

**UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELONA**  
**FACULTAT DE CIÈNCIES DE LA COMUNICACIÓ**  
**DEPARTAMENT DE PERIODISME I DE CIÈNCIES DE LA COMUNICACIÓ**

**Tesis Doctoral**

**LOS ORGANISMOS REGULADORES DEL AUDIOVISUAL  
Y SUS ACTUACIONES EN LA ZONA EUROMEDITERRÁNEA**

La protección de los menores, los derechos humanos y la diversidad  
cultural en Francia, España, Líbano y Marruecos

**Ricardo Carniel Bugs**

**Dirección: Dra. Teresa Velázquez García-Talavera**



**Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)**

**Noviembre de 2012**



**Ricardo Carniel Bugs**

**LOS ORGANISMOS REGULADORES DEL AUDIOVISUAL  
Y SUS ACTUACIONES EN LA ZONA EUROMEDITERRÁNEA**

La protección de los menores, los derechos humanos y la diversidad  
cultural en Francia, España, Líbano y Marruecos

Tesis doctoral elaborada bajo la dirección de la Dra. Teresa Velázquez García-Talavera, presentada en el Programa de Doctorado en Comunicación y Periodismo del Departament de Periodisme i Ciències de la Comunicació, como requisito para la obtención del título de Doctor por la Universitat Autònoma de Barcelona - Mención *Doctor Europeo*.

**Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)**

**Noviembre de 2012**



Esta Tesis doctoral ha sido realizada con el apoyo de la Universitat Autònoma de Barcelona, a través de una Beca Predoctoral para Personal Investigador en Formación (PIF) en el Departament de Periodisme i Ciències de la Comunicació (III Convocatoria, período 2008-2012) y también de la Convocatoria de Estancias de investigación de corta duración fuera de Catalunya (2010).

La realización de esta Tesis doctoral ha estado enmarcada en el Proyecto I+D+I titulado “La construcción social del espacio euromediterráneo en los medios de comunicación. La información en prensa y televisión” (CSO2008-01579/SOCI), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación español (2009-2011) y desarrollado por el Laboratori de Prospectiva i Recerca en Comunicació, Cultura i Cooperació (LAPREC-UAB). Investigadores por orden alfabético: Hassan Abbas, María Luz Barbeito, Tayeb Boutbouqalt, Ricardo Carniel Bugs, Carmina Crusafon, Olga Del Río, M<sup>a</sup> Pilar Diezhandino Nieto, Natalia Fernández Díaz, Elisabet García Altadill, Juan Antonio García Galindo, Abdelouhad El Imrani, Francisco Martín, Carmen Martínez Romero, Lucía Molina, Nieves Ortega, José María Perceval, José Manuel Pérez Tornero, Fernando Sabés, Susana Tovías, Sahar Taalat. Teresa Velázquez (Investigadora Principal). Doctorandas adscritas al proyecto: Cristina Marques y Valentina Saini.



*Para*

*Alef, Alemão e Zanezinha*



## **AGRADECIMIENTOS**

La conclusión de esta etapa no habría sido posible sin el apoyo de muchas personas, a quienes me gustaría dirigir mi más sincero agradecimiento:

*A la Dra. Teresa Velázquez García-Talavera*, tutora y directora, mi agradecimiento y mi admiración por haberme brindado la oportunidad y la experiencia inolvidables de formar parte de su equipo y de nutrirme de sus conocimientos para la realización de mi trayectoria doctoral. Gracias por la paciencia y la dedicación empleadas en la tarea de dirigir esta investigación pero, sobre todo, gracias por la confianza depositada siempre en mí, aun cuando yo mismo no la tenía.

*A las Dras. Carmina Crusafon Baqués, Olga Del Río y al Dr. Fernando Sabés Turmo*, profesores y compañeros, por sus consejos, sugerencias y apoyo para la conclusión de mi investigación y para los desafíos en general que nos deparan diariamente la vida universitaria. En su nombre, gracias a todos los profesores e investigadores, de varios departamentos de la UAB y de otras universidades, que han contribuido, directa o indirectamente, con la tesis doctoral y con mi formación académica integral.

*A la Dra. Naomi Sakr*, por la inmejorable atención recibida durante mi estancia de investigación en el Arab Media Centre, Communication and Media Research Institute (CAMRI), de la University of Westminster – Londres, Reino Unido – y por sus relevantes aportaciones a mi tarea investigadora. En su nombre, gracias a todo el equipo del Arab Media Centre, CAMRI y School of Media, Arts and Design.

*A los expertos y representantes de organismos reguladores*, por el tiempo dedicado a las entrevistas incluidas en la investigación y, especialmente, a los miembros y colaboradores de los equipos de dichas autoridades, que hicieron posibles dichas entrevistas, así como la obtención de datos, documentos y contactos necesarios al estudio.

*A la Universitat Autònoma de Barcelona, la Facultat de Ciències de la Comunicació y, especialmente, al Departament de Periodisme i Ciències de la Comunicació*, por todo el soporte recibido institucionalmente y, principalmente, por parte de sus profesionales y colaboradores.

