptación

El Gobierno, consciente de esta situación, aprobó, en diciembre de 2004, el «Anteproyecto de Ley de medidas urgentes para el impulso de la Televisión Digital Terrestre, de la liberalización de la Televisión por cable y fomento del pluralismo», en el que se definieron las pautas de lo que serían las reformas del mundo audiovisual en los meses siguientes, sobre todo en la que se refiere a la televisión digital terrestre (TDT).

Entre las líneas estratégicas de esta regulación se incluyó un anteproyecto de ley de medidas urgentes para disponer de un marco legal adecuado e introducir las siguientes actuaciones:

- Modificación del Plan Técnico Nacional de Televisión Digital.
- Asignación de frecuencias para nuevos programas en TDT aprovechando el espectro dejado vacío por Quiero TV.
- Inicio de las emisiones de los nuevos programas TDT en otoño de 2005.
- Adelanto del apagón analógico a principios de 2010.
- Coordinación de fechas de lanzamiento de las televisiones de ámbito nacional, autonómico y local.

Además, incluía una serie de medidas con el objetivo de que a finales de 2005 veintidós programas de TDT estuvieran accesibles al público, en abierto, y se pudiera aprovechar el tirón que supone el período de Navidad para lanzar definitivamente este servicio.

Nuevo paquete legislativo

En julio de 2005, el Gobierno aprobó un nuevo paquete legislativo que incluía:

- Ley 10/2005 de 14 de junio de 2005. Medidas urgentes para el Impulso de la TDT, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo.
- RD 944/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Plan Técnico nacional de la televisión digital terrestre.

- RD 946/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba la incorporación de un nuevo canal analógico de televisión en el Plan Técnico nacional de la televisión privada, aprobado por el RD 1362/1988, de 11 de noviembre.
- Orden ITC/2476/2005, de 29 de julio, por la que se aprueba el Reglamento técnico y de prestación del servicio de televisión digital terrestre.
- Proyecto de Ley General Audiovisual.
- Proyecto de Ley de creación del Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales.
- Proyecto de Ley de la radio y la televisión de titularidad estatal.
- Resolución de 29 de julio de 2005. Se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo

- Equipos terminales deben disponer de interfaces abiertos y compatibles.
- Actualización del software.
- Registro de Parámetros TDT en CMT.
- Control de instalaciones e inspección de las mismas.
- Ayuntamientos pueden realizar instalaciones de distribución de señal en su término municipal.

Es decir, se afronta de manera razonable una modificación del marco legal que aplica al Sector Audiovisual, sobre todo en lo que se refiere al campo de la Televisión y la Radio, absolutamente necesaria para adaptar el mismo al nuevo entorno generado por la evolución tecnológica.

Asimismo, se crean las condiciones para que nuevos agentes puedan entrar en la cadena de valor y el

Antes de la aprobación de la Ley de Medidas Urgentes, la situación en el campo de la Televisión Digital Terrestre estaba caracterizada por:

- Un Plan Nacional aprobado.
- Una red de transmisión desarrollada.
- Un acuerdo (Acuerdo sobre MHP) que eliminaba la fragmentación del mercado, factor básico para el desarrollo industrial.
- Inicio de las emisiones regulares (abril de 2002).
- Disponibilidad de equipos en el mercado.

Pero la existencia de problemas de todo tipo, fundamentalmente de:

- Asignación de ancho de banda insuficiente para el servicio.
- Actitud de los radiodifusores tradicionales.
- Experiencias fallidas por indefinición clara del modelo de mercado (la TDT es una televisión en abierto y no de pago).
- Iniciativas legislativas contrarias al desarrollo de la TDT (Ley de Acompañamiento de Presupuestos 2004 y Plan Nacional de Televisión Digital Local),

habían retrasado su lanzamiento.

Las consecuencias están claras; la penetración de la TDT era limitada, el usuario no tenía acceso a una oferta televisiva más amplia y los agentes involucrados en el sector se encontraban en una situación de inseguridad jurídica y comercial que frenaba iniciativas de todo tipo.

En esta situación se produce, primero la aprobación de la Ley de Medidas Urgentes y del paquete legislativo presentado por el Gobierno en julio de este año; posteriormente, se aprueba el nuevo Plan Técnico Nacional de la TDT, con el que se abre la puerta a subsanar problemas generados con el anterior y a que los radiodifusores dispongan de la capacidad suficiente para poder poner en el aire 22 canales de TDT a nivel nacional en otoño de este año.

A pesar de los compromisos adquiridos por el Ejecutivo, a fecha de hoy:

- Todavía no se han asignado los nuevos canales a los radiodifusores.
- Se ha adjudicado un nuevo canal analógico a nivel nacional mientras se produce el cambio a la tecnología.
- Diversas Comunidades Autónomas asignan nuevos canales en analógico.

Todo ello genera un entorno de confusión en el sector y en el usuario que, de nuevo, viene a frenar cualquier desarrollo de la TDT.

Cabe concluir que si bien el marco legislativo se ha modificado razonablemente para el desarrollo de los servicios audiovisuales, en lo que se refiere al cambio más significativo, el de la Televisión Digital Terrestre, se sigue manteniendo una situación de incertidumbre que dificulta enormemente su desarrollo.

Si no se cumplen las medidas legislativas, de nuevo —no obstante el esfuerzo desarrollado por nuestra industria—, perderemos una nueva oportunidad de ser líderes mundiales en una actividad estratégica, con las posibles repercusiones industriales y sobre el empleo que ello pueda representar.

Por la trascendencia que tiene a nivel industrial, es necesario revisar la situación generada después de la aprobación de este paquete legislativo que ha abierto una cierta esperanza a la regulación del Sector y al desarrollo de nuevos servicios audiovisuales, fundamentalmente la TDT

de Ministros, de 29 de julio de 2005, de modificación del contrato concesional con Sogecable S.A., para la prestación del servicio público de televisión.

En el campo de la TDT, modifica el Plan Técnico Nacional y aprueba los Reglamentos General del Servicio, el Técnico y de Prestación del Servicio.

En concreto contempla:

- Apagón analógico a nivel nacional y autonómico en 2010.
 - Cada Sociedad concesionaria de Televisión Privada accederá a un canal digital dentro de un múltiplex de cobertura nacional, sin posibilidad de desconexiones, en las mismas condiciones que en la concesión actual (abierto/cerrado).
 - Reserva de un múltiplex para TVE con capacidad de efectuar desconexiones, y de otro múltiplex para su posterior asignación, sin capacidad de desconexiones.
 - Resto de canales para adjudicación.
 - Un múltiplex para cada CC.AA., de cobertura autonómica con capacidad de efectuar desconexiones.
 - Producido el apagón las actuales concesionarias dispondrán de un múltiplex completo y TVE de dos.
- Asimismo, las CC.AA. dispondrán de dos múltiplex
- Tras el cese de las emisiones analógicas se dispondrá de un múltiplex para TDT en movilidad (DVB-H).
 - Posibilidad de más de cuatro canales por múltiplex.
 - Gestión múltiplex vía asociación entidades que la comparten.

usuario pueda tener acceso a una mayor oferta de contenidos, con las consecuencias sociales, económicas e industriales que ello representa.

Por la trascendencia que tiene a nivel industrial, es necesario revisar la situación generada después de la aprobación de este paquete legislativo que ha abierto una cierta esperanza a la regulación del Sector y al desarrollo de nuevos servicios audiovisuales, fundamentalmente la TDT.

El caso de la TDT

La TDT representa el único cambio tecnológico real en el ámbito de la Televisión desde su inicio a mediados del pasado siglo.

El empleo de la tecnología digital permite un mejor aprovechamiento del espectro radioeléctrico, posibilitando así mayor capacidad para los propios servicios de televisión y abriendo nuevas oportunidades a otra serie de nuevos servicios de telecomunicación que necesitan frecuencias para su funcionamiento.

Además, puesto que el servicio de televisión terrestre llega a más del 90 por ciento de la población española, el proceso de digitalización de éste, unido a la popularización de los accesos a Internet en banda ancha, hace que la TDT sea el factor decisivo en el desarrollo de la Sociedad de la Información. Por todo ello representa una oportunidad única para la sociedad española y su industria.

El sector industrial, consciente de esta oportunidad, ha hecho esfuerzos importantes que la han llevado a ser líder mundial en este campo, tanto a nivel de fabricación de equipos de transmisión, como de recepción y distribución de señales de TV y terminales.

Por otro lado, España cuenta con una de las mejores, si no la mejor, redes de transmisión de señal de TDT en el mundo que facilita ya una cobertura a más del 80 por ciento de la población.

NUEVAS TENDENCIAS

LIMITACIONES E INCOMPATIBILIDADES ACCIONARIAS EN MATERIA DE TELEVISIÓN Y SU CONTROL ADMINISTRATIVO

Por JAVIER MARZO COSCULLUELA

Socio de J&A Garrigues

La regulación de la televisión por ondas se encuentra a las puertas de un punto de inflexión por el que pasaron, hace ya algunos años, la energía y las telecomunicaciones: el cambio de régimen jurídico de servicios públicos a servicios —esenciales o de interés general— prestados en régimen de competencia (1). Así, el art. 2 del Borrador de Anteproyecto de Ley General Audiovisual (en adelante, el «Anteproyecto») (2) establece que «la radio y la televisión son servicios que se prestan en régimen de competencia en los términos previstos en esta Ley. Sólo tienen la consideración de servicio público aquellos a los que se refiere el Título III de esta Ley» (3).

Considerando el aspecto material de la radio y la televisión como medios de comunicación social reconocidos en el art. 149.1.27.^a de la Constitución Española, llama la atención que estos servicios no hayan sido «apellidados» por el Anteproyecto de forma especial, como ha ocurrido en otros sectores estratégicos. La Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, califica las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica como «servicio esencial», que contiene elementos propios de servicio público; la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, califica las actividades de este sector como «actividades de interés económico general»; o la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, califica los servicios de telecomunicaciones como servicios de «interés general». Cabe entender que esta ausencia de calificación de los servicios de radio y televisión obedece a que los poderes públicos se mantienen en la prestación de parte del servicio, si bien dejando de ser titulares del mismo en otras parcelas o de acapararlos en su totalidad (4), a diferencia de los otros servicios citados, en los que el poder público ha cedido completamente su prestación a la iniciativa privada, sin perjuicio de que el servicio deba prestarse por su interés para la generalidad de los ciudadanos (5).

Desde los orígenes de la televisión privada por ondas hertzianas en España, la configuración de la televisión como servicio público ha estado íntimamente ligada a un aspecto esencial en la regulación de este servicio: el pluralismo informativo en sentido amplio. En efecto, la Exposición de Motivos de la vigente Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada, expuso que «la finalidad de la televisión como tal servicio público ha de ser, ante todo, la de satisfacer el interés de los ciudadanos y la de contribuir al pluralismo informativo, a la formación de una opinión pública libre y a la extensión de la cultura».

El cambio de naturaleza jurídica del servicio no debería afectar en absoluto a esa finalidad, en tanto que la Exposición de Motivos del Borrador de

Anteproyecto destaca, entre sus principios, la «mejora de las disposiciones relativas a la salvaguarda del pluralismo. Se refuerza el pluralismo interno en los medios audiovisuales públicos [...]». Por otro lado, se intenta garantizar de forma efectiva el pluralismo externo en el ámbito audiovisual, evitando procesos de concentración que perjudiquen ese pluralismo. Se establecen medidas destinadas a evitar que una empresa pueda llegar a dominar el proceso de formación de la voluntad popular mediante el acaparamiento de licencias teniendo en cuenta que, con el desarrollo de la tecnología digital, lo importante no es el número de títulos en los que se participa sino el número de canales a cuya difusión dan derecho estos títulos [...]». Ahora bien, la referencia a la garantía de pluralismo «de forma efectiva», parece implicar un cierto reconocimiento del autor del Anteproyecto de que, hasta la fecha, las medidas en vigor no han conseguido garantizar el pluralismo informativo, al menos, de forma efectiva. Quizás apunta a que se tratará de garantizar el pluralismo de una manera más acorde con los tiempos y las nuevas tecnologías, sin necesidad de un régimen tan restrictivo como el actual (6).

El principio de salvaguarda del pluralismo que siempre ha guiado la regulación de la televisión provoca desde la aparición de la citada Ley de Televisión Privada limitaciones e incompatibilidades a la participación accionarial en sociedades prestadoras del servicio que pretenden evitar la concentración de medios. Estas limitaciones han ido evolucionando a lo largo de los años de forma significativa por causas de diversa índole tales como: (i) razones económicas, con el fin de facilitar la solidez y solvencia de la empresa prestadora del servicio; (ii) razones tecnológicas, sobre la base de la aparición de nuevas formas de prestación del servicio —tecnología digital— y, en consecuencia, la existencia de una mayor oferta, y (iii), obviamente, razones políticas, por el peso que la televisión, como medio masivo de comunicación social, tiene en la formación de la opinión pública.

En un principio, las limitaciones e incompatibilidades a la participación accionarial en sociedades concesionarias del servicio público de televisión privada eran ciertamente estrictas. Téngase en cuenta que en 1988, año de promulgación de la Ley de Televisión Privada, el panorama audiovisual se componía de dos canales titularidad de Televisión Española (TVE) y determinadas televisiones autonómicas que empezaban a dar sus primeros pasos. Así las cosas, el art. 19 de la Ley de Televisión Privada en su redacción original estableció que: (i) ninguna persona física o jurídica podría ser titular, directa o indirectamente, de acciones en más de una sociedad concesionaria; (ii)

ninguna persona física o jurídica podría ser titular, directa o indirectamente, de más del 25 por 100 del capital de una sociedad concesionaria, y (iii) la totalidad de acciones de titularidad de extranjeros no podría en ningún momento, ni directa ni indirectamente, superar el 25 por 100 del capital de una sociedad concesionaria.

En cuanto a la limitación de participación indirecta en más de una sociedad concesionaria, dicha restricción debía interpretarse en conjunción con lo previsto en el art. 23 de la Ley, según el cual, a los efectos de esa Ley, serían considerados supuestos de participación indirecta «*todos aquellos en los que, mediante acuerdos, decisiones o prácticas concertadas, se produzca el resultado de control o dominación efectiva del capital en proporción superior a la autorizada por esta Ley*», de tal manera que sólo se computaría una participación indirecta en el caso de que otorgase el control de la persona titular de la participación directa en tales términos (7).

Pasaron más de diez años —con la aparición y regulación en nuestro país durante ese período de la televisión por satélite y la televisión por cable— hasta que las limitaciones accionarias referidas en los dos párrafos anteriores empezaron a experimentar enmiendas. Como veremos a continuación, los cambios no siempre han sido coherentes y ha supuesto, en alguna ocasión, pasos atrás con respecto a situaciones previas.

Así, la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (8) modificó el citado art. 19 de la Ley de Televisión Privada, de tal manera que: (i) se mantenía la prohibición de ser titular, directa o indirectamente, de acciones en más de una sociedad concesionaria, pero (ii) se ampliaba el límite de participación máxima por una persona en una sociedad concesionaria hasta el 49 por 100 de su capital social, y (iii) las limitaciones a la participación máxima de capital extranjero se modificaban en el sentido de dirigirlas no a un porcentaje máximo de participación, sino a la aplicación del principio de reciprocidad (9), sólo con respecto a personas físicas o jurídicas residentes o nacionales de países extranjeros que no fuesen miembros de la Unión Europea y dentro de los límites señalados en los apartados (i) y (ii) anteriores.

La primera modificación relativa al paso del 25 al 49 por 100 como límite máximo de participación accionarial por una misma persona podía resultar lógica. Una excesiva dispersión del capital en una sociedad concesionaria, y la ausencia de un accionista fuerte, podía ser un obstáculo para el adecuado desarrollo estratégico —principalmente en situaciones de crisis, con necesidad de un lide-

razgo claro— de una sociedad prestadora del servicio de televisión.

La segunda era obligada en cuanto a la no limitación a nacionales o residentes de la Unión Europea, si bien podía llegar a suponer un paso atrás con respecto a otros extranjeros, según el caso, en tanto que se pasó de la libertad de ostentar hasta el 25 por 100 del capital social en las concesionarias a depender, exclusivamente, de la reciprocidad en el país de origen (10).

Frente a los cambios más o menos significativos de esa primera modificación al art. 19, la segunda, aprobada por la Ley 53/2002, también de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, supuso un auténtico vuelco. En primer lugar, se eliminaba por completo cualquier restricción al porcentaje de participación que una única persona pudiese tener en una sociedad concesionaria, pudiendo alcanzar el

100 por 100 del capital social. En segundo lugar, desaparecía, también por completo, cualquier restricción a la participación extranjera, ya fuese comunitaria o extracomunitaria: sencillamente, no se mencionaba. En tercer lugar, con respecto a la participación en más de una sociedad concesionaria, se producían novedades en un doble frente. Por un lado, se establecían diferencias en atención a los ámbitos de cobertura de las sociedades prestadoras del servicio público de televisión por ondas hertzianas. Así se preveía: (i) que las personas que participasen en una sociedad concesionaria de ámbito estatal no podrían participar en ninguna otra, cualquiera que fuese su ámbito de cobertura, y (ii) que las personas que participasen en el capital de una sociedad concesionaria de televisión de ámbito autonómico o local podrían participar en otras de los mismos ámbitos (en función de unos límites que se desarrollarían reglamentariamente), pero nunca cuando su ámbito de cobertura fuese coincidente. Por otro lado, se establecía que las limitaciones previstas en el art. 19 se aplicarían a cualquier forma de participación en el capital de las sociedades concesionarias, directa o indirecta o a través de una o varias personas interpuestas y fuese cual fuese la participación que se ostentase en dichas sociedades (11).

En esta nueva redacción del art. 19, sin duda la más prolija hasta la fecha y que es la actualmente vigente: se mantiene la ausencia de limitaciones de participación máxima para una persona o para extranjeros en una sociedad concesionaria del servicio público de televisión por ondas, con independencia del ámbito de cobertura; en cuanto a las limitaciones a la participación en más de una sociedad concesionaria, se suavizan al elevarse la prohibición a participaciones significativas, y se detallan por ámbitos de cobertura y porcentaje de población cubiertos

Por tanto, con este cambio de la norma se eliminaron algunas limitaciones —en cuanto a limitaciones de participación para una persona o para extranjeros en una sociedad concesionaria—, pero se acentuaron otras de forma más sofisticada —en tanto que abarcaron a diferentes ámbitos de cobertura y eliminaron el elemento del «control» para el cómputo de participaciones indirectas—.

Sólo tuvo que pasar un año para que, nuevamente, el legislador sintiese la necesidad de modificar el tan manido art. 19 y, otra vez, lo hizo a través de la Ley de Acompañamiento, en esta oca-

sión la 62/2003. A modo de curiosidad, para mostrar el grado de complejidad que la cuestión estaba alcanzando, decir que el art. 19 original constaba de cuatro párrafos: en su primera modificación pasó a dos párrafos; en la segunda, a seis; y en esta tercera, la de la Ley 62/2003, se pasó a los actuales diecinueve párrafos (12).

En resumen, en esta nueva redacción del art. 19, sin duda la más prolija hasta la fecha y que es la actualmente vigente: (i) se mantiene la ausencia de limitaciones de participación máxima para una persona o para extranjeros en una sociedad concesionaria del servicio público de televisión por ondas, con independencia del ámbito de cobertura; (ii) en cuanto a las limitaciones a la participación en más de una sociedad concesionaria, se suavizan al elevarse la prohibición a participaciones significativas (más de un 5 por 100, directo o indirecto, del capital o de los derechos de voto), y se deta-

llan por ámbitos de cobertura y porcentaje de población cubiertos. Así, se prohíben las participaciones significativas: (a) en más de una sociedad concesionaria con el mismo ámbito de cobertura y en la misma demarcación; (b) en una sociedad concesionaria de ámbito estatal y en una autonómica o local, si la población cubierta por éstas excede el 25 por 100 del total nacional; (c) en una sociedad concesionaria de ámbito autonómico y en otra de ámbito incluido en el anterior, si la población cubierta excede el 25 por 100 del total autonómico, y (d) en todo caso, en concesionarias de ámbito estatal, autonómico y local que coincidan simultáneamente en el mismo punto de recepción de la emisión.

Asimismo, la nueva redacción limita la capacidad de nombrar miembros de los órganos de administración en atención a las reglas anteriores y detalla, muy pormenorizadamente, qué se debe entender como posesión de acciones a los efectos de este artículo, incluyendo a sociedades del mismo grupo o a personas que actúen de forma concertada (13).

Llegados a este punto ¿cuál es el panorama que plantea el Borrador de Anteproyecto de Ley General Audiovisual en materia de limitaciones e incompatibilidades accionariales en sociedades prestadoras del servicio de televisión? Partiendo de la Exposición de Motivos del Anteproyecto, veámos cómo la salvaguarda del pluralismo sigue siendo uno de sus principios rectores, y, así, este texto ya avanza que el articulado de la Ley va a establecer, con carácter general, que ningún operador de televisión podrá controlar dos o más licencias en el mismo ámbito de cobertura si ello supone que controla un determinado número de canales, número que varía según se trate de licencias de ámbito estatal, autonómico o local.

Entrando en el articulado del Borrador (14), en línea con la evolución del art. 19 a la que nos hemos referido, sigue sin existir ningún límite a la participación máxima de una persona en un operador de televisión. No obstante, de forma sorprendente, reaparece, tras dos modificaciones sucesivas a la Ley de Televisión Privada en las que había desaparecido, la limitación a la participación máxima de capital extranjero en un operador, fijándose nuevamente en un 25 por 100 del capital, directa o indirectamente, para personas que no sean nacionales de países miembros del Espacio Económico Europeo, salvo por aplicación de lo dispuesto en los Tratados y Convenios de los que España sea parte y, en su caso, del principio de reciprocidad.

En lo que respecta a las limitaciones a la participación en más de un titular de licencias de televisión, se prevé que no se podrá ostentar una participación directa o indirecta igual o superior al 5 por 100 del capital de más de una sociedad licenciataria con igual ámbito de cobertura, en los siguientes supuestos: (i) en caso de ámbito estatal, cuando la suma de los canales difundidos sea superior a cuatro; (ii) en caso de ámbito autonómico, cuando la suma de los canales difundidos sea superior a la mitad de los canales difundidos en ese ámbito, excluidos los públicos, y (iii) en el ámbito local en cualquier caso. Asimismo, en línea con lo ya previsto en el régimen actualmente vigente, se prohíbe participar simultáneamente, por encima de un 5 por 100, en una licencia de ámbito estatal, autonómico y local si coinciden simultáneamente en el mismo punto de recepción de la emisión (15).

Por lo que se refiere al entendimiento de cuándo hay posesión de las acciones y actuación concertada, el Borrador transcribe la redacción actualmente en vigor.

Como novedad del Borrador, dada la complejidad de estas normas anti-concentración, se prevé expresamente un procedimiento en virtud del cual las personas que se propongan realizar una operación que pudiese resultar contraria a las reglas anteriores podrán formular una consulta a la autoridad competente, debiendo ésta emitir un informe en el plazo de dos meses acerca de la adecuación o no de la operación, y podrá acordar aquellas modificaciones o fijar aquellas condiciones que sean precisas para que la operación satisfaga las normas previstas.

Una vez analizada la evolución del régimen de limitaciones e incompatibilidades en la Ley de Televisión Privada y su futura regulación en el borrador de la nueva Ley General Audiovisual, resulta interesante realizar un breve repaso a los sistemas de control administrativo sobre este régimen, y ver cómo han ido evolucionando siguiendo el desarrollo del régimen cuyo cumplimiento se trata de controlar, así como ver cuáles, a día de hoy, su previsión y ordenación en el borrador de la esperada Ley General Audiovisual.

A estos efectos, decir que la redacción original del art. 21 de la Ley de Televisión Privada fue taxativa: todos los actos y negocios jurídicos que implicasen la transmisión, disposición o gravamen de las acciones de sociedades concesionarias, así como la emisión de obligaciones o títulos similares requerirían previa autorización administrativa. Además, sería requisito constitutivo de dichos actos que se formalizasen mediante documento autorizado ante fedatario público, al que se le prohibía autorizar documento alguno sin que se acreditase la citada autorización administrativa.

En paralelo a la primera reforma del art. 19 de la Ley de Televisión Privada a finales del año 1998, se modificó el art. 21, también por primera vez. Esta reforma, que fue tanto de fondo como de forma, es la que incorporó el texto actualmente vigente (salvo por una modificación aclaratoria a la que luego me referiré). En primer lugar, la reforma vino a flexibilizar el requisito básico, al exigir la autorización previa —o, más bien, la no denegación— sólo para la adquisición, directa o indirecta, de una participación significativa en una sociedad concesionaria, esto es, aquella que directa o indirectamente otorgase, al menos, el 5 por 100 del capital o de los derechos de voto. Y lo mismo resulta aplicable cada vez que se pretenda alcanzar, directa o indirectamente, múltiplos del 5 por 100 hasta el 45 por 100 (16). En segundo lugar, se tasan los motivos por los cuales se puede denegar la autorización: falta de transparencia de la estructura del grupo al que eventualmente pudiese pertenecer la entidad adquirente o existencia de vinculaciones entre la persona que pretendía la adquisición y otra entidad concesionaria del servicio de televisión que pudiesen entrañar perturbación al principio de no concentración de medios. En tercer lugar, se estableció —con no mucha claridad, debemos decir— el procedimiento administrativo a seguir: primero, la persona que pretenda adquirir las acciones debe informar al Ministerio competente con carácter previo; a continuación, el Ministerio dispone de tres meses para, basándose en los motivos antes citados, «en su caso, denegar la adquisición pretendida». Aquí empezaban los problemas: uno, que el plazo de tres meses puede resultar excesivamente largo para transacciones de esta naturaleza y, otro, que no quedó claro cómo funcionaba el silencio administrativo, si bien parecía que lo único que el Ministerio podía comunicar era la denegación y que, por tanto, si dicha comunicación no se producía, la adquisición quedaba autorizada. Pero, a continuación, el párrafo siguiente obligaba a consumir la adquisición proyectada comunicada en el plazo máximo de un mes a contar «desde que se produzca la referida aceptación»; curiosa redacción pues la «referida aceptación» no había sido «referida» —salvo que se entendiese que se refería, implícitamente, al transcurso de los tres meses sin haber denegado, lo que resultaba, además de poco práctico, en una situación de incertidumbre jurídica para el potencial adquirente—. Finalmente, de no denegarse, una vez efectuada la adquisición de acciones, esta circunstancia debía comunicarse al Ministerio, en el plazo de un mes, tanto por el adquirente como por el transmitente —este último sólo en caso de que su porcentaje de participación minorase cualquiera de los porcentajes múltiplos de 5 antes mencionados—.

A la vista de la confusión señalada en el procedimiento anterior, el legislador, un año después y aprovechando nuevamente la tan traída y llevada Ley de Medidas, modificó en la Ley 55/1999 de nuevo el art. 21 para aclarar que el Ministerio, en el mismo plazo de 3 meses, notificaría «la aceptación o, en su caso, la denegación de la adquisición pretendida», siendo ésta la redacción actualmente en vigor.

En esta materia el Borrador de Anteproyecto de Ley General Audiovisual trae importantes novedades. Empieza la Exposición de Motivos reconociendo que, «tanto para la radio como para la televisión, se suprime el sistema de autorización o control previo en las transmisiones accionariales, que no ha resultado eficaz. En su lugar, se ha establecido un sistema, en el que las autoridades reguladoras controlan *ex post* con carácter permanente la presencia de socios que puedan influir en el control de los licenciatarios».

Efectivamente, entrando en el articulado, el Borrador prevé la obligación de comunicar, *ex post*, cualquier adquisición que tenga como resultado alcanzar una participación superior al 5 por 100 en el capital social de una licenciataria, así como una participación mayoritaria, detallando las circunstancias de la operación. Por otra parte, se prevé que, sin perjuicio de las sanciones a las que los incumplimientos del régimen de incompatibilidades puedan dar lugar —monetarias o de suspensión de las emisiones, en su caso—, dichos incumplimientos darán lugar, también, a la obligación por parte de quienes los hayan llevado a cabo de proceder a la remoción de sus efectos (17).

En conclusión, en aras al fomento y salvaguarda del pluralismo informativo, el régimen de la televisión privada por ondas en España incluye ciertas limitaciones e incompatibilidades que pretenden evitar la concentración de medios y que han evolucionado a lo largo de los años desde 1988. El régimen vigente a este respecto se enmarca en un sistema legal complejo y de difícil comprensión y aplicación que requiere de una actualización para responder a la nueva problemática actual del sector audiovisual, que tiene que afrontar el reto de la digitalización y de la convergencia de tecnologías y mercados (18).

A pesar de la sorpresa de la reaparición de limitaciones a la participación de capital extranjero no comunitario, la tendencia del Borrador de Anteproyecto es la flexibilización y adaptación de las limitaciones e incompatibilidades accionariales, más acordes con los tiempos en los que la digitalización, junto con la mayor penetración de servicios como el cable y el satélite, tiene como resultado una multiplicación de la oferta de canales de televisión a la que poco a poco va ir teniendo acceso la mayoría de los ciudadanos. La salvaguarda de pluralismo se mantiene como principio rector.

Por lo demás, es destacable del Anteproyecto su previsión de que el control administrativo sobre el régimen de incompatibilidades se realice *ex post* en lugar de *ex ante*.

Sólo resta, pues, esperar a ver si, esta vez, el Borrador de Anteproyecto es capaz de iniciar su tramitación parlamentaria. A nadie se le escapa que, dada la materia, será una tramitación de lo más interesante y polémica. El texto final de la norma es incierto y, por tanto, será necesario revisar y actualizar las referencias contenidas en el presente artículo al régimen previsto en el texto del Anteproyecto disponible a día de hoy.

Notas

(1) Ciertamente es que, en materia de televisión, el tránsito de régimen se ha producido de manera gradual, iniciándose con la liberalización de la televisión por satélite a raíz de la Ley 37/1995, de 12 de diciembre, de Telecomunicaciones por Satélite, y continuando con la liberalización de la televisión por cable con la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, si bien es ahora cuando se pretende abordar de manera generalizada.