*A todos mis amigos y colegas*, por su paciencia, sus ánimos, su apoyo esencial del que siempre me acordaré. Me gratifica darme cuenta de que no tendría páginas suficientes para citar uno a uno a todos vosotros, estéis donde estéis, en Brasil o en Italia, en México, Egipto o Colombia, en Inglaterra, Portugal, Chile, Estados Unidos, Líbano, Argentina o Canadá, y por supuesto, en la UAB, en Catalunya y en el resto de España.

Mi agradecimiento y reconocimiento más que especial a mis padres, *Rosane y Vitório*, por el amor incondicional y por creer siempre en este hijo desperdigado por el mundo. En su nombre, agradecer a todos mis familiares que han hecho que las distancias pareciesen menores, porque siempre estuvieron presentes, con su apoyo y cariño. Y a Dios, por regalarme esta familia.

A todas y todos,

**Moltes gràcies, muchas gracias, muito obrigado.**

## **RESUMEN**

La presente tesis doctoral tiene como objeto de estudio los organismos de regulación creados en países de la zona euromediterránea como autoridades independientes y sus actuaciones sobre los medios audiovisuales. Los objetivos generales de la investigación son identificar qué garantías formales de independencia se observan en la configuración de los organismos reguladores creados en países mediterráneos y constatar si dichas instituciones cumplen las funciones que tienen legalmente atribuidas respecto los contenidos emitidos por radio y televisión. Para alcanzarlos, a partir de una metodología de corte documental sumada a la realización de entrevistas con representantes de las instituciones analizadas, la investigación se estructura en dos partes, cada cual compuesta de cuatro capítulos. En la primera parte se revisan los fundamentos que justifican la pertinencia de una regulación diferenciada sobre los medios audiovisuales y los principios y características asociadas a un alto nivel de autonomía de las instituciones de regulación. También se analizan las principales políticas de integración euromediterráneas para conocer qué aspectos se desprenden de ellas en relación a los contenidos audiovisuales. En base a los criterios identificados sobre la independencia de los reguladores y los principales ámbitos de regulación, en la segunda parte se lleva a cabo el análisis de las similitudes y diferencias de los Consejos del Audiovisual creados en Francia, Líbano y Marruecos y las experiencias de ámbito autonómico en España (Cataluña, Navarra y Andalucía).

**Palabras Clave:** Autoridades Independientes, Consejos del Audiovisual, Medios audiovisuales, Regulación de Contenidos, Protección de Menores, Derechos Humanos, Diversidad Cultural, Zona Euromediterránea

## **ABSTRACT**

This doctoral thesis aims to study the regulatory bodies created in Euro-Mediterranean countries as independent authorities, and their actions on the media. The main objectives of the research are to identify what formal guarantees of independence can be found in the structure of regulatory bodies created in Mediterranean countries, and to determine to what extent these institutions fulfil the legally assigned tasks on content regulation. To achieve these objectives the research was divided into two parts, each one comprising four chapters, using the documentary research method combined with interviews with representatives of the authorities analysed. In the first part we review the rationale for the relevance of a differentiated regulation for the media and the principles and characteristics associated with a high level of autonomy of regulatory institutions. It also discusses the major Euro-Mediterranean integration policies to discover which aspects stem from them in relation to audiovisual content. Based on the criteria identified on the independence of regulators and key regulatory areas, the second analyses the similarities and differences between the Audiovisual Councils created in France, the Lebanon and Morocco and the experiences of the Spanish autonomous communities (Catalonia, Navarre and Andalusia).

**Keywords:** Independent Authorities, Audiovisual Councils, Media, Content Regulation, Protection of Minors, Human Rights, Cultural Diversity, Euro-Mediterranean Area



## **ÍNDICE DE CONTENIDOS**

<b>Resumen</b> .....	vii
<b>Índice de contenidos</b> .....	ix
<b>Índice de tablas</b> .....	xiii
<b>Relación de abreviaturas y siglas</b> .....	xv
<b>INTRODUCCIÓN GENERAL</b> .....	1
<b>Presentación y relevancia del objeto de estudio</b> .....	3
<b>Antecedentes y referentes teóricos</b> .....	8
<b>Metodología y estructura de la investigación</b> .....	13
<b>PRIMERA PARTE</b>	
<b>Políticas públicas y regulación de los medios audiovisuales en el contexto euromediterráneo</b> .....	17
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>La Regulación de los Medios Audiovisuales</b> .....	19
1.1. El sector audiovisual desde las políticas de comunicación .....	21
1.2. Los cambios y retos de la convergencia tecnológica .....	29
1.3. Una regulación particular aplicada a los medios audiovisuales .....	33
1.4. Interés general y servicio público .....	41
1.5. Regulación de mercado y regulación de contenidos .....	51
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>Los Organismos Reguladores y sus mecanismos de Independencia</b> .....	57
2.1. Autoridad e independencia para la regulación .....	58
2.2. La configuración de un organismo independiente .....	62
2.3. Una pauta para observar los criterios de independencia .....	70
2.4. Ofcom, el regulador británico como referente global .....	81
2.5. Plataformas supranacionales de organismos reguladores .....	96