(2) El Borrador de Anteproyecto puede ser objeto, y seguramente lo será, de numerosos cambios durante su tramitación en las Cortes Generales.

(3) El Título III, titulado «El Servicio Público de Radio y Televisión», regula los servicios que seguirán siendo de titularidad estatal, autonómica o local, y que tendrán como función «la producción, edición y difusión de un conjunto de canales de radio y televisión con programaciones diversas y equilibradas para todo tipo de público, cubriendo todos los géneros y destinadas a satisfacer necesidades de información, cultura, educación y entretenimiento de la sociedad española, difundir su identidad y diversidad culturales; promover la sociedad de la información, promover el pluralismo, la participación y los demás valores constitucionales, garantizando el acceso de los grupos sociales y políticos significativos».

(4) Haciendo un paralelismo con la regulación de las telecomunicaciones, ese servicio público de televisión subsistente sería equiparable al servicio universal de las telecomunicaciones, es decir, aquellos servicios mínimos cuyo acceso debe estar ga-

rantizado a todos los ciudadanos; pero, mientras en el sector de las telecomunicaciones la prestación de ese servicio universal quedó, igualmente, en manos privadas con sujeción a determinadas reglas de garantía, en el ámbito de la televisión se pretende que siga en manos de los poderes públicos, a través de las subsistentes televisiones públicas en los diferentes ámbitos: estatal, autonómico y local.

(5) Como sintetiza Carmen CHINCHILLA MARÍN en *Telecomunicaciones: Estudios sobre Dominio Público y Propiedad Privada*, Marcial Pons, 2000, págs. 94 y ss.

(6) La tecnología digital realiza un uso más eficiente del espectro radioeléctrico y permite a un operador emitir diferentes canales —o programas— bajo un mismo título. En lenguaje del Anteproyecto este título sería la licencia en lugar de la actual concesión administrativa de gestión de servicio público.

(7) Así lo ha venido entendiendo la doctrina, entre otros, José Manuel VILLAR URIBARRI, en *La Nueva Regulación de las Telecomunicaciones, la Televisión e Internet*, Marcial Pons, 2000, págs. 400 a 402, donde cita la Sentencia de la Audiencia Nacional, de 29 de junio de 1999 (LA LEY JURIS: 61598/1999).

(8) No entramos aquí, por razón de la materia tratada, en consideraciones sobre la oportunidad y corrección de modificar aspectos relevantes de leyes sustantivas mediante la técnica de las llamadas Leyes de Acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado.

(9) El principio de reciprocidad, aquí aplicado, consistiría en aplicar a un extranjero los mismos derechos que se aplicasen a un nacional español en el país de origen del extranjero respecto a inversiones en sociedades prestadoras del mismo servicio de televisión o de uno equivalente.

(10) En fechas cercanas al momento de esta modificación de la Ley de Televisión Privada, la Ley General de Telecomunicaciones de 1998 había establecido la restricción en el 25 por 100, salvo que un porcentaje mayor resultase permitido por los acuerdos internacionales celebrados por España o si se autorizase en aplicación del principio de reciprocidad.

(11) En tanto que esta nueva redacción del art. 19 de la Ley de Televisión Privada podía tener como consecuencia que determinadas sociedades se encontrasen en situación de incumplimiento desde el momento de su promulgación, la misma Ley de Medidas incluyó una nueva disposición transitoria en la Ley de Televisión Privada por la que se otorgaba un plazo de un año para amoldarse a las nuevas limitaciones.

(12) La nueva redacción del art. 19 fue la siguiente:

«1. Las personas físicas o jurídicas que, directa o indirectamente, participen en el capital o en los derechos de voto, en una proporción igual o superior al 5 por 100 del total, de una sociedad concesionaria de un servicio público de televisión no podrán tener una participación significativa en ninguna otra sociedad concesionaria de un servicio público de televisión que tenga idéntico ámbito de cobertura y en la misma demarcación.

Ninguna persona física o jurídica que, directa o indirectamente, participe en el capital o en los derechos de voto, en una proporción igual o superior al 5 por 100 del total, de una sociedad concesionaria de un servicio público de televisión de ámbito estatal, podrá tener una participación significativa en otra sociedad concesionaria de ámbito de cobertura autonómico o local, siempre que la población de las demarcaciones cubiertas en cada uno de estos ámbitos por sus emisiones exceda del 25 por 100 del total nacional.

Igualmente, las personas físicas o jurídicas no incluidas en el párrafo anterior que, directa o indirectamente, participen en el capital o en los derechos de voto, en una proporción igual o superior al 5 por 100 del total, de una sociedad concesionaria de un servicio público de televisión de ámbito autonómico no podrán tener una participación significativa en ninguna otra sociedad concesionaria de un servicio público de televisión local cuyo ámbito esté incluido en el anterior, siempre que la población de las demarcaciones cubiertas por sus emisiones exceda del 25 por 100 del total autonómico.

En ningún caso se podrá tener una participación significativa en el capital o en los derechos de voto, de sociedades concesionarias de servicios públicos de televisión de ámbito estatal, autonómico y local en caso de que coincidan simultáneamente en el mismo punto de recepción de la emisión.

2. Ningún concesionario de un servicio público de televisión podrá tener una participación significativa de otra sociedad que tenga la misma condición en los supuestos a que se refiere el apartado anterior.

3. En todo caso, las personas físicas o jurídicas que, directa o indirectamente, participen en el capital o en los derechos de voto, en una proporción igual o superior al 5 por 100 del total, de una sociedad concesionaria de un servicio público de televisión, así como los concesionarios de un servicio público de televisión no podrán designar, directa o indirectamente, miembros de los órganos de administración de más de una sociedad que tenga la condición de concesionaria del servicio público de televisión salvo en los supuestos en que resulte admitida la participación significativa en las mismas conforme a lo establecido en los números 1 y 2 del presente artículo.

4. A los efectos de este artículo, se considera participación significativa aquella que alcance de forma directa o indirecta al menos el 5 por 100 de capital o de los derechos de voto.

5. A los efectos previstos en este artículo, se considerarán poseídas o adquiridas por una misma persona física o jurídica las acciones u otros valores poseídos o adquiridos por las entidades pertenecientes a un mismo grupo tal y como éste se define en el art. 4 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, así como los poseídos o adquiridos por las demás personas que actúen en nombre propio pero por cuenta de aquella, de forma concertada o formando con ella una unidad de decisión.

Se entenderá, salvo prueba en contrario, que actúan por cuenta de una persona jurídica o de forma concertada con ella los miembros del órgano de administración. Igualmente se presumirá que existe actuación concertada en los siguientes supuestos:

a) Entre accionistas o personas jurídicas entre las que medie cualquier pacto o acuerdo de participación recíproca en el capital o en los derechos de voto;

b) Entre las personas físicas o jurídicas entre las que se haya celebrado cualquier género de acuerdo o pacto con el fin de adoptar o bloquear actuaciones que puedan influir significativamente en la estrategia competitiva de una sociedad en la que participen directa o indirectamente;

c) Entre accionistas o titulares de derechos de voto de una entidad que puedan controlar una sociedad mediante el ejercicio común de sus derechos de voto, por existir entre ambos intereses comunes que favorezcan una acción conjunta para evitar el perjuicio mutuo o para la consecución de un beneficio común al ejercer sus derechos sobre la sociedad participada;

d) Entre sociedades matrices o dominadas de grupos de empresas competidoras entre las que existan intereses cruzados;

e) Entre accionistas o titulares de los derechos de voto entre los que exista o se haya celebrado cualquier género de pacto o acuerdo con el objeto de gestionar conjuntamente, de forma relevante, la programación, la definición o coordinación de la estrategia empresarial, de la política comercial de diseño, gestión, fijación de precios, gestión de actividades de promoción y campañas de publicidad, así como la gestión de instalaciones y recursos. La existencia de pactos o acuerdos a que se refiere esta letra entre los accionistas o titulares de derechos de voto y un tercero determinará, directa o indirectamente, la existencia de actuación concertada entre los accionistas o titulares de derechos de voto que hayan suscrito los mismos con el referido tercero;

f) Entre accionistas o titulares de derechos de voto en los que hayan concurrido alguna de las circunstancias anteriores en el pasado de manera que pueda entenderse subsistente algún interés común.

En todo caso se tendrá en cuenta tanto la titularidad dominical de las acciones y demás valores como los derechos de voto que se disfruten en virtud de cualquier título.

6. La Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información o, en su caso, la autoridad territorial competente, está legitimada, dentro de sus respectivas competencias, para el ejercicio de las acciones tendentes a hacer efectivas las limitaciones impuestas en el presente artículo.

7. Para determinar la población de la demarcación cubierta por las emisiones se estará al último Padrón de Población publicado por el Instituto Nacional de Estadística.

8. Lo dispuesto en el presente artículo, se entiende sin perjuicio de lo establecido en las normas sectoriales aplicables en cada caso.»

(13) También en este caso fue necesario incluir una disposición transitoria para aquellos casos en los que se incurriese en una situación de incumplimiento como consecuencia de la nueva redacción o de forma sobrevenida. Así, se modificó la disp.

trans. 3.^a de la Ley (previamente creada para atender las situaciones irregulares motivadas conforme a la anterior modificación de la Ley) y se incluyó un nuevo art. 21 bis. Este último permitía un plazo de 6 meses para subsanar la situación de incumplimiento, con un procedimiento de comunicación a la autoridad competente, que podía modificar el plan de subsanación presentado por el afectado. La transitoria, por su parte, ampliaba ese plazo hasta el 1 de enero de 2005 para las personas que participase en concesionarias de ámbito estatal que sólo utilizaran tecnología digital y, únicamente, en relación a esas concesiones.

(14) El art. 51 del Anteproyecto sobre limitaciones a la titularidad de licencias de televisión establece:

«1. Ninguna persona titular de una licencia de servicio de televisión o que tenga una participación directa o indirecta, igual o superior al 5 por 100 del capital de la sociedad titular de aquella, podrá ser titular de otra licencia o tener otra participación directa o indirecta, igual o superior al 5 por 100 de otra sociedad titular de una licencia para igual ámbito de cobertura, en los siguientes supuestos:

a) En el caso de licencias de ámbito estatal, cuando la suma de los canales difundidos por las licencias de las que se es titular o se tienen una participación directa o indirecta, igual o superior al 5 por 100 sea superior a cuatro.

b) En el caso de licencias de cobertura autonómica, cuando la suma de los canales difundidos por las licencias de las que se es titular o se tiene una participación directa o indirecta, igual o superior al 5 por 100 sea superior a la mitad de los canales difundidos con ese ámbito, excluidos los canales de televisión de servicio público.

c) En el ámbito local, en cualquier caso.

2. Ninguna persona podrá participar simultáneamente en una licencia de ámbito estatal, una autonómica y otra local en el caso de que coincidan simultáneamente en el mismo punto de recepción de la emisión. A estos efectos se considera participación la titularidad o la participación directa o indirecta, en más de un 5 por 100 en el capital social del titular de la licencia.»

(15) Y de nuevo aquí se prevé un régimen transitorio, según el cual: (i) hasta la fecha del cese efectivo de las emisiones de televisión con tecnología analógica —previsto para el 3 de abril de 2010— las citadas reglas no serán de aplicación en el caso de titularidad o participación simultánea en licencias para la prestación del servicio de televisión de cobertura estatal, cuando una de las licencias emita en analógico y otra emplee exclusivamente tecnología digital; (ii) hasta la misma fecha, las citadas reglas se aplicarán computando exclusivamente los canales difundidos con tecnología digital, y (iii) ninguna persona podrá participar en dos licenciatarias en tanto dicha sociedad preste el servicio con tecnología analógica.

(16) Dos comentarios a este respecto. En primer lugar recuérdese que en ese momento temporal la participación máxima que una persona podía tener, directa o indirectamente, en una sociedad concesionaria era del 49 por 100. En segundo lugar, tras esta modificación de la Ley de Televisión Privada salió a bolsa la primera sociedad concesionaria de televisión, Sogecable. Sin embargo, en ese momento seguía vigente la limitación absoluta para una persona de ser titular de acciones (de una acción!) en más de una sociedad concesionaria del servicio público de televisión (art. 19). Cotizando las acciones de la concesionaria en el mercado, esta limitación presenta graves problemas de control por debajo de los umbrales de participación significativa, tanto para la Administración como para la propia sociedad. Más llamativo es que en el régimen sancionador previsto en el art. 24 de la Ley de Televisión Privada se estableciera, en el apartado 2, que será considerada infracción muy grave el incumplimiento de lo previsto en el art. 21, que sea imputable a la sociedad concesionaria. Difícilmente a la propia sociedad concesionaria se le podría imputar cualquier actuación relativa al incremento o reducción de la participación de sus accionistas en el capital social, si bien la vinculación de la concesionaria frente a la Administración llevó a utilizar esta técnica jurídica [la sanción por infracción muy grave, de acuerdo con el art. 25.1 c) pudiera llegar a ser hasta la extinción de la concesión]. Las dificultades derivadas de compaginar la limitación del art. 19 con las del 21 en el caso de sociedades concesionarias cotizadas en bolsa se vio suavizado en la última modificación de art. 19, tiempo después, que levantó la incompatibilidad de ser accionista en más de una sociedad concesionaria hasta el umbral de la participación significativa de 5 por 100.

(17) Este cambio básico en el momento de la actuación de control de la Administración se liga con la cuestión de los efectos civiles de las transacciones realizadas en incumplimiento de lo previsto en la normativa sobre televisión. Con la regulación todavía en vigor, y sin perjuicio del régimen sancionador especialmente previsto, puede cuestionarse la nulidad o anulabilidad de las transmisiones de acciones de sociedades concesionarias realizadas en contravención de lo previsto en los arts. 19 y 21 de la Ley de Televisión Privada, al margen de situaciones sobrevenidas —más interesante es la cuestión de las transacciones realizadas en un mercado de valores—. Por el contrario, en el Anteproyecto, es el régimen sancionador el que cobra mayor relevancia, pero se reconoce validez a los efectos de las transacciones realizadas, estableciéndose la obligación de proceder a la remoción de los mismos por sus causantes. Nada se dice, por ejemplo, sobre si los derechos políticos de las acciones afectadas por la prohibición incumplida pudieran verse suspendidos, como sí se establece en otras ramas del ordenamiento.

(18) Exposición de Motivos del Anteproyecto.

ESTUDIO GENERAL

Por FABIO PASCUA MATEO

Letrado de las Cortes Generales. Doctor en Derecho

LOS MEDIOS AUDIOVISUALES. UN MARCO REGULADOR EN CONSTANTE CAMBIO

I. INTRODUCCIÓN

Desde que, a mediados del siglo XIX, Lord Macaulay señalara a quienes ocupaban las tribunas reservadas a la prensa en la Cámara de los Comunes británica como titulares del cuarto poder del Estado, a nadie escapa la relevancia política de la regulación y funcionamiento de los medios de comunicación como formadores de una opinión pública libre. Por supuesto, semejante conclusión no ha hecho sino acentuarse con el desarrollo de la radio y la televisión, capaces cada una de ellas de movilizar audiencias millonarias, que consumen una buena parte de su jornada en seguir sus programas. Y ésta es, precisamente, la segunda cuestión relevante con la que debemos encabezar estas líneas: al hablar de los medios audiovisuales estamos refiriéndonos no sólo a instrumentos para garantizar el debate e información públicos, sino también a grandes negocios de entretenimiento que son susceptibles de generar un volumen de ingresos y, consiguientemente, de beneficios, más que estimable. Algo de eso veremos a la hora de in-

cardinar constitucionalmente el derecho a la creación de un medio audiovisual. Por lo pronto, lo que nos urge es acotar los términos en los que afrontamos estas reflexiones, puesto que nos vamos a limitar a exponer las grandes líneas que integran en la actualidad el marco regulador —notoriamente complejo, adelantamos— así como, en alguna medida, las que debieran conformarlo en los años próximos, distinguiendo, como no podía ser de otra manera por lo demás, entre la regulación de los medios públicos y los privados, puesto que ambos presentan principios y problemas específicos, que van probablemente más allá de los aspectos comunes que puedan presentar.

II. LOS MEDIOS DE TITULARIDAD PÚBLICA

1. El ente público Radiotelevisión Española

Comencemos por los medios de comunicación públicos. Como es lógico, dado el carácter subsi-

diario que, en principio, presenta la actuación pública en un Estado liberal democrático, lo primero que ha de plantearse es la justificación de su existencia. A este respecto, el art. 20.3 de la Constitución proporciona un sólido anclaje cuando establece que «la ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España». Dicho precepto, como ha subrayado el Tribunal Constitucional desde su temprana STC 6/1981, rápidamente reiterada por la STC 86/1982, no impone a los poderes públicos un deber de sostenimiento con fondos públicos de un grupo de medios de comunicación social, pero sí autoriza su creación y reserva a la ley la regulación de su organización y su control parlamentario, además de obligarla a garantizar el acceso a tales medios de los grupos sociales y políticos significativos y a respetar el pluralismo de la sociedad y de las lenguas de España. El desarrollo de tales previ-

siones se encuentra principalmente, al menos hasta la entrada en vigor de la reforma actualmente en tramitación parlamentaria, en la Ley 4/1980, de 10 de enero, por la que se aprueba el Estatuto de la Radio y la Televisión, modificada, entre otras, por la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones y por la Ley 24/2001. Su objetivo inicial, como se pone de manifiesto en el Preámbulo, fue configurar un sistema de gestión de la radio y la televisión sobre la base de su consideración como un servicio público, que además de ágil, asegurase la efectiva independencia de la entidad resultante. Para ello se encomienda la gestión del servicio a Radio Televisión Española, un ente de Derecho público con personalidad jurídica propia, sometido al Derecho privado en sus relaciones externas. Sus órganos más importantes son el Consejo de Administración, cuyos doce miembros son elegidos, para cada legislatura, por mayoría de dos tercios del Congreso de los Diputados y del Senado, y el Director General, designado por el Gobierno sin otro requisito que el de haber oído al Consejo de Administración. Para asegurar el control parlamentario previsto en el art. 20.3 CE, se establece la supervisión periódica de su actividad por parte de la Comisión de Control de Radio Televisión Española del Congreso. No obstante, el protagonismo que en su funcionamiento asume el Director General, así como su indudable politización —recuérdese la adquisición, sin solución de continuidad, de la condición de ministro sin cartera de alguno de ellos— permite albergar muy serias dudas acerca de su inclusión dentro de las denominadas administraciones independientes (en este sentido, MAGIDE HERRERO, 2001). De hecho, cuando se intensifican las exigencias de imparcialidad política, como ocurre con las campañas electorales, cuestiones tan relevantes como la distribución de espacios electorales gratuitos para las distintas formaciones en liza se atribuyen a un órgano *ad hoc*, la Comisión de Radio y Televisión, que formula las propuestas pertinentes a la Junta Electoral Central, según establece el art. 65 de la LO 5/1985, del Régimen Electoral General.

La imparcialidad política no es la única cuestión que debe afrontar el Ente Público Radio Televisión Española. Con el correr de los años, y la aparición de las televisiones privadas, se ha producido una paulatina reducción de su audiencia, lo cual ha repercutido en su capacidad de generar ingresos publicitarios, circunstancia que, unida al gran tamaño de su plantilla y al abuso en el recurso a productoras privadas para la elaboración de contenidos, ha dado lugar a un muy importante déficit presupuestario que, prolongado en el tiempo, se ha traducido en la conocida deuda de la entidad, que actualmente se eleva a unos 7.500 millones de euros. De hecho, desde 1999 hasta 2004, bajo el control de la SEPI, Radio Televisión Española tuvo que hacer frente a un duro plan de viabilidad, que comenzó con un esfuerzo en la reducción de costes y un aumento de los ingresos por publicidad al apurar las posibilidades legales al efecto, y que debía concluir con la asunción de su deuda con el Estado, de una sola vez, medida compensada con el fin del aval estatal que, junto con el pago de los intereses anualmente generados por aquella en buena parte de los ejercicios presupuestarios, venía funcionando en la práctica —que no contablemente— como una auténtica subvención encubierta. Precisamente, para poder recibir el respaldo de la Comisión Europea a unas ayudas que podían incurrir en infracción de los arts. 86 y ss. del Tratado de la Comunidad, se modificó la Ley 4/1980, por medio de la Ley 24/2001, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. El objetivo era definir la función de servicio público encomendada al Ente, con la finalidad de que resultase aplicable la excepción a las normas

sobre competencia —y, reiteramos, de ayudas públicas— prevista para las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general en el art. 86.2. En este sentido, se enumeran dentro de la misma actividades tales como la promoción exterior de la cultura y lengua españolas, la promoción de la sociedad de la información, el fomento de la producción audiovisual española y comunitaria, etc. El plan de viabilidad se abandonó en marzo de 2004, coincidiendo con la nueva mayoría parlamentaria, a la espera del sentido de la reforma iniciada por el Informe presentado por el Consejo creado por el RD 744/2004, de 23 de abril, en febrero de 2005 y que ha de concluir con la aprobación de la nueva ley de la radio y la televisión de titularidad estatal y el plan de viabilidad.

El proyecto de ley de la radio y la televisión de titularidad estatal pretende dar solución a ambos

los objetivos de servicio público y de producción y programación, así como del proyecto de presupuestos y de los contratos y convenios que el propio Consejo determine. En correspondencia, asume la responsabilidad por la buena gestión económica de la Corporación, de modo que deberá cesar en sus funciones en el caso de incurrir en un déficit presupuestario superior al diez por ciento. El Director General, nombrado por el Consejo en los términos descritos, tras un proceso público que ha de atenerse a criterios de competencia profesional, queda como un mero cargo ejecutivo bajo el control del Consejo. Se prevé, además, la creación de un Consejo Asesor, como órgano de participación social —su composición es bastante mejorable, pues sería conveniente dar mayor presencia a las organizaciones empresariales del sector y reforzar la correspondiente a los consumidores, anunciantes y profesionales de la informa-

La imparcialidad política no es la única cuestión que debe afrontar el Ente Público Radio Televisión Española. Con el correr de los años, y la aparición de las televisiones privadas, se ha producido una paulatina reducción de su audiencia, lo cual ha repercutido en su capacidad de generar ingresos publicitarios, circunstancia que, unida al gran tamaño de su plantilla y al abuso en el recurso a productoras privadas para la elaboración de contenidos, ha dado lugar a un muy importante déficit presupuestario que, prolongado en el tiempo, se ha traducido en la conocida deuda de la entidad, que actualmente se eleva a unos 7.500 millones de euros

problemas. En este sentido, la gestión del «servicio público de radio y televisión de titularidad estatal» —la limitación de la fórmula frente a la regulación actual puede ser indicativa de una futura desaparición de la *publicatio* para las televisiones privadas— se encomienda a la Corporación de Radio y Televisión Española S.A., que adopta la forma de sociedad anónima mercantil de capital íntegramente estatal y se rige por la ley de sociedades anónimas en lo no previsto por su normativa específica. El contenido de los objetivos de servicio público se concretará a través de la aprobación de mandatos-marco por las Cortes Generales con una vigencia de nueve años. La citada Corporación ejerce sus funciones mediante dos sociedades mercantiles estatales, correspondientes a las actuales Televisión Española y Radio Nacional de España. Para garantizar la independencia e imparcialidad de la entidad se le dota de una nueva estructura organizativa en la que el protagonismo de gestión lo ha de asumir un Consejo de Administración reducido, integrado por diez miembros escogidos en número de seis y cuatro por el Congreso y el Senado, por mayoría de dos tercios de cada Cámara, para un mandato, no renovable, de seis años. Dos de esos miembros serán propuestos por los sindicatos más representativos de los trabajadores de la Corporación, opción opinable, puesto que, si bien la integración de representantes sindicales en los órganos de administración puede tener efectos favorables, probablemente su peso sobre el total sea algo excesivo. Dicho Consejo asume funciones mucho más importantes que las de su homónimo actual, entre las que se incluyen el nombramiento y remoción del Director General por mayoría absoluta de sus miembros, así como el de todo el equipo directivo de primer nivel, la aprobación de las grandes directrices en materia de personal, de ejecución de

ción—, y de unos Consejos de Informativos a los que se atribuye la función de velar por la independencia editorial de la Corporación.

Por lo que se refiere a la financiación, el proyecto es algo menos explícito, aunque establece que, debido a la concurrencia de actividades de servicio público y puramente comerciales en la programación de las dos sociedades instrumentales de la Corporación, deberá acudir a una financiación mixta, procedente de una subvención estatal que, conforme a la normativa comunitaria, no podrá superar el coste de las prestaciones de servicio público y de los ingresos publicitarios. El instrumento jurídico para plasmar el régimen económico-financiero de la sociedad es el contrato-programa trienal que debe concluirse entre ésta y el Gobierno, en el que se fijarán los objetivos de servicio público que ha de cumplir la entidad, su coste y consiguiente subvención por el Estado, los efectos de un eventual incumplimiento y el sistema de control de su ejecución, elementos a los que puede añadirse una restricción adicional a los límites que para la publicidad televisiva impone la Ley 25/1994. Estas previsiones parece que van a complementarse con la disp. adic. 34.^a del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2006, que condiciona la disposición de la subvención presupuestaria prevista a la conclusión de un convenio con el Gobierno en el que se establezcan medidas de racionalización de gastos y optimización de ingresos —aspecto éste que no parece estar muy en consonancia con la posibilidad, recién señalada, de reducir las emisiones publicitarias por debajo de los límites legales generales— y se adecuen la estructura organizativa y los medios y recursos materiales y humanos a una gestión eficiente del servicio, expresión ésta que parece adelantar la necesidad de acometer una reducción de plantilla. En realidad ésta va a ser la clave

de que el saneamiento sea real y no meramente contable. Es cierto que el Estado habrá de hacerse cargo de la deuda actualmente acumulada, pero si no se elimina el déficit de explotación, el coste para el ciudadano de la televisión pública seguirá siendo el mismo o mayor, y la única diferencia consistirá en que, al aumentar la subvención pública, dicho déficit y la deuda resultante, en lugar de imputarse a las cuentas de la Corporación, pasarán a engrosar el pasivo y la deuda del Estado, con lo que nos quedaríamos con una simple operación de maquillaje. Habrá que esperar, pues, acontecimientos para pronunciarse acerca de la bondad del nuevo sistema.

2. Los medios públicos de ámbito autonómico y local

Por lo que se refiere a la radio y televisión públicas de las Comunidades Autónomas, éstas se rigen por la propia Ley 4/1980, en lo que se refiere a las obligaciones de servicio público, organización, financiación y el control parlamentario (art. 2.3, reformado al efecto por la Ley 11/1998), la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión, y la normativa autonómica correspondiente, integrada tanto por las disposiciones estatutarias que reconocen el control parlamentario sobre las respectivas corporaciones como por leyes específicas de creación y organización de las entidades gestoras. En todo caso, éstas deben ajustarse a las disposiciones estatales, a las que reconoce carácter básico la STC 146/1993. El sentido de esta regulación es el de autorizar al Gobierno para tomar las medidas necesarias para la puesta en funcionamiento de un tercer canal de televisión de titularidad estatal y para otorgar su gestión en régimen de concesión a las Comunidades Autónomas dentro de su ámbito territorial. Una excepción a este régimen se ha planteado en

proyecto de ley reguladora de la radio y televisión de titularidad estatal mantiene la vigencia de la Ley 4/1980 en todo lo que sea aplicable a las Comunidades Autónomas.

En el ámbito local, por su parte, la anomia ha sido durante numerosos años la regla, lo cual ha dado lugar, junto con alguna jurisprudencia constitucional de la que nos haremos eco más adelante, a la proliferación de numerosos canales más o menos formalizados de titularidad municipal, a los que llega a tenerse en cuenta incluso para ordenar el reparto de espacios electorales durante la correspondiente campaña. La Ley 41/1995 ha venido a paliar en parte esta laguna, si bien no ha sido capaz de ordenar eficazmente el sector, como veremos más adelante al tratar de la gestión privada de sus emisoras, aunque, eso sí, establece alguna modalidad de control de su actividad por parte del pleno de la corporación correspondiente, de funcionamiento similar al control parlamentario estatal. En principio, la regulación de los mismos, de acuerdo con el principio de pluralidad, tanto en el acceso como en su gestión, habrá de ser objeto del proyecto de ley audiovisual que el Gobierno debe presentar a las Cortes Generales de acuerdo con la disp. trans. única de la Ley 10/2005. No ocurre lo mismo con las emisoras de radio, a las que resulta de aplicación la Ley 11/1991, de 8 de abril, de Organización y Control de las Emisoras Municipales de Radiodifusión Sonora. En ella, según lo dispuesto en la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones, se establece un sistema concesional a favor de los municipios, previa adjudicación por el Estado o las Comunidades Autónomas competentes. Su funcionamiento se lleva a cabo a través de alguna de las modalidades de gestión directa previstas en la legislación local, esto es, y tras la reforma de la Ley 4/1985 por medio de la Ley 57/2003, gestión indiferenciada por el municipio, organismo autónomo, entidad pública empresarial o sociedad

pios aplicables han de ser netamente modificados. Ahora ya no estamos ante una función pública, sino ante el ejercicio de una libertad y, más precisamente, de una actividad que forma parte a la vez de la libertad de expresión, en su vertiente de creación de medios audiovisuales, y de la libertad de empresa consagrada en el art. 38 CE, con preferencia, probablemente, para esta última (GARCÍA ROCA, 1997). De hecho, la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha sido muy renuente, al menos durante los años ochenta, a encuadrar el derecho a crear medios audiovisuales, y especialmente televisiones, dentro del contenido protegido por el art. 20 CE. En este sentido, merece mención la STC 12/1982, relacionada con la pretensión de un grupo privado de constituir un canal de televisión bajo la marca Antena 3, la cual da carta de naturaleza a la configuración como servicio público de la comunicación audiovisual con carácter prevalente a lo que de ejercicio de una libertad pública tiene. Dicha tendencia se mantuvo en diversas resoluciones posteriores, como la STC 206/1990 —a pesar de que ya matiza que el servicio público no justifica cualquier regulación del sector, puesto que existen derechos subjetivos en juego que el legislador puede limitar pero no eliminar— y la STC 189/1991, que contiene cautelas similares. El giro jurisprudencial se plasma en resultados prácticos en la STC 31/1994, que declara la inconstitucionalidad de una situación en la que el legislador retrase *sine die* la regulación de la creación privada de pequeñas emisoras de televisión local por cable, por afectar a las libertades reconocidas en el art. 20.1 aps. a) y d). No obstante, el reconocimiento del derecho a crear televisiones no se ha desarrollado como debiera, puesto que poco después la STC 88/1995, en relación con la creación de canales de televisión local por ondas hertzianas, el Tribunal decide trocear el régimen aplicable según el sector correspondiente y afirma que la doctrina sentada en la Sentencia anterior no es general, sino que depende del desarrollo de la técnica en cada medio de emisión, lo cual va a determinar la compleja normativa aplicable a la televisión analógica terrestre, digital terrestre y por satélite, etc. En el mismo sentido, aunque no se dirigen tanto al derecho a la creación del medio cuanto a las condiciones de su ejercicio, se sitúan los Autos 221/1997 y 80/2001, que rechazan la admisión a trámite de sendos recursos de amparo presentados por Canal Satélite Digital contra, respectivamente, el RDL 1/1997 y el RD 136/1997, por el que se aprueba el Reglamento Técnico y de Prestación del Servicio de Telecomunicaciones por Satélite —normas que regulaban, entre otras materias, el sistema de descodificadores que debían emplear las plataformas que prestasen servicio de televisión digital por satélite—.