### **CAPÍTULO 3**

<b>La Política Audiovisual Europea y la regulación de los contenidos audiovisuales en el ámbito comunitario</b> .....	99
3.1. Antecedentes y evolución de la Política Audiovisual Europea .....	101
3.2. La Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual .....	113
3.3. Directrices comunitarias sobre organismos reguladores .....	121
3.4. La cooperación entre organismos reguladores europeos .....	128

### **CAPÍTULO 4**

<b>Los Medios Audiovisuales en las Políticas Euromediterráneas y la colaboración entre Reguladores de la zona</b> .....	137
4.1. El audiovisual en las políticas euromediterráneas .....	141
4.1.1. El Proceso de Barcelona – Unión por el Mediterráneo .....	143
4.1.2. La Política Europea de Vecindad .....	156
4.2. La colaboración supranacional a partir de la Red de Inst. de Regulación Mediterráneas .....	163
4.2.1. La declaración de regulación de contenidos .....	166
4.2.2. El énfasis en la protección de los menores .....	168

### **SEGUNDA PARTE**

<b>Los organismos reguladores de los medios audiovisuales en Francia, España, Líbano y Marruecos: similitudes y especificidades</b> .....	175
<b>Introducción a la segunda parte</b> .....	177

### **CAPÍTULO 5**

<b>El Conseil Supérieur de l'Audiovisuel de Francia</b> .....	179
5.1. Antecedentes del modelo regulador francés .....	180
5.2. Evolución y estado actual del CSA .....	183
5.2. Las actuaciones del CSA (2007-2011) .....	191

### **CAPÍTULO 6**

<b>España: los consejos autonómicos frente al déficit estatal</b> .....	227
6.1. El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales .....	231
6.2. Cataluña .....	241
6.2.1. Evolución y estado actual del CAC .....	243
6.2.2. Las actuaciones del CAC (2007-2011) .....	249

6.3. Navarra .....	265
6.3.1. Evolución y estado actual del CoAN .....	266
6.3.2. Las actuaciones del CoAN (2007-2011) .....	271
6.4. Andalucía .....	279
6.4.1. Evolución y estado actual del CAA .....	282
6.4.2. Las actuaciones del CAA (2007-2011) .....	288
6.5. Iniciativas de otras Comunidades Autónomas .....	306
<b>CAPÍTULO 7</b>	
<b>La limitación consultiva del <i>Conseil National de l'Audiovisuel de Líbano</i></b> .....	313
7.1. La iniciativa privada en Líbano .....	313
7.2. Evolución y estado actual del CNA .....	317
7.3. Las actuaciones del CNA (2007-2011) .....	324
<b>CAPÍTULO 8</b>	
<b>Marruecos y la <i>Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle</i></b> .....	329
8.1. La tradición del monopolio estatal .....	333
8.2. Evolución y estado actual de la HACA .....	338
8.3. Las actuaciones de la HACA (2007-2011) .....	339
<b>CONCLUSIONES</b> .....	349
<b>REFERENCIAS</b> .....	363
<b>RESEARCH SUMMARY AND CONCLUSIONS</b> .....	387
<b>ANEXOS</b> .....	413



## **ÍNDICE DE TABLAS**

### **Capítulo 2**

Tabla 2.1. Pauta de observación de estructura y composición del organismo regulador (A) .....	79
Tabla 2.2. Pauta de observación de la función reguladora y transparencia del regulador (B) .....	80
Tabla 2.3. Configuración Office of Communications de Reino Unido (A) .....	92
Tabla 2.4. Configuración Office of Communications de Reino Unido (B) .....	95

### **Capítulo 5**

Tabla 5.1. Configuración Conseil Supérieur de l'Audiovisuel de Francia (A) .....	187
Tabla 5.2. Configuración Conseil Supérieur de l'Audiovisuel de Francia (B) .....	190
Tabla 5.3. Resumen de las actuaciones destacadas del CSA (2007-2011) .....	223

### **Capítulo 6**

Tabla 6.1. Configuración Consejo Estatal de Medios Audiovisuales de España (A) .....	238
Tabla 6.2. Configuración Consejo Estatal de Medios Audiovisuales de España (B) .....	239
Tabla 6.3. Configuración Consell de l'Audiovisual de Catalunya (A) .....	246
Tabla 6.4. Configuración Consell de l'Audiovisual de Catalunya (B) .....	247
Tabla 6.5. Resumen de las actuaciones destacadas del CAC (2007-2011) .....	264
Tabla 6.6. Configuración Consejo Audiovisual de Navarra (A) .....	269
Tabla 6.7. Configuración Consejo Audiovisual de Navarra (B) .....	270
Tabla 6.8. Resumen de las actuaciones destacadas del CoAN (2007-2011) .....	278
Tabla 6.9. Configuración Consejo Audiovisual de Andalucía (A).....	285
Tabla 6.10. Configuración Consejo Audiovisual de Andalucía (B) .....	287
Tabla 6.11. Resumen de las actuaciones destacadas del CAA (2007-2011) .....	305