Sentado lo anterior, el régimen de los medios privados de radio y televisión, a pesar de lo abigarrado de la normativa aplicable, presenta unas notas comunes que conforman un panorama poco ejemplar y que pueden resumirse en las siguientes: ante todo, se trata de una regulación fragmentaria en la que cada sector cuenta con su propia normativa, dictada en muchas ocasiones bajo condicionantes muy concretos y sin seguir un diseño más o menos general y coherente. En segundo lugar, nos encontramos ante una normativa decididamente intervencionista, apuntalada sobre la base que da la declaración de servicio público de la mayor parte de los sistemas de transmisión de señal, en el que excepciones como la televisión digital por satélite son notoriamente minoritarias. Consecuencia de lo anterior es, en buena medida, la reiteración de las modificaciones legislativas. Al producirse una regulación de gran intensidad, en un sector en el que los operadores disponen de

En el ámbito local, la anomia ha sido durante numerosos años la regla, lo cual ha dado lugar, junto con alguna jurisprudencia constitucional de la que nos haremos eco más adelante, a la proliferación de numerosos canales más o menos formalizados de titularidad municipal, a los que llega a tenerse en cuenta incluso para ordenar el reparto de espacios electorales durante la correspondiente campaña. La Ley 41/1995 ha venido a paliar en parte esta laguna, si bien no ha sido capaz de ordenar eficazmente el sector, como veremos más adelante al tratar de la gestión privada de sus emisoras, aunque, eso sí, establece alguna modalidad de control de su actividad por parte del pleno de la corporación correspondiente, de funcionamiento similar al control parlamentario estatal

la Comunidad Autónoma Vasca, que entendió que su Estatuto de Autonomía le autorizaba a establecer su propio canal de televisión, de titularidad autonómica e independiente de la gestión indirecta del tercer canal estatal, y así lo puso en práctica desde finales de 1982, una vez que la STC 26/1982 avalara dicha tesis. Desde 1989, las distintas corporaciones autonómicas se han integrado en la FORTA a los simples efectos de presentar ofertas competitivas para la adquisición de contenidos para sus respectivos canales. Naturalmente, al ser similar la regulación aplicable, son prácticamente idénticos los efectos tanto en lo relativo a las quejas acerca de su imparcialidad política como en sus problemas de financiación, por lo que sería oportuno adoptar nuevas previsiones al respecto. No parece que vaya a ser el caso, por cuanto el

mercantil cuyo capital sea íntegramente de titularidad local. La financiación es mixta, a través de ingresos comerciales y transferencias públicas y el control de sus emisiones y gestión se atribuye al pleno de la corporación.

III. EL SECTOR AUDIOVISUAL PRIVADO

1. Un derecho controvertido: la creación de medios audiovisuales

Pasando a los medios de titularidad privada, lo primero que debe destacarse es cómo los princi-

importantes cauces de presión sobre el gobierno de turno, no es de extrañar que consigan soluciones específicas para problemas coyunturales o, incluso, la modificación posterior de un marco legal que previamente se venía infringiendo, con los consiguientes perjuicios para la seguridad jurídica. Por último, y muy ligado con lo que venimos exponiendo, el paso de los años permite descubrir sin demasiadas dificultades un proceso sistemático de concentración de medios en unas cuantas sociedades con los medios económicos suficientes para sostener grupos multimedia fuertes. No se trata, necesariamente, de un elemento negativo si la reducción de competidores no va más allá. Pero la creciente dificultad para la entrada en nuevos actores en mercados que requieren de ingentes aportaciones de capital obliga a extremar el cuidado del regulador para que, al menos, no se den situaciones en las que sea el propio ordenamiento, más que la mayor o menor eficiencia empresarial, el que determine la medida del éxito de una gestión.

2. La televisión privada analógica

Las tendencias anteriores pueden detectarse en los diferentes sectores de actividad, principalmente la televisión y radio analógicas, nacionales y locales, la televisión digital por satélite y cable, y se apunta también para la televisión digital terrestre, de desarrollo aún incipiente. Comenzando por los medios más tradicionales, la televisión analógica por ondas hertzianas conoce el tránsito a la competencia de la mano de la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de televisión privada, norma de la que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 124/1994, señala que no es desarrollo de los derechos fundamentales del art. 20 CE, por lo que no requiere el rango de orgánica. En líneas generales, esta ley proclama a la televisión como servicio público esencial y acuerda su gestión mixta, tanto directamente, a través de las televisiones públicas, como indirectamente, por medio de tres sociedades concesionarias escogidas tras un concurso público por un período de diez años, prorrogable por términos idénticos. Dado lo reducido del número de concesionarias, que se justificó en las disponibilidades del espectro radioeléctrico, se establecieron importantes límites a la titularidad del capital de las respectivas sociedades, de manera que se prohibían terminantemente las participaciones cruzadas y se imponía un tope del veinticinco por ciento en la participación de cualquier persona física o jurídica en dicho capital. Lo cierto es que esta última previsión pronto se reveló poco viable, de manera que, o bien las sociedades se vieron envueltas en largos períodos de inestabilidad accionarial, o bien el socio de referencia logró superar con creces el porcentaje fijado ante la pasividad de la Administración. A la postre, tales restricciones se han ido suavizando, de modo que la Ley 50/1998 amplió al 49% el porcentaje de capital que podía permanecer en manos de una única persona en una misma concesionaria. Más adelante, la Ley 62/2003 reformó nuevamente el art. 19 de la Ley 10/1988 en el que se contenían las disposiciones anteriores para ampliar nuevamente dicho margen e incluso permitir el mantenimiento de participaciones minoritarias en más de una sociedad concesionaria, circunstancia a la que no era ajeno el hecho de que, por un tiempo, Telefónica S.A. ostentase, como consecuencia de la fusión de las plataformas de televisión por satélite, participaciones cruzadas en Canal Plus y Antena 3 de Televisión, circunstancia que finalizó con la venta de la última al Grupo Planeta. La Ley 10/2005 ha venido a alterar el *statu quo* fijado entre 1988 y 1990 al suprimir el límite de tres sociedades concesionarias y extender hasta el final de

las emisiones analógicas la compatibilidad entre la titularidad de un canal de esta índole y otro exclusivamente digital que había introducido la disp. adic. 32.^a de la Ley 62/2003. Consecuencia de tales decisiones ha sido la autorización del Gobierno al Grupo Sogecable para transformar sus emisiones codificadas de Canal Plus en un nuevo canal abierto.

3. La televisión local

Los intentos de diversas sociedades de constituir nuevos canales abiertos de cobertura nacional han tenido, por otro lado, su reflejo en el desarrollo durante los últimos años de la televisión local por ondas terrestres. Regulada ésta por la Ley 41/1995, aprobada tras la comentada STC 31/1994, su funcionamiento se ha llevado a cabo nuevamente sobre la base del servicio público de gestión mixta entre las propias entidades locales y, en su caso, concesiones administrativas a empresas privadas. De todos modos, según se ha señalado anteriormente, las disposiciones contenidas en dicha ley no han llevado a una ordenación adecuada del sector, puesto que el Plan Técnico Nacional de Televisión Local Digital se ha hecho esperar hasta 2004, con la aprobación del RD 439/2004, modificado por RD 2268/2004, lo que ha conllevado la aparición y asentamiento de emisoras en situación irregular y sometidas a cierta precariedad. A este fenómeno no es ajena a una tendencia, acentuada con el paso del tiempo, a iniciar emisiones en cadena entre varias emisoras locales del mismo propietario o asociadas entre sí, hasta tal punto que en algún momento se ha llegado a plantear esta vía como un medio para sortear el límite de tres cadenas nacionales privadas previsto por la Ley 10/1988, debiendo destacarse la intensa actividad en el sector de grupos como Prisa, con Localia TV, y Vocento, promotora de la red UNE. El legislador estatal, al final, ha terminado por dar cobertura a esta práctica y la Ley 62/2003 ha autorizado, con algunas restricciones, la emisión en cadena durante varias horas al día de las televisiones locales y la compatibilidad de su propiedad con la de una sociedad concesionaria de televisión de cobertura nacional, siempre que el ámbito territorial de los grupos de emisoras locales resultantes no supere el veinticinco por ciento de la población con acceso al canal estatal.

4. La televisión digital por satélite

Tampoco la televisión por satélite ha sido ajena a la controversia jurídica propia de este tipo de mercados. Su regulación se establece en la Ley 37/1995, no afectada por las derogaciones de las Leyes 11/1998 y 32/2003 en lo que de regulación de lo audiovisual contiene. En esta ocasión, como se ha apuntado, no existe declaración de servicio público, circunstancia que, unida al reconocimiento del derecho a emitir por este medio a todas las sociedades concesionarias de un canal de televisión nacional terrestre analógico, parecía dar cabida a un mercado fuertemente competitivo. Sin embargo, solamente Televisión Española y Canal Plus demostraron un interés inicial en aprovechar las oportunidades que brindaba el satélite. Ello incidió probablemente en la evolución posterior de esta tecnología, ligada a la televisión de pago, con el surgimiento entre 1997 y 1998 de dos plataformas digitales, Canal Satélite Digital y Vía Digital, en medio de una importante controversia política y entre los propios grupos audiovisuales. Desde el punto de vista normativo, su reflejo puede encontrarse en la Ley 17/1997, de incorporación al Derecho español de la Directiva 95/47/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el uso

de normas para la transmisión de señales de televisión y de medidas adicionales para la liberalización del sector, modificada por el RDL 16/1997, en las que se establecen disposiciones de homologación de los descodificadores entre ambas plataformas, así como la Ley 21/1997, reguladora de las emisiones y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos, por la cual se autoriza al Gobierno a declarar de interés general algunos de estos espectáculos —que se consideraban como banderín de enganche para los nuevos canales— e imponer, en consecuencia, su emisión en abierto para todo el territorio nacional. La batalla jurídica se salda, de un lado, con los mencionados Autos del Tribunal Constitucional 221/1997 y 80/2001, que rechazan el contenido constitucional de la cuestión, y, por otro, con la anulación, en junio de 2003, del RD 136/1997, que daba desarrollo a las disposiciones anteriores, por parte del Tribunal Supremo, que, además, acordó la obligación de la Administración de hacer frente al pago de veintiséis millones de euros en concepto de responsabilidad patrimonial por los perjuicios ocasionados a Canal Satélite Digital durante sus primeros momentos de comercialización. Más adelante, razones de rentabilidad llevaron a los dos competidores a una fusión, formalizada en la absorción de Vía Digital por Canal Satélite Digital y la creación de la nueva plataforma Digital Plus. La autorización condicionada del Gobierno a dicha operación ha sido ratificada recientemente —noviembre de 2005— por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

5. La televisión por cable

En cuanto a la televisión por cable, es quizá el subsector que más se ha separado de lo que pudiera considerarse como un derecho general de lo audiovisual, dado que, al estar ligado a la extensión de una infraestructura —el cableado de fibra óptica— que soporta otros usos, como la telefonía fija o la conexión rápida a Internet, ha sido objeto de la atención de la legislación de telecomunicaciones, en especial de la Ley 12/1997, de liberalización de las telecomunicaciones, la Ley 11/1998, general de telecomunicaciones, y su sustituta, la Ley 32/2003. El sentido de esta regulación ha consistido en facilitar la implantación de operadores de cable alternativos a Telefónica de España, para lo cual, por un lado, se ha prohibido transitoriamente a esta compañía prestar servicios por esta vía, a la vez que se ha articulado un sistema de concesión administrativa, a escala autonómica, para el tendido y explotación de la red, en régimen de monopolio para el concesionario, salvo en el caso de grandes ciudades como Madrid, de manera que éste pudiera asegurarse los retornos económicos de una cuantiosa inversión. Con el tiempo, los distintos grupos autonómicos han ido concentrándose en torno a la marca ONO, cuya penetración es, no obstante, relativamente escasa, tanto en los mercados de telefonía como de Internet y televisión. Respecto de este último, que es el que nos interesa en este momento, las operadoras de cable debían configurarse como la alternativa a la señal digital por satélite en el ámbito de la televisión de pago. No obstante, los cambios de regulación y la debilidad de la política europea *antitrust*, que no ha sido capaz —aun a pesar de haber sido el caso objeto de recurso ante el Tribunal de Justicia (demandas *Aunacable* y *otros c. Comisión* y *Cableuropa* y *otros c. Comisión*, de 2002, pendientes de resolución)— de hacer frente eficazmente a prácticas colusorias como la conclusión de contratos en exclusiva de larga duración para el suministro de contenidos de cine y deportes —las dos grandes bazas de esta oferta televisiva— o la comentada fusión de las plataformas digitales, han

mermado considerablemente las posibilidades de estas compañías. Su futuro se presenta, por lo demás, tanto más incierto cuanto que Telefónica está comenzando a prestar servicios similares a través del proyecto Imagenio, en el que se ofertan servicios conjuntos de telefonía, Internet y televisión de pago a través de la red de ADSL.

6. La televisión digital terrestre

Puede concluirse el repaso a las diferentes formas de transmisión de la señal de televisión con la televisión digital terrestre, que es la que ha conocido las reformas legislativas más recientes. Al margen de la preocupación que por la misma manifiesta la Ley 41/1995 en el ámbito local, a escala nacional su implantación aparece como objetivo de la Ley 66/1997, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, que regula la conversión de la televisión por ondas hertzianas de señal analógica en televisión digital terrestre de ámbito nacional. En desarrollo de la misma se aprobó en 1998 el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrenal. Algo más adelante, la renovación en 2000 de la concesión de los tres canales analógicos quedó condicionada a su futura conversión en canales de señal digital. Asimismo, se concedieron nuevas licencias para televisiones exclusivamente digitales, algunas de las cuales —Quiero TV— pretendían convertirse en plataformas de televisión de pago, sin que el éxito económico acompañase su gestión, hasta el punto que, pocos años después, hubo de declararse en quiebra, de manera que las licencias disponibles fueron nuevamente adjudicadas. La dificultad de distribución y el elevado precio de los descodificadores llevaron a fijar en una fecha tardía, 2012, el fin de las emisiones analógicas, período recientemente recortado por el nuevo Plan Técnico Nacional de Televisión Digital Terrestre, aprobado por RD 944/2005, en dos años. Al cabo del período transitorio se prevé que Televisión Española disponga de dos múltiples digitales, capaces cada uno de contener cuatro canales digitales de cobertura nacional, uno de los cuales podrá usarse con desconexiones autonómicas, mientras que las sociedades actualmente concesionarias de televisión analógica, así como las dos concesionarias de canales exclusivamente digitales, cuenten cada una de ellas con un múltiple digital. A las Comunidades Autónomas se reservan dos múltiples digitales de cobertura autonómica, uno de los cuales podrá trabajar con desconexiones provinciales. Por otro lado, la Ley 10/2005 introduce reformas en la Ley 41/1995, en relación con la televisión local digital, con el fin de permitir a las Comunidades Autónomas reservar a la gestión directa de los municipios más de un canal digital y de ampliar el período de duración de las concesiones de canales digitales de cinco a diez años, equiparándolo así con el de las de ámbito nacional.

7. La radiodifusión

Por su parte, la radio mantiene su regulación bajo el anclaje de la declaración de servicio público establecida por la Ley 4/1980, que no ha resultado alterada por las distintas disposiciones posteriores (Leyes 31/1987, 11/1998 y 32/2003). Sigue conservando, por tanto, plena validez el art. 26 de la Ley 31/1987, conforme al cual, en síntesis, las emisiones en onda corta y onda larga quedan reservadas al Estado, mientras que las de onda media pueden acometerse bien por gestión directa del Estado o por concesión administrativa a sociedades privadas. La frecuencia modulada está asimismo sometida a la referida gestión mixta, aunque el otorgamiento de la concesión es competencia de

las Comunidades Autónomas. Naturalmente, de manera quizá aún más intensa que en la televisión, por el mayor número de cadenas de emisoras concurrentes, se repiten los episodios de mutua presión entre los poderes públicos y las sociedades concesionarias, tanto en la fase de adjudicación de frecuencias como en la de renovación de las mismas, por lo que sería deseable introducir mayores dosis de automatismo en una y otra. La competencia es, en cualquier caso, notable ya que, además de las emisoras de vocación meramente local y de las cadenas autonómicas, encontramos hasta cuatro grandes grupos nacionales privados. Ello no impide que se hayan producido episodios criticables en los que la infracción de la normativa sobre concentraciones no se resuelve con la ejecución de la correspondiente sentencia judicial, sino con la reforma de la normativa incumplida y el reconocimiento a posteriori de la situación de hecho correspondiente. Recuérdese a estos efectos la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de junio de 2000, en la que se declaraba ilegal la absorción de la cadena Antena 3 Radio por el Grupo Prisa y su integración en Unión Radio, junto con su competidora la cadena SER. En lugar de procederse a la disgregación de ambas, la operación queda amparada por la reforma de la Ley 31/1987 llevada a cabo por la Ley 10/2005, que permite a una misma persona física o jurídica controlar hasta el cincuenta por ciento de las concesiones administrativas en un mismo ámbito de cobertura, con un tope máximo de cinco emisoras. En los últimos años se ha ido desarrollando, lentamente, la emisión digital, conforme a la disp. adic. 44.ª de la Ley 66/1997, desarrollada por medio del Plan Técnico Nacional de la Radiodifusión Sonora Digital Terrestre, aprobado por RD 1287/1999, de modo que actualmente nos encontramos en una situación en la que conviven las emisiones digitales y analógicas.

IV. CONCLUSIONES

Concluido nuestro repaso por los diversos sectores del mercado audiovisual, podemos extraer unas conclusiones o sugerencias para abordar ese proyecto de ley general que se nos anuncia por parte del Gobierno para el futuro inmediato. Comenzando por los medios públicos, es de esperar que del proyecto en tramitación salga un nuevo servicio público a un coste sensato, reducido a las dimensiones necesarias y más o menos independiente del Gobierno de turno que, además, ofrezca un valor distinto al de la oferta privada, bien en forma de una programación de calidad, que no caiga en los recursos fáciles para captar audiencia, bien a través de unos contenidos similares a los mejores que proporcionan las televisiones privadas, pero con menor saturación publicitaria, naturalmente a disposición de todos los ciudadanos. Si además ello puede ir acompañado de una actividad de fomento de las nuevas tecnologías, como sería el caso de la transición a la televisión digital terrestre, tanto mejor.

Por su parte, una adecuada regulación de los medios audiovisuales de titularidad privada ha de pasar necesariamente por los siguientes principios. En primer lugar, se ha de abandonar la tendencia a parcelar el marco regulador y optar por una ley general que tenga en cuenta la trabazón que comporta para los distintos sectores la presencia de unos mismos grupos empresariales. En este sentido, la decisión de elaborar un proyecto de ley general del sector audiovisual ha de recibirse, en principio, favorablemente. En segundo lugar, debe abandonarse la declaración de servicio público que pesa sobre la mayor parte del sector. La últi-

ma década ha sido testigo de cómo en diversos ámbitos del derecho administrativo especial se ha ido abandonando semejante definición para buena parte de antiguos monopolios estatales sin que por ello se haya resentido el interés público. Piénsese en cómo técnicas administrativas, muchas de ellas de procedencia comunitaria, entre las que puede mencionarse la imposición de obligaciones de servicio universal sobre los operadores cualificados —como establece la Ley 32/2003 en un sector tan cercano como es el de las telecomunicaciones—, han permitido que entre la competencia en numerosos mercados sin perjuicio de la cohesión social y territorial en el acceso a servicios de interés indudable como son las nuevas tecnologías, el suministro eléctrico o el de gas.

El abandono de la noción de servicio público ha de acompañarse, en tercer término, de una reforma de los títulos habilitantes para poder acceder a los diferentes mercados. En lugar de un sistema de base concesional sería preferible acercarse a fórmulas más cercanas a la autorización administrativa, con independencia de la denominación que pueda dárseles. Más aún, los criterios que puedan implicar, en su caso, la limitación de su número habrán de ser meramente técnicos, sobre todo la disponibilidad del espectro radioeléctrico cuando éste sea el soporte físico de las emisiones, sin que, por lo general, deban tenerse en cuenta intereses económicos, puesto que en la mayor parte de los casos los retornos de las inversiones realizadas son ya netamente superiores a éstas. Sólo en supuestos en los que resulte necesario acometer una aportación de capital nueva y en cantidad, como sucedió en su momento con el tendido de la red de cable, estaría justificado tal privilegio para los operadores autorizados, y ello siempre acompañado de las contraprestaciones correspondientes, como el cumplimiento de un calendario preciso para la puesta de la nueva tecnología a disposición de todos los ciudadanos en el más breve plazo posible. Además, y en la medida de lo posible, deberán incorporarse los mayores elementos reglados a los procedimientos de otorgamiento de las autorizaciones para que la discrecionalidad administrativa, en un sector en el que política y empresa están tan cercanos, no degeneren en arbitrariedad y favoritismo.

En cuarto lugar se estima necesario definir de manera estable las normas *antitrust* que resulten de aplicación, tanto en el cruce de participaciones accionariales entre distintos operadores como en cuanto a la concentración de medios en un espacio geográfico. Más importante, no obstante, que el establecimiento de disposiciones muy exigentes es la voluntad inexorable de hacer cumplir las que se hayan acordado, sin repetir experiencias como las referidas en las que el incumplimiento de la norma se salda no con una sanción o una enajenación forzosa, sino con el cambio de la norma. En una palabra, deben fijarse las reglas de juego, que éstas queden claras y notorias y, hecho esto, aplicarse sin dilación ni vacilación, de modo que los operadores vean en el derecho unas instrucciones previsibles y ciertas a la hora de elaborar sus estrategias.

Por último, y muy relacionado con lo anterior, el marco normativo habrá de gozar de la estabilidad necesaria. Es evidente que la posibilidad de alterar nuestras leyes forma parte de la mentalidad jurídica del Estado moderno, al que repugnan naturalmente las invocaciones al *quieta non movere* del Antiguo Régimen, del mismo modo que resulta evidente que los cambios tecnológicos exigen con la mayor frecuencia reformas notables de las reglas aplicables a su sector. Sin embargo, ello no justifica el parche, la solu-

ción acelerada o el favor al grupo más o menos afín, impulsos todos que, en más de una ocasión, han justificado el frenesí normativo de los últimos años. Puestos a hacer llamadas al servicio

público, éste se satisfará mucho mejor mediante una actitud más reflexiva y neutral por parte del regulador, que obligue a los legítimos competidores a agudizar el ingenio y mejorar la oferta

del vecino, ayudando en consecuencia a situar a España dentro del grupo de países más avanzados en el ámbito tecnológico y de la comunicación.

UNIÓN EUROPEA

Por RAÚL MAYORAL BENITO

Abogado

EL SECTOR AUDIOVISUAL: DERECHO COMPARADO, LOS ESTADOS DE LA UNIÓN EUROPEA

I. INTRODUCCIÓN: EL DERECHO COMUNITARIO AUDIOVISUAL

El sector audiovisual (radiodifusión, cine y televisión) ha aumentado considerablemente su peso económico y su influencia cultural. Para una parte importante de la población, el sector audiovisual representa, en efecto, una actividad primordial y, a menudo, es un instrumento básico en nuestra sociedad como vehículo para ejercitar la libertad de expresión, promover el pluralismo y proporcionar información de manera regular. No obstante, hasta los años ochenta, las intervenciones de la Comunidad Europea en este sector han sido marginales.

El Tratado de Roma no preveía una competencia específica de la Comunidad en el ámbito de la política audiovisual. Esta competencia se desarrolló implícitamente en el marco de la libertad de establecimiento y la libre prestación de los servicios, gracias a una interpretación extensiva del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas con objeto de extender el concepto de libre prestación de servicios a la emisión de mensajes televisivos, incluidos aquellos que tuviesen un fin publicitario (casos *Sacchi*, *Debaux*, *Comisión/Países Bajos*, *Stichting, Antennecollective Gouda o Bond van Adverteerders*).

A principios de la década de los años ochenta, el desarrollo de nuevas técnicas de difusión y distribución, al igual que la percepción del creciente retraso de la Comunidad Europea frente a los Estados Unidos en el sector de los programas, especialmente de televisión, llevaron a las instituciones comunitarias a desarrollar nuevas iniciativas que englobaran aspectos tecnológicos, económicos y culturales. A partir de 1984, la Comisión Europea presentó un Libro Verde sobre el establecimiento del mercado común de la radiodifusión. Por último, en el Libro Blanco de 1985 sobre la realización del mercado interior la Comisión anunciaba diferentes iniciativas destinadas a abrir a la competencia el mercado del sector audiovisual en los Estados miembros y a promover la televisión de alta definición (en adelante, TVAD).

Fue en 1986, con la Directiva 86/529/CEE relativa a la adopción de las especificaciones técnicas comunes para la difusión directa de televi-

sión por satélite, cuando se comenzó a hablar verdaderamente de «política audiovisual de la Comunidad».

En 1989, el Consejo de Ministros adoptó la Decisión 89/337/CE relativa a la TVAD, en la que se define un conjunto de objetivos que permiten elaborar las bases de una estrategia global para la introducción de los servicios de dicha televisión. Posteriormente, en 1991 el Consejo adoptó una Decisión sobre la acción conjunta que deberá llevarse a cabo en favor de la adopción de una norma mundial única de producción de la TVAD. El 16 de junio de 1993 el Consejo adoptó un Plan para fomentar el empleo del formato 16/9, frente al formato tradicional 4/3, para adaptar las pantallas de televisión a las cinematográficas, plan que quedaba englobado en la Decisión 93/424 por la que se aprueba un plan de acción de 4 años para fomentar la televisión avanzada incluyendo la digitalización, a través de los tres soportes de ondas terrestres, cable y satélite, aprobado el 22 de julio del mismo año.

En el Tratado de la Unión Europea (UE), reformado en Maastricht, en febrero de 1992 y que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, el sector audiovisual se menciona explícitamente en el art. 128 (artículo 151 desde el Tratado de Amsterdam), que trata de la cultura. Este artículo señala que la acción de la Comunidad «apoyará y completará la acción de los Estados miembros» en el ámbito de «la creación artística y literaria, incluido el sector audiovisual». Asimismo, se precisa que la Comunidad debe tener en cuenta los aspectos culturales en su acción en el marco de otras disposiciones del Tratado.

El Tratado de Amsterdam, adoptado en junio de 1997, adjunta al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea un Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública en los Estados miembros. En él se precisa que los Estados miembros pueden seguir financiando las cadenas públicas en la medida en que el organismo de radiodifusión desempeña una función de servicio público y su financiación no distorsione ni los intercambios ni la competencia en el sector. El citado Protocolo confirma la voluntad de los Estados miembros de destacar el papel del servicio público de radiodifusión, que está directamente vinculado a las necesidades democráticas, sociales y culturales de cada sociedad, así como a la necesidad de preser-

var el pluralismo en los medios de comunicación. Corresponde a cada Estado miembro definir y ordenar el servicio público de radiodifusión en las condiciones que juzgue más convenientes. El Tratado no prejuzga la competencia de los Estados miembros para proporcionar la financiación del servicio público de radiodifusión, siempre que dicha financiación no altere las condiciones de los intercambios y de la competencia.

En 1989, se adopta la Directiva sobre la Televisión sin fronteras (en adelante, TSF), que constituye la piedra angular de la política audiovisual de la Comunidad Europea. Proporciona un marco armonizado a fin de facilitar la difusión y libre circulación de programas de televisión europeos y de fomentar su producción y distribución. Dicha Directiva introdujo normas comunes en materia de publicidad, patrocinio, protección de menores y derecho de réplica e impuso a las cadenas de televisión la obligación de reservar, siempre que ello fuera realizable, más de la mitad del tiempo de antena a obras europeas. La Directiva, revisada en 1997, se basa en dos principios fundamentales:

- La libre circulación de los programas de televisión europeos en el mercado interior;
- La obligación de que las cadenas de televisión reserven, cuando sea posible, más de la mitad de su tiempo de emisión a obras europeas («cuotas de difusión»).

La Directiva TSF es objeto de un proceso de revisión desde junio de 2001. En este contexto, en 2003 la Comisión inició una amplia consulta pública para conocer la opinión de las partes interesadas sobre el funcionamiento del marco reglamentario establecido por la Directiva. Las conclusiones de dicho proceso se publicaron en 2003 en una Comunicación sobre *El futuro de la política reglamentaria europea en el ámbito audiovisual*. Tras la consulta de grupos de reflexión compuestos por expertos, la Comisión tiene previsto un enfoque basado en el establecimiento de obligaciones a dos niveles (obligaciones básicas aplicadas a todos los servicios de contenido audiovisual y obligaciones de segundo nivel para los servicios audiovisuales denominados «lineales»). La nueva propuesta legislativa de la Comisión está prevista para finales de 2005.