### **Capítulo 7**

Tabla 7.1. Configuración Conseil National de l'Audiovisuel de Líbano (A) .....	321
Tabla 7.2. Configuración Conseil National de l'Audiovisuel de Líbano (B) .....	322

### **Capítulo 8**

Tabla 8.1. Configuración Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle de Marruecos (A) ....	336
Tabla 8.2. Configuración Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle de Marruecos (B) .....	337
Tabla 8.3. Resumen de las actuaciones destacadas de la HACA (2007-2011) .....	347



## **RELACIÓN DE ABREVIATURAS Y SIGLAS**

AAI	Autoridades Administrativas Independientes
AEM	Asociación Euromediterránea
ANL	Assemblée Nationale Libanaise
BBC	British Broadcasting Corporation
BEREC	Body of European Regulators for Electronic Communications
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOCM	Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid
BOE	Boletín Oficial del Estado español
BOIB	Boletín Oficial de Illes Balears
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
BON	Boletín Oficial de Navarra
BORL	Bulletin Officiel de la République du Liban
BORM	Bulletin Officiel du Royaume du Maroc
CAA	Consejo Audiovisual de Andalucía
CAC	Consell de l'Audiovisual de Catalunya
CCMA	Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals
CCE	Consejo de las Comunidades Europeas
CE	Constitución Española
CEMA	Consejo Estatal de Medios Audiovisuales
CMT	Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones
CNA	Conseil National de l'Audiovisuel
CoAN	Consejo Audiovisual de Navarra
COE	Consejo de Europa
COM	Comisión de la Unión Europea
COPEAM	Conférence Permanente de l'Audiovisuel Méditerranéen
CSA	Conseil Supérieur de l'Audiovisuel
CSCA	Conseil Supérieur de la Communication Audiovisuelle
CUE	Consejo de la Unión Europea
DAB	Digital Audio Broadcasting
DCMS	Department of Culture, Media and Sports
DGCA	Direcció General de la Comunicació Adiovisual
DOCV	Diari Oficial de la Comunitat Valenciana
DOCYL	Diario Oficial de Castilla y León

DOGC	Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya
DOCE	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
DSCA	Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual
DTI	Department of Trade and Industry
DTSF	Directiva Televisión sin Fronteras
EBU	European Broadcasting Union
EITO	European Information Technology Observatory
EMMT	Euromed & the Media Taskforce
ENTV	Empresa Nacional de Televisió (Algèria)
EPRA	European Platform of Regulatory Authorities
EPTV	Organisme Públic de Televisió (Algèria)
ERG	European Group of Regulators
EUMAP	EU Monitoring and Advocacy Program
FCC	Federal Communications Commission
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GATS	General Agreement on Trade in Services
GRETEL	Grupo de Regulación de Telecomunicaciones
HACA	Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle
IEVA	Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación
INA	Institut National de l'Audiovisuel
IPTV	Internet Protocol Television
JORF	Journal Officiel de la République Française
LBC	Lebanese Broadcasting Corporation
MENA	Middle East and North Africa
Ofcom	Office of Communications de Reino Unido
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
OEA	Observatorio Europeo del Audiovisual
OMC	Organización Mundial del Comercio
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe
OSI	Open Society Institute
PAE	Política Audiovisual Europea
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PE	Parlamento Europeo
PEV	Política Europea de Vecindad
RIRM	Réseau des Instances de Régulation Méditerranéennes

RTVA	Radio y Televisión de Andalucía
RTVE	Radio y Televisión Española
SNRT	Société Nationale des Radios et Télévisions
SOREAD	Société d'Etudes et de Réalisations Audiovisuelles
SPA	Servicio Público Audiovisual
TDT	Televisión Digital Terrestre
TF1	Télévision Française 1
TL	Télé Liban
TUE	Tratado de la Unión Europea
TVC	Televisió de Catalunya
UE	Unión Europea
UER	Unión Europea de Radiodifusores
UIT	Unió Internacional de Telecomunicaciones
UpM	Unión por el Mediterráneo
UNESCO	United Nations Organization for Education, Science and Culture
UTECA	Unión de Televisiones Comerciales Asociadas

## **INTRODUCCIÓN GENERAL**



## ***Presentación y relevancia del objeto de estudio***

Hace exactamente 30 años, Denis McQuail (1992) constataba relevantes “indicios de cambios” en los medios de comunicación de masas, en alusión a significativos avances técnicos y a cambios económicos y sociales. En la misma época, Román Gubern (1992) afirmó que la sociedad vivía en una “jungla audiovisual”, una curiosa expresión para referirse a un sector con pocos límites, en el que se multiplicaban de manera exponencial los productos audiovisuales. Ambas declaraciones nos parecen muy representativas respecto al periodo entre finales de los años 80 y principios de los 90: paralelamente se desarrollaban una profunda revolución tecnológica y una fuerte tendencia global a la liberalización y la desregulación de mercados.