No podría finalizarse este breve repaso a la normativa comunitaria audiovisual sin detenerse en la televisión digital terrestre (en adelante, TDT). La Unión Europea, haciéndose eco de las innovaciones tecnológicas que se estaban produciendo en las telecomunicaciones y especialmente en la televisión, adoptó desde finales de los años ochenta diversas medidas normativas y administrativas para aprovechar las ventajas, fundamentalmente económicas, provenientes de la aplicación de las referidas innovaciones al mercado del audiovisual. No debe olvidarse que se trata de un sector en el que la adaptación a las innovaciones resulta imprescindible si se preten-

A toda esta labor normativa, ha de sumarse el establecimiento de mecanismos de apoyo, los denominados «Programas Media» o Programas de Acción para una Producción Audiovisual Europea. El primero (Media I), adoptado por el Consejo en 1990 para un período de cinco años (1990-1995), con el objeto de apoyar la formación de los profesionales de la industria audiovisual europea y fomentar la creación y distribución de obras europeas. Al vencimiento del programa y en vista de su experiencia positiva, el Consejo adoptó, en 1995, el programa Media II (1996-2000), que fue continuado por el programa Media Plus (2001-2006), que se adoptó

por los gobiernos respectivos de la entrada de nuevos operadores en el ámbito audiovisual. Consecuencia de lo anterior, ha sido la creación en la mayor parte de los Estados miembros de un organismo independiente de regulación del sector audiovisual dotado de independencia y autonomía y medios que permitan desarrollar sus funciones. En materia de régimen de las televisiones las diferencias entre los países de la Unión Europea no tienen realmente su base ni en el sistema constitucional ni en los correspondientes catálogos de derechos y libertades. Donde difieren unos países de otros es en el desarrollo y aplicación que el legislador ha hecho de los principios y derechos constitucionales, es decir, la interpretación de las normas que garantizan libertades como de expresión e información.

La política audiovisual de la Unión Europea debe tener en cuenta diversos intereses y prioridades, a veces contradictorios, como las normas de la competencia (en particular, en materia de ayudas estatales), las normas reguladoras de la propiedad intelectual y la noción de servicio público, así como la financiación del mismo. Además, el mercado europeo del sector audiovisual debe hacer frente a la necesidad de realizar inversiones considerables para anticiparse a la evolución tecnológica, lo que requiere alianzas internacionales y/o concentraciones

de mantener una posición hegemónica en el mercado mundial, en el que dos países Estados Unidos y Japón, desarrollan estrategias audaces para mantener o incrementar, si es posible, sus actuales posiciones de privilegio.

En este punto, son ilustrativas las palabras del Comisario BANGEMANN: «Al igual que sucede en Japón y Estados Unidos, Europa necesita un planteamiento estratégico basado en la convergencia de los esfuerzos de los agentes del mercado (los que tienen que hacerlo) y las autoridades públicas (los que tienen que hacerlo posible). Esta convergencia no implica necesariamente una reglamentación, pero sí, desde luego, un consenso sobre normas comunes y una coordinación de calendarios».

La digitalización de la señal afecta no sólo a la televisión, sino al conjunto de las telecomunicaciones, que se van a ver más interrelacionadas en el futuro ya que constituye, no sólo una vía de transmisión de señales visuales y acústicas, sino también numéricas, escritas o de cualquier otro sistema susceptible de codificación. Es, pues, el proceso de convergencia tecnológica consistente en que mediante un único soporte se dispone de nuevos servicios de televisión, telefonía, internet y multimedia.

El Comité Europeo de Radiocomunicaciones en la investigación concluida en 1995 sobre la utilización del espectro radioeléctrico recomendó utilizar las bandas de frecuencias comprendidas entre 470-862 Mhz para la TDT durante el período de transición de la analógica a la digital. Se sugirió un posible calendario en el que los servicios de TDT serían introducidos a partir de finales de 1998. En el año 2005 habría de convocarse una Conferencia de planificación a fin de determinar las exigencias futuras de la TDT. La extinción de la televisión analógica debería comenzar a partir del año 2008. Los primeros servicios de TDT, utilizando la tecnología DVB y los estándares europeos, se prestaron en Francia, en abril de 1996.

en diciembre de 2000. Actualmente está en vigor el programa Media Plus (2001-2006). En julio de 2004, la Comisión adoptó una propuesta de decisión sobre el programa Media 2007, destinado a suceder a Media Plus y Media Formación (que se han prolongado hasta 2006). La dotación presupuestaria propuesta es de más de mil millones de euros para el período 2007-2013, lo que demuestra el gran interés de la Unión por el sector audiovisual. La Comunidad prestará apoyo en las fases de preproducción (por ejemplo, subvencionando las formaciones iniciales de las profesiones del sector audiovisual o facilitando el acceso de las pequeñas y medianas empresas a la financiación) y de postproducción (apoyo a la distribución y la promoción de obras audiovisuales).

La política audiovisual de la Unión Europea debe tener en cuenta diversos intereses y prioridades, a veces contradictorios, como las normas de la competencia (en particular, en materia de ayudas estatales), las normas reguladoras de la propiedad intelectual y la noción de servicio público, así como la financiación del mismo. Además, el mercado europeo del sector audiovisual debe hacer frente a la necesidad de realizar inversiones considerables para anticiparse a la evolución tecnológica, lo que requiere alianzas internacionales y/o concentraciones.

II. DERECHO COMPARADO EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA

El desarrollo del sector audiovisual en los Estados miembros de la Unión Europea no ha sido homogéneo. No obstante, en casi todos los países las dos cuestiones más controvertidas han sido la delimitación del servicio público de radiodifusión y la financiación de ese servicio público. Por ello, se han producido dos circunstancias comunes: el aumento notable de la inversión publicitaria en televisión y la autorización

En la presente exposición se analizan dos modelos paradigmáticos en la Unión Europea: el de Reino Unido y el de Alemania, para abordar, seguidamente, la reglamentación del sector audiovisual en los 10 Estados recientemente incorporados en el último proceso de ampliación de la Unión Europea.

1. Reino Unido

El modelo de la BBC, radiotelevisión pública británica, ha servido de inspiración a casi todos los países de Europa, pero los resultados han sido en cada país sensiblemente distintos. Se basa en la idea del servicio público y en una estructura organizativa singular en cuya virtud, los «Gobernadores» de la BBC son nombrados por el Gobierno, pero esta circunstancia no ha impedido que aquéllos hayan actuado con independencia. La BBC ha gozado por lo general de gran prestigio desde su fundación en 1922. La BBC se rige por un Estatuto Real y por una regulación gubernamental. Esta última, vigente desde 1986, expira en 2006 y tendrá que ser renovada. Las autoridades británicas quieren introducir cambios importantes en esa regulación. Se prevé una modificación del modelo vigente afectando al tamaño y los objetivos de la BBC. Se trata de definir los servicios que debe proveer, su régimen de financiación, es decir, el canon que paga todo propietario de un televisor, y su presencia en el mercado de la televisión, así como la relación calidad-precio de sus contenidos. Uno de los puntos sobre los cuales se debate es el privilegio de la BBC al estar exenta de control por parte del organismo regulador de las telecomunicaciones.

En Reino Unido, coexisten límites específicos y un límite general en materia de concentraciones. Entre los límites específicos destacan tres: primero, la existencia de *disqualified persons*, que no pueden ser titulares de una licencia (entre ellas, las autoridades municipales); en segundo lugar, se establecen límites específicos para la concentración en la TDT; y, en tercer lugar, se impide que una empresa controle simultáneamente una televisión nacional y una regional privada o dos televisiones regionales que emitan en la misma zona. Respetando estos límites específicos, no existe en el Reino Unido límite a la propiedad de canales de televisión siempre que se respete el límite general que impide a una empresa que la audiencia conjunta de todos los canales de televisión que controla exceda del 15%. Por otro lado, se ha limitado la presencia del operador público de telecomunicaciones, *British Telecom*, en el sector de la televisión imponiéndole una moratoria de diez años.

En cuanto a la TDT en Reino Unido, se concibe como un mercado totalmente separado y que,

como tal, debe disponer de su propia regulación. De acuerdo con ello, en 1996 se promulgó la *Broadcasting Act*, que establece el marco legal de desarrollo de la TDT. Los principios que rigen la televisión en el pasado han sido transformados y adaptados al nuevo método de transmisión, que va a aumentar el número de canales existentes en el Reino Unido hasta un número cercano a los 36. La *Broadcasting Act 1996* otorga la competencia para regular el establecimiento de la TDT a la ITC (*Independent Television Commission*). Para lo cual podrá autorizar y regular las siguientes tres materias:

- Los operadores de redes de transmisión (*the multiplex operators*).
- Los proveedores de programas.
- Los proveedores de otros servicios digitales como teletexto o transmisión de datos.

La ITC otorga por concurso las licencias para los correspondientes canales. Los criterios para el otorgamiento son:

- El área de cobertura propuesta.
- La velocidad en el desarrollo del servicio.
- La posibilidad de mantenimiento del servicio.
- La diversidad de la programación ofrecida.
- Los planes de la empresa para promocionar o ayudar a la adquisición de descodificadores.
- Los planes de la empresa de asegurar la competencia en los sectores de la programación y servicios adicionales.

2. Alemania

En Alemania, desde la posguerra, tuvo lugar una clara ruptura con el sistema de instrumentalización política de los medios de comunicación social que había caracterizado al régimen anterior. El Tribunal Constitucional alemán ha salido en defensa de la libertad de la televisión, entendida como una libertad garantizada también frente al Estado y frente a los partidos que dominan los órganos del Estado.

Toda la construcción jurisprudencial del Tribunal Constitucional alemán se basa en el art. 5.1 de la Ley Fundamental de Bonn. Dicho precepto garantiza la libertad de prensa y la libertad de información por radio, televisión y cinematografía. Mediante la interpretación de este precepto constitucional, el Alto Tribunal ha entendido que la Constitución no sólo protege la libertad individual de información, sino también, y como un derecho fundamental autónomo, la libertad del ente u organización encargada de ofrecer el servicio de televisión. Y decir que la libertad del ente u organización es también un derecho fundamental significa que vale también frente al propio Estado.

La libertad de la televisión se configura así por la jurisprudencia alemana como un derecho fundamental del que son titulares las propias instituciones de radiotelevisión públicas y las televisiones privadas. La libertad de la televisión es, pues, una libertad al servicio de una función una *dienende Freiheit*, como la ha calificado el Tribunal Constitucional alemán. La libertad de televisión no ampara directamente la libertad

subjetiva de informar, garantizada ya por la libertad de información; la libertad de televisión es una libertad al servicio de una concreta función: garantizar la libertad del proceso de formación de la opinión pública.

Los responsables de la radiotelevisión pública alemana no los nombra ni el Gobierno ni el Parlamento. Existe un Consejo de Radiotelevisión integrado por una pluralidad de representantes de grupos sociales y culturales y de fuerzas políticas, pero en el que éstas quedan en minoría. Al frente existe un Intendente o director general, nombrado directamente por el Consejo y responsable ante éste.

El Tribunal Constitucional alemán sostiene que dado que el mercado por sí solo no asegura el pluralismo, el Estado debe garantizar la existencia de una televisión pública independiente, competitiva, de calidad, e imparcial, y ha de poner los medios para que esa televisión sea posi-

ble, ahora y en el futuro, sin poder ejercer, por imperativo del principio democrático, desde ninguno de sus órganos un control político, directo o indirecto, sobre el funcionamiento de dicha televisión

ble, ahora y en el futuro, sin poder ejercer, por imperativo del principio democrático, desde ninguno de sus órganos un control político, directo o indirecto, sobre el funcionamiento de dicha televisión

ble, ahora y en el futuro, sin poder ejercer, por imperativo del principio democrático, desde ninguno de sus órganos un control político, directo o indirecto, sobre el funcionamiento de dicha televisión

El Tribunal Constitucional alemán sostiene que dado que el mercado por sí solo no asegura el pluralismo, el Estado debe garantizar la existencia de una televisión pública independiente, competitiva, de calidad, e imparcial, y ha de poner los medios para que esa televisión sea posible, ahora y en el futuro, sin poder ejercer, por imperativo del principio democrático, desde ninguno de sus órganos un control político, directo o indirecto, sobre el funcionamiento de dicha televisión

ble, ahora y en el futuro, sin poder ejercer, por imperativo del principio democrático, desde ninguno de sus órganos un control político, directo o indirecto, sobre el funcionamiento de dicha televisión

ble, ahora y en el futuro, sin poder ejercer, por imperativo del principio democrático, desde ninguno de sus órganos un control político, directo o indirecto, sobre el funcionamiento de dicha televisión

ble, ahora y en el futuro, sin poder ejercer, por imperativo del principio democrático, desde ninguno de sus órganos un control político, directo o indirecto, sobre el funcionamiento de dicha televisión

ble, ahora y en el futuro, sin poder ejercer, por imperativo del principio democrático, desde ninguno de sus órganos un control político, directo o indirecto, sobre el funcionamiento de dicha televisión

ble, ahora y en el futuro, sin poder ejercer, por imperativo del principio democrático, desde ninguno de sus órganos un control político, directo o indirecto, sobre el funcionamiento de dicha televisión

3. Estados miembros tras el proceso de ampliación

ble, ahora y en el futuro, sin poder ejercer, por imperativo del principio democrático, desde ninguno de sus órganos un control político, directo o indirecto, sobre el funcionamiento de dicha televisión

cas sobre difusión transfronteriza. Los puntos principales son:

- ❑ Garantizar la libre circulación de emisiones televisivas entre los Estados miembros;
- ❑ Fomentar la producción y la distribución de productos audiovisuales europeos (estableciendo una proporción mínima de tiempo de emisión para productos europeos e independientes);
- ❑ Fijar unas normas básicas en materia de publicidad televisiva;
- ❑ Garantizar la protección de los menores y el derecho de réplica.

Pues bien, los diez Estados protagonistas de la ampliación han ajustado sus legislaciones al acervo comunitario. En concreto, han transpuesto a sus Derechos nacionales la Directiva TSF, algunos con mayor esfuerzo que otros, como han sido los casos de Polonia, República Checa y Letonia. Asimismo, los nuevos países incorporados han proce-

los reglamentos de base relativos a la radiodifusión y los difusores, y la segunda instituye un Consejo de Teledifusión, que decide la concesión de licencia a los difusores. En 2000, se promulgó una nueva Ley sobre la Radiodifusión, modificada en 2001. Ya en mayo de 2002, entró en vigor una modificación de la Ley de Radiodifusión y Retransmisión destinada a resolver un problema de procedimiento que, en la práctica, impedía al Consejo para la difusión radiofónica y televisiva imponer sanciones en caso de recurso. Por lo que se refiere a las capacidades administrativas, las competencias del Consejo para la difusión radiofónica y televisiva han sido reforzadas en 2002.