Tres décadas después, al cierre del presente estudio, podemos verificar que la comunicación, en general, y la audiovisual, en particular, han pasado por una metamorfosis. Los indicios que apuntaba McQuail dejaron de vislumbrarse para convertirse en elementos centrales de una transformación drástica. Impulsada, sobre todo, por la digitalización y las novas formas de conectividad, la sociedad red de Manuel Castells (1997) es una realidad consolidada. Pero si, por un lado, es evidente el progreso técnico de las formas y medios de comunicación, no es tan sencillo determinar si esta evolución ha contribuido para controlar o para ampliar el crecimiento vertiginoso del paisaje audiovisual. Es cierto que la globalización económica y la internacionalización de los procesos comunicativos facilitaron la expansión de conglomerados multinacionales, los grandes depredadores de la jungla; no obstante, la corriente neoliberal que demandaba menos reglas para los mercados, incluido el audiovisual, encontró resistencia especialmente en Europa (Gubern, 1992), y los mismos cambios que afectaron a los medios audiovisuales también pusieron de manifiesto la necesidad o la conveniencia de establecer nuevas formas de regulación del sector.

Desde el surgimiento de los medios audiovisuales, su importancia económica y social no ha hecho más que aumentar. El espacio y el papel que ocupan en la vida de las personas se consolidaron rápidamente, y los avances tecnológicos de las últimas décadas multiplicaron sus posibilidades, por lo que el sector derivado de esta actividad pasó de ser atractivo a ser visto como estratégico. El Observatorio Europeo del Audiovisual (OEA) estima que el mercado audiovisual de los 27 estados miembros de la Unión Europea supera los 120.000 millones de euros<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Datos del *Yearbook Online Premium Service 2011* (OEA, 2011).

Sin dejar de considerar la relevancia mundial de dicha industria en la producción de riqueza, los medios audiovisuales – esencialmente la radio y la televisión – no deben responder únicamente a criterios económicos. Actualmente puede parecer poco realista hablar en estos términos, pero la comunicación y la información tienen un rol mucho más complejo e imprescindible en la vida de la sociedad moderna que el de otros sectores empresariales. Del mismo modo, tampoco están para atender a los propósitos partidistas o ideológicos de las fuerzas políticas dominantes. El servicio prestado por los medios audiovisuales es de vital importancia para salvaguardar los valores democráticos y del Estado de derecho, ya que transportan y distribuyen bienes intrínsecamente vinculados a derechos y libertades fundamentales de las personas. Al lado de los tradicionalmente reconocidos derechos a la información y comunicación o las libertades de expresión y de pensamiento, por ejemplo, en estos momentos el uso y consumo de las TIC reivindica, además, el derecho al ciberespacio, que conlleva la capacidad de contar con la suficiente alfabetización digital, aparte, claro está, de la libertad de acceso y uso de las TIC que permita la inclusión de todas las personas.

De esta forma, los objetivos de las empresas, sean estatales o privadas, que gestionan los medios audiovisuales no deberían prevalecer frente a las necesidades de la ciudadanía, por lo que se requiere la intervención del poder público. Una acción que vele por la viabilidad y el desarrollo del mercado, sin perjuicio de los intereses generales, esto es, los intereses del público al cual se dirigen estos medios. En otras palabras, un sector tan complejo como es el audiovisual exige una regulación también diferenciada. Y esta regulación diferenciada pasa, de manera determinante, por una autoridad también peculiar. Un organismo que pueda ejercer la supervisión del sector audiovisual con un alto nivel de autonomía respecto a los poderes dominantes – económico (mercado) y político (gobierno). De esta premisa inicial parte nuestra investigación, enfocada a los organismos llamados independientes y encargados de actuar en la regulación del audiovisual.

La independencia de la regulación del audiovisual es una determinación política que existe en algunos países, principalmente anglosajones, desde hace varias décadas, y a partir de los años 90 pasa a cobrar más fuerza en la Europa continental, amparada por iniciativas de distintas esferas como el Consejo de Europa y la Unión Europea. Dichas instancias vinculan los organismos independientes a principios como la idoneidad, la neutralidad y la transparencia, necesarios para defender con autonomía un conjunto de valores sociales, entre los que se destacan notoriamente la protección de los niños y adolescentes, la defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales, y la promoción de la diversidad cultural. En este sentido, la regulación de los contenidos emitidos

por la radio y la televisión cobra especial relevancia, ya que los medios audiovisuales ocupan un rol decisivo en la vida de las sociedades actuales.

Además de instar a los Estados europeos a seguir esta tendencia, la política europea busca conquistar y asegurar un rol influyente en el panorama global, por lo que trabaja para exportar el modelo de regulación independiente a otras partes del mundo. En este sentido, posicionamos nuestro estudio en una zona geopolítica considerada estratégica para Europa: la cuenca del Mediterráneo. Históricamente, las relaciones europeas con países mediterráneos tienen especial relevancia para diferentes ámbitos de estudio, incluidas las ciencias de la comunicación. Por todo ello, tomaremos en consideración las principales políticas euromediterráneas, esto es, las iniciativas impulsadas desde la Unión Europea hacia los vecinos de la orilla sur, como son los países del Norte de África y Oriente Próximo. De esta manera, el contexto de nuestro estudio se ubica en un área concreta, a la cual llamamos zona euromediterránea, una noción que responde a esa visión de las propias políticas originadas e impulsadas desde la UE hacia un grupo específico de terceros países mediterráneos.

Recordando que tanto los objetivos buscados por la regulación del sector audiovisual como la creación de distintas autoridades independientes son frutos de políticas públicas de comunicación, nuestro *objeto de estudio* consiste, por tanto, en los organismos de regulación creados en países de la zona euromediterránea y sus actuaciones sobre los medios audiovisuales para llevar a cabo esta misión.

Siguiendo esta dirección, profundizaremos el análisis sobre cuatro países: España, Francia, Líbano y Marruecos. Consideramos de interés la elección de estos países porque, por un lado, los cuatro poseen una importante trayectoria de participación en las iniciativas de integración mediterránea – como, por ejemplo, son miembros de la *Réseau des Instances de Régulation Méditerranéennes* (RIRM) – mientras, por otro lado, presentan diferencias que arrojan luz sobre las particularidades por las que se rigen cada uno de los países, respecto a la aplicación de la regulación del audiovisual.

En la orilla europea del Mediterráneo, hemos considerado relevante presentar dos casos bien distintos: Francia, que cuenta con un consejo nacional para el audiovisual, y España, cuya especificidad se centra en los consejos creados en el ámbito de las Comunidades Autónomas. El primer caso cuenta con una larga tradición en este aspecto, siendo uno de los pioneros en Europa en concertar la ruptura del monopolio estatal con la creación de un regulador independiente. Tras constantes debates y cambios legislativos en

torno a la regulación del audiovisual, en 1989 Francia puso en marcha el *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* (CSA), que rápidamente se convirtió en un referente para otros países, tanto europeos como de otros continentes. Creemos que este proceso de revisión democrática de un ente regulador para el audiovisual, sumado a la influencia de Francia en Europa y en la cuenca mediterránea, justifican su inclusión en la presente investigación.

Por lo que se refiere a España, el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales está previsto en la nueva legislación audiovisual española, en vigor desde el año 2010, pero hasta el presente momento no ha salido del papel. A falta de una autoridad reguladora estatal para el sector audiovisual, consideramos pertinente tratar las distintas iniciativas llevadas a cabo por aquellas Comunidades Autónomas que han creado consejos audiovisuales para supervisar la radio y la televisión en su ámbito territorial de competencia. Concretamente, trataremos los casos del *Consell de l'Audiovisual de Catalunya* (CAC), el Consejo Audiovisual de Navarra (CoAN) y el Consejo Audiovisual de Andalucía (CAA). Asimismo, presentaremos de modo sucinto la situación de otras Comunidades Autónomas que han intentado o empiezan a poner en marcha organismos reguladores.

Respecto a la orilla sur del Mediterráneo, nos pareció pertinente estimar para este estudio un país perteneciente al Magreb (Occidente del Norte de África) y otro al Máchreq (Oriente Próximo). La relevancia de Líbano se justifica principalmente por su papel precursor en la región respecto la apertura económica de los medios audiovisuales y la creación de un organismo regulador, un peculiar *Conseil National de l'Audiovisuel* (CNA) que sigue vinculado al Ministerio de Información de dicho país. Por otro lado, Marruecos fue uno de los países que recibió gran influencia del modelo francés de regulación, hecho que se puede comprobar en la comparación entre ambas legislaciones. No obstante, aunque la configuración básica de la *Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle* (HACA) parece haberse inspirado en el CSA francés, las diferencias entre las actuaciones de los dos organismos reguladores se hacen bastante evidentes. De todos modos, los dos casos ofrecen pistas sobre un posible inicio de cambio en la regulación del audiovisual en países árabes.

Acotado así nuestro objeto de estudio, establecemos dos objetivos generales: a) identificar qué garantías formales de independencia se observan en la configuración de los organismos reguladores creados en Francia, España, Líbano y Marruecos; y b) constatar si dichas instituciones cumplen las funciones que tienen legalmente atribuidas respecto los contenidos emitidos por radio y televisión. Para alcanzarlos, definimos algunos objetivos específicos:

- Establecer, a partir de los estudios antecedentes y referentes teóricos, una pauta de observación de los criterios asociados a un alto nivel de autonomía (independencia) requerido por los reguladores del audiovisual;
- Identificar los principios de regulación de contenidos audiovisuales que se desprenden de las iniciativas de integración euromediterráneas y observar su relación con los criterios de las directrices europeas;
- Describir la estructura y ordenamiento que configuran los organismos reguladores existentes en los países estudiados;
- Identificar y revisar las actuaciones concernidas a los contenidos audiovisuales llevadas a cabo por los organismos reguladores durante los últimos cinco años (2007-2011);
- Verificar en qué medida sus actuaciones están relacionadas con la protección de los menores, los derechos humanos y la diversidad cultural.