• Eslovenia

La normativa se articula en torno a Ley sobre Medios de comunicación. En 2001 se crea la Agencia de las Telecomunicaciones, Radio y Teledifusión. Dentro del Ministerio de Cultura se ha creado un departamento de medios de comunicación y cultura audiovisual, encargado de la vigilancia y el control administrativo, así como

• Letonia

El marco legal del sector audiovisual se integra por la Ley sobre los Servicios de Radio y Televisión, la Ley sobre Prensa y otros medios de comunicación y las Decisiones del Consejo Nacional de Radio y Televisión. En 1997 se adopta una nueva Ley sobre la Radio y la Televisión con el fin de armonizar su legislación con la Directiva TSF. Por ello, dicha Ley es objeto de reformas en 1998 y 1999. El Consejo Nacional de Radio y Televisión, organismo de tutela independiente, se encarga de conceder las licencias de radio y teledifusión y de velar por el respeto de las leyes y normativas. Durante el año 2000 se mejoró su papel, aunque todavía deben reforzarse sus poderes de control y de sanción.

• Lituania

El sector audiovisual se rige por la Ley sobre Prensa y Medios de comunicación de 1990, por la Ley sobre Comunicaciones de 1995, por la Ley relativa a las Autorizaciones de las actividades de correos y telecomunicaciones y por la Ley sobre la Radiotelevisión nacional de 2000. El Consejo Nacional de Radio y Televisión es la principal institución encargada de reglamentar y controlar el sector audiovisual. La Comisión de Radiotelevisión, por su parte, se ocupa de regular las actividades de las estaciones comerciales de radio y televisión, de las redes por cable y de los haces hertzianos multiplex. En caso de incumplimiento de la normativa lituana, pueden imponerse sanciones. Los poderes ejecutivos y sancionadores de la Comisión de Radiotelevisión deben reforzarse.

• Malta

La legislación sobre radiodifusión se integra por la Ley sobre Radiodifusión de 1991, la cual se ha modificado en 2000. En 2001 se aprueba una nueva Ley sobre la Radiodifusión. La Autoridad para la radiodifusión (*Broadcasting Authority*) es el organismo responsable de la aplicación de la legislación y de las condiciones de autorización, así como vigilar su cumplimiento.

• Polonia

En el sector audiovisual, desde la adopción en 2000 de la Ley por la que se modifica la legislación sobre radio y teledifusión, numerosos aspectos de la legislación polaca son conformes al acervo comunitario. No obstante, han sido necesarias nuevas modificaciones en lo que respecta a las cuestiones relacionadas con los criterios de jurisdicción, a la promoción de obras europeas e independientes, a los acontecimientos importantes, a la definición de las obras europeas y al principio de la liberalización de capitales. Asimismo, se debe reforzar el Consejo Nacional de Radio y Teledifusión.

• República Checa

La Ley sobre la Radio y la Teledifusión, que entró en vigor en 2001, ha permitido a la República Checa adaptar ampliamente su legislación al acervo comunitario en el sector audiovisual. Sin embargo, es preciso detallar algunos puntos, en particular en lo que respecta a la adaptación técnica de los criterios de subsidiariedad. Se ha incrementado la capacidad del Consejo de Radiodifusión y Teledifusión. La Ley sobre la Reglamentación de la Publicidad, que entró en vigor en 2002, especifica las responsabilidades de dicho Consejo en materia de control de la publicidad.

La trepidante revolución y convergencia tecnológicas están variando el paisaje audiovisual y con ello, las normas que lo regulan ven limitada su vigencia, lo que provoca la necesidad de adecuarse a una nueva realidad. La Unión Europea pretende dar una respuesta jurídica a este nuevo reto. Las técnicas e instituciones tradicionales sobre las cuales se articulaba el audiovisual, y en particular, la televisión, ya no nos sirven. De ahí que no pueda aplazarse por más tiempo cuestiones tales como el establecimiento de las reglas de juego del mercado audiovisual, la definición de los objetivos de servicio público, la solución a la financiación de las televisiones públicas o el aprovechamiento de la convergencia tecnológica

dido a ratificar el Protocolo al Convenio del Consejo de Europa sobre la televisión transfronteriza. En cuanto a su participación en mecanismos de apoyo a la normativa audiovisual como son los Programas comunitarios Media Plus y Media Formación, tampoco ha existido un modelo homogéneo, ya que Estados como Hungría y Malta no han verificado su participación en dichos Programas.

A continuación, se exponen los datos más relevantes de los países que han llevado a cabo la ampliación de la Unión Europea.

• Chipre

La legislación chipriota está formada por la Ley sobre la Radio y la Televisión. El organismo regulador del sector de la radiodifusión es la CRTA cuya capacidad administrativa se ha visto fortalecida y sus poderes ampliados tras las modificaciones efectuadas en aquella Ley. Así, se ha mostrado especialmente activo sobre determinados asuntos como la protección de los menores contra el contenido potencialmente perjudicial de las emisiones.

• Eslovaquia

El marco jurídico que regula el sector audiovisual está formado por la Ley de la Televisión y la Ley de Radiodifusión y Transmisión, ambas de 1991. La primera suprime el monopolio de Estado y establece las normas, los derechos y

de la redacción y la aplicación de las disposiciones legislativas en los ámbitos de los medios de comunicación y del audiovisual. Controla la aplicación de la Ley sobre Medios de comunicación.

• Estonia

En 1999 Estonia modifica su Ley sobre Radiodifusión con el fin de adecuarse a la Directiva TSF. No obstante, subsisten graves discrepancias en cuanto a los criterios para determinar la jurisdicción y la promoción de las obras europeas e independientes, de forma que en 2000 se vuelve a reformar dicha Ley.

• Hungría

El marco jurídico del sector audiovisual fue creado en virtud de la Ley sobre Servicios de Radio y Televisión en 1996. Dicha Ley acabó con el monopolio del Estado en materia de información y también instituyó el Consejo Nacional de Radio y Televisión, encargado de medir los índices de escucha y controlar los medios de comunicación, los programas y los servicios. En suma, le corresponde la reglamentación y el control del sector audiovisual. Está dotado de poderes de control y sanción. Se trata de un órgano independiente, que está bajo la autoridad directa del Parlamento. En 2002 se adoptó finalmente una nueva Ley sobre medios de comunicación.



© WOLTERS KLUWER ESPAÑA, S.A. Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, offset o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor. El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación, sin una consulta profesional previa.

El autor o autores del trabajo enviado y publicado en el *Diario LA LEY* expresamente autorizan a la editorial la publicación de este trabajo en cualquiera de las otras publicaciones pertenecientes al grupo Wolters Kluwer y en cualquier soporte (CD, DVD, internet, papel, etc.).

El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de LA LEY es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial, único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

APP Publicación adherida a la Asociación de Prensa Profesional (APP) no sujeta a control obligatorio de difusión por ser la presencia de publicidad inferior al 10 por 100 de la paginación total.

ISSN: 1885-2173
D.L. M-26856-2005

LO ESENCIAL DE:

Diez LEYES

- ✓ Ley 4/1980, de 10 de enero, por la que se aprueba el Estatuto de la Radio y la Televisión.
- ✓ Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión.
- ✓ Ley 11/1991, de 8 de abril, de Organización y Control de las Emisoras Municipales de Radiodifusión Sonora.
- ✓ Ley 10/1988, de 3 de mayo, de televisión privada.
- ✓ Ley 37/1995, de 12 de diciembre, de Telecomunicaciones por Satélite (en lo no derogado por la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones).
- ✓ Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión Local por Ondas Terrestres.
- ✓ Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones.
- ✓ Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva.
- ✓ Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo.
- ✓ Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones.

Diez DOCUMENTOS

- Unión Europea: Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Principios y directrices de la política comunitaria en el Sector Audiovisual en la era digital. 14 de diciembre de 1999.
- Unión Europea: Resolución del Consejo, de 27 de junio de 1994, relativa a un marco para la política comunitaria en materia de difusión de señales digitales de vídeo.
- Unión Europea: Directiva 89/552/CEE del Consejo, de 3 de octubre de 1989, relativa a la coordinación de determinadas disposiciones legales reglamentarias y administrativas de los Estados miembros sobre el ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva.
- Unión Europea: Libro Verde sobre la protección de los menores y de la dignidad humana en los servicios audiovisuales y de información (1996).
- Unión Europea: Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de julio de 2007, relativa a la ejecución de un programa de apoyo al sector audiovisual europeo (MEDIA 2007).
- Unión Europea: Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión. Diario Oficial C 320 de 15 de noviembre de 2001.
- Unión Europea: Decisión 89/337/CEE del Consejo, de 27 de abril de 1989, relativa a la televisión de alta definición.
- España: Informe del Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado. 2005.
- España: Declaración Conjunta de las radiotelevisiónes públicas europeas en Madrid el 24 de enero de 2005.
- España: Consejo de lo Audiovisual de Cataluña y Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. La televisión digital terrestre en España. Situación y tendencias. Julio 2002.



El futuro del sector audiovisual español

Veinte ARTÍCULOS

- ◆ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, «El sector audiovisual ¿servicio público o mercado?», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 110, abril-junio 2001, Civitas, Madrid, págs. 215-226.
- ◆ CREMADES, Javier y GERBOLÉS, Javier, «Problemas de acceso al mercado para los nuevos operadores del cable», *Diario LA LEY*, 1999, Ref.º D-115, Tomo 3.
- ◆ SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Antonio Jesús, «Algunos apuntes sobre el régimen jurídico de la televisión digital terrenal (TDT)», *Actualidad Administrativa*, Madrid, núm. 28, 1999, págs. 783-804.
- ◆ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, «La televisión digital y el Derecho comunitario europeo: reflexiones en torno a una polémica transposición», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Madrid, núm. 1, enero-junio 1997, págs. 215-238.
- ◆ HERNÁNDEZ MUÑOZ, Ricardo, «Perspectivas de la televisión digital», *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*, Madrid, núm. 55, febrero 1998, págs. 85-92.
- ◆ HARRISON, Jackie, «Determining Jurisdiction in the Digital Age», Lorna Woods, *European Public Law*, vol. 5, núm. 4, diciembre 1999, Londres, págs. 583-600.
- ◆ FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, «Aspectos jurídicos del proceso de implantación de la tecnología digital en la televisión por ondas terrestres», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 18, junio 2001, Zaragoza, págs. 23-65.
- ◆ CREMADES, Javier, «El régimen jurídico de la televisión digital por satélite mediante sistema de acceso condicional», *Diario LA LEY*, Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía, núm. 4314, junio 1997, Madrid, págs. 1-6.
- ◆ CARLÓN RUIZ, Matilde, «Breves reflexiones jurídicas en torno al decreto-ley sobre televisión digital», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 48, mayo-agosto 1997, Oñati, págs. 299-320.
- ◆ ALONSO TIMÓN, Antonio Jesús, «La regulación de la televisión digital en España», *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, núm. 33, 2000, Madrid, págs. 227-272.
- ◆ SATRÚSTEGUI GIL DELGADO, Miguel, «Algunas observaciones sobre la televisión digital terrenal» en *Estudios de Derecho Constitucional: homenaje al profesor Dr. D. Joaquín García Morillo*, Tirant lo Blanch, 2001, págs. 271-278.
- ◆ CANO CAMPOS, Tomás, «El régimen jurídico-administrativo de la radiotelevisión en Italia: evolución y perspectivas actuales», *Revista de Administración Pública*, núm. 142, enero-abril 1997, págs. 523 a 569.
- ◆ ESCOBAR ROCA, Guillermo, «La Televisión por cable en España: estado de la cuestión», *Diario LA LEY*, núm. 5530, Año XXIII, 24 Abr. 2002, Ref.º D-112, pág. 1864, Tomo 3.
- ◆ SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Antonio Jesús, «Libertad de expresión y programación especial en Derecho norteamericano de los medios audiovisuales: y notas sobre la última Ley española de Televisión Sin Fronteras, Ley 22-1999, de 7 de junio», *Revista de Administración Pública*, núm. 151, enero-abril 2000, págs. 513 a 531.
- ◆ LÓPEZ DÍAZ, Elvira, «Televisión: servicio público: servicio público, financiación y libre competencia en la Unión Europea», *Diario LA LEY*, núm. 5734, Año XXIV, 7 Mar. 2003, Ref.º D-56.
- ◆ GARRORENA MORALES, Ángel, «La comisión del Congreso para el control de la radiotelevisión pública en España», *Anuario de derecho constitucional y parlamentario*, núm. 2, 1990, págs. 97 a 137.
- ◆ HERREROS LÓPEZ, Juan Manuel, «El régimen jurídico de la televisión: análisis de derecho comparado», *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, núm. 118, octubre-diciembre 2002, págs. 211 a 235.
- ◆ MANTECA VALDELANDE, Víctor, «La televisión pública: normativa comunitaria y española (televisión sin fronteras y gestión pública)», *Noticias de la Unión Europea*, A. 20, núm. 232, mayo 2004, págs. 37 a 52.
- ◆ SOUVIRÓN MORENILLA, José María, «Una primera reflexión sobre la reforma del Estatuto de la Radio y la Televisión por la Ley 24/2001, de Acompañamiento a la de Presupuestos del Estado para 2002», *REDETI, Revista del Derecho de las Telecomunicaciones e Infraestructuras en Red*, A. 5, núm. 13, enero-abril 2002, págs. 11 a 37.
- ◆ GRETEL, «El sector audiovisual y su evolución. La Televisión. Retos y oportunidades», *Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación*, 2005.



Veinte PÁGINAS WEB

www.obs.coe.int

www.oma.recam.org

www.digitaltelevision.gov.uk

www.aetic.es

www.televisiondigital.es

www.digitaltelevision.com

www.rtve.es

www.observatorio.red.es

www.dgtvi.it

www.europa.eu.int

www.atsc.org

www.asimelec.es

www.itu.int

www.dtg.org.uk

www.fenitel.es

www.ueberall-tv.de

www.fcc.gov

www.ofcom.org.uk

www.csa.fr

www.aacs.pt

Diez LIBROS

- PÉREZ CHULIÁ, Begoña, *El régimen jurídico del sector audiovisual y de las telecomunicaciones: un desafío para Europa*, Comares, Albolote (Granada), 2002.
- ALCOLEA, Gema, *La televisión digital en España*. Prólogo de Francisco Iglesias, Comunicación Social Ediciones y Publicaciones, Sevilla, 2003.
- GONZÁLEZ ENCINAR, J.J., *La televisión pública en la Unión Europea*, Mc Graw Hill, Madrid, 1996.
- ÉCIJA BERNAL, Hugo (Director), *Hacia una nueva política audiovisual: modelos de televisión, regulación de contenidos y consejos audiovisuales en España, Europa y EE.UU.*, Écija, Madrid, 2005.
- OBSERVATOIRE EUROPÉEN DE L'AUDIOVISUEL, *Systèmes de radio et télévision en Europe 2000-2001*, Hans-Bredow-Institut für Medienforschung, Hamburg, 2000.
- CREMADES, Javier, *Telecomunicaciones: 1.000 conceptos básicos*, Editorial LA LEY, 2001.
- CREMADES, Javier y RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, *Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones (aprobada por Ley 32/2003, de 3 de noviembre)*, Editorial LA LEY, 2004.
- GAVILÁN ESTELAT, Eduardo, *Aplicaciones de la televisión digital a la transmisión por satélite*, Instituto Oficial de Radio Televisión Española, Madrid, 1995.
- LINDE PANIAGUA, Enrique, *Derecho audiovisual*, Colex, Madrid, 2003.
- GARCÍA LLOVET, E., *El régimen jurídico de la radiodifusión* (prólogo de E. García de Enterría), Marcial Pons, Madrid, 1991.