Para nuestro cometido, partimos de algunas preguntas de investigación tales como: ¿Qué garantías formales de independencia se observan en la configuración de los organismos reguladores creados en Francia, España, Líbano y Marruecos? ¿Estas instituciones cumplen las funciones que tienen legalmente atribuidas respecto los contenidos emitidos por radio y televisión? ¿Qué criterios pueden ser asociados a un alto nivel de autonomía respecto de los organismos reguladores del audiovisual? ¿Cuál es la estructura y configuración de la autoridad reguladora en Francia, España, Líbano y Marruecos y qué características formales de independencia pueden ser observadas? ¿Es posible conocer las actuaciones reguladoras sobre los contenidos audiovisuales de dichos países en los últimos cinco años? ¿En qué medida estas actuaciones reguladoras están relacionadas con la protección de los menores, de los derechos humanos y de la diversidad cultural?

Una vez se alcanzan los objetivos y se responde a las preguntas de investigación, la presente tesis doctoral puede representar una interesante aportación teórica al ámbito de estudio por diferentes aspectos: primero, revisa los fundamentos y preceptos del tema elegido y despliega una herramienta de análisis de la configuración de una autoridad reguladora; segundo, describe y analiza la estructura de los organismos reguladores del audiovisual de dos países árabes del Mediterráneo – sobre los cuales no son frecuentes los estudios, especialmente en España –, así como actualiza la configuración de los organismos reguladores en dos Estados europeos; y, tercero, añade un elemento diferencial al recoger y verificar qué hacen dichas autoridades, a través del estudio de sus actuaciones.

De forma complementaria, consideramos que nuestro estudio también se justifica por otros dos elementos. Trataremos de evidenciar que la creación de organismos reguladores

independientes es una tendencia mundial, apoyada por diferentes instancias supraestatales (UNESCO, Consejo de Europa, entre otras). Sin embargo, dicha tendencia no recibe un respaldo uniforme y unánime en las naciones abarcadas por el estudio. Al cierre de nuestro trabajo, el Estado español sigue sin contar con una autoridad independiente y el Consejo Audiovisual libanés presenta pocas características que aseguren una regulación con autonomía respecto al poder político, por lo que se pone de manifiesto la conveniencia de la investigación.

Además, aunque la presente investigación no se constituye desde el ámbito de los estudios regionales (*area studies*), creemos que sí presenta un componente relacionado con dicha corriente académica que es la contribución al conocimiento mutuo entre las orillas del Mediterráneo:

“(…) mientras que lo que saben los europeos sobre sus vecinos árabes es muy poco o nada, incluso entre las elites ilustradas, en los países árabes la mayoría de la gente tiene un grado de información bastante considerable sobre la cultura y las sociedades occidentales. En estas condiciones, resulta sumamente difícil establecer alianzas o diálogos. Con todo y con eso, en nuestra opinión son muchas las razones por las cuales el Mediterráneo puede ser un objeto de estudio genuino e importante para los investigadores en el ámbito de las ciencias sociales” (Gillespie y Martín, 2006: 155).

Por ello, la existencia de organismos independientes y la regulación realizada en este ámbito tiene proyección social, ya que “responde a las demandas de una sociedad determinada, un grupo social, instituciones o, sus resultados previsibles pueden ser de interés para dichas instancias” (Del Río y Velázquez, 2005: 47). En este sentido, nuestro estudio pretende contribuir al conocimiento de las autoridades reguladoras y las funciones que realizan según el marco legal al que están subordinadas.

### ***Antecedentes y referentes teóricos***

Esta investigación doctoral se plantea, principalmente, desde el paradigma de las Políticas de Comunicación, que abarca las políticas específicas concernidas a los medios audiovisuales, o *Media Policy*. En algunos contextos, donde los aspectos tecnológicos y económicos son similares o presentan una tendencia a resultados convergentes, el análisis de la política y de sus políticas – *politics* y *policy* – ayuda a explicar muchas de las diferencias verificadas en los sistemas mediáticos (Humphreys, 1996; Hallin y Mancini, 2008).

Asimismo, tenemos en cuenta que la investigación en Políticas de Comunicación presenta una evolución continua como campo multidisciplinar, el cual mantiene una estrecha relación con distintos ámbitos académicos tales como la sociología, la economía o las ciencias jurídicas (Just y Puppis, 2012). Para el tema que nos ocupa, son especialmente relevantes las aportaciones de expertos afines a la Economía Política y al Derecho Público, considerando que ponemos el foco central de nuestro estudio sobre organismos públicos creados para llevar a cabo la regulación – vista como una intervención diferenciada de la Administración – sobre el sector audiovisual.

Las políticas de comunicación constituyen un campo de estudios de larga tradición en Europa, por lo que partimos de este contexto hacia un punto de vista euromediterráneo. Según Van Cuilenburg & McQuail (2003: 182), la definición general de las políticas de comunicación hace referencia a los proyectos que buscan un determinado objetivo, a partir de la proposición de los medios necesarios y una planificación para ponerlos en marcha. Para Sarikakis (2007: 14), estos proyectos son expresiones de los conflictos entre intereses económicos e ideologías políticas.

Una política de comunicación puede ser global, tomando en cuenta la totalidad de la esfera comunicativa, o parcial, si abarca determinados segmentos de este amplio conjunto (Schenkel, 1981: 18). Así, la política dirigida al sector audiovisual, cobra especial protagonismo por el hecho de que los medios audiovisuales se han instalado en el corazón de nuestra estructura social (Pauwels y otros, 2009). Desde el nacimiento del cine, la televisión, la red mundial Internet y cada vez más con las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), el audiovisual se consolida en un papel multifuncional, como canal informativo, promotor cultural, vía de entretenimiento y también producto de alto valor añadido para un mercado en permanente expansión. En este sentido, nos parece pertinente la definición que Sarikakis (2004b) propone sobre *Media and communications policy*:

“El término hace referencia a los principios generales que guían las decisiones de las autoridades, usualmente los gobiernos, sobre la función de los medios de comunicación de masa. Los objetos de las políticas de medios (audiovisuales) son entendidos como los contenidos, la propiedad de las industrias, asuntos de infraestructura técnica y desarrollo tecnológico, las relaciones entre los medios y el público, así como las relaciones de los medios con las autoridades y el mercado (...) Además, las políticas de medios se refieren al conjunto de normas e instituciones que administran o gestionan los derechos y obligaciones de los profesionales y organizaciones, con el objetivo de preservar la ética periodística, los estándares publicitarios y, normalmente a

través de la autorregulación, la relación de los medios con sus públicos” (Sarikakis, 2004b)<sup>2</sup>.

A lo largo del siglo XIX, los objetivos nacionales determinados por los Estados dieron origen a las políticas de comunicación que, en aquel momento, procuraban dar respuesta a los avances tecnológicos vigentes en el entorno comunicativo. Con el desarrollo de las telecomunicaciones y, ya en el umbral del siglo XX, del cine, la radio, y la televisión, las políticas públicas buscaron primero definir e impulsar las nuevas industrias y, más tarde, configurar los derechos y límites impuestos a los nuevos mercados surgidos (Murciano, 2005, 2006). Por otra parte, una política audiovisual también está condicionada por la ausencia de directrices, esto es, “la indefinición respecto de cuestiones que tienen una incidencia significativa – social y culturalmente – en la estructuración de un sector audiovisual potencialmente más abierto y más diverso” (Giordano y Zeller, 1999: 38). Por tanto, la necesidad de un conjunto de elementos, tareas u objetos nos conduce a la regulación de los medios audiovisuales.

La regulación del audiovisual supone tratar muchos desafíos, especialmente los generados por el proceso de convergencia tecnológica. La digitalización, las nuevas posibilidades de conectividad e interacción, las nuevas formas de utilizar y consumir, todos estos cambios ponen en tela de juicio los límites que existían tradicionalmente entre los medios, la radiodifusión, las telecomunicaciones. En otras palabras, las políticas estaban orientadas a esta división clásica, por lo que muchas veces tenían objetivos divergentes para cada uno de los campos abarcados (Humphreys, 1996; Murciano, 2006).

Asimismo, la creciente internacionalización de la industria audiovisual conlleva otro punto de inflexión: los límites de las políticas nacionales frente a un contexto supraestatal – o viceversa. Mientras las reglas concernidas a los criterios económicos y técnicos parecen encontrar menos resistencia en los acuerdos, resulta más complejo alcanzar estándares compartidos para la regulación de los contenidos audiovisuales, ya que afectan directamente aspectos vinculados con la identidad, la cultura de cada país – y a veces, como en el caso español, de distintas comunidades dentro de un mismo país.

En este sentido, cobra especial relevancia la perspectiva de la política audiovisual europea (Harcourt, 2005; Humphreys, 2008; Michalis, 2007; Sarikakis, 2004a, 2007). Las

---

<sup>2</sup> Traducción del autor de la presente investigación a partir del texto original “*Media and communications policy: a definition*”, inserido en la publicación electrónica *The Papers on line* del *Institute of Communications Studies* de la Universidad de Leeds (UK), en su sección *Media and Communications Policy*, apartado “*Communications Policy Re/sources*”. Recuperado de <http://ics.leeds.ac.uk/papers/vp01.cfm?outfit=ks&requesttimeout=500&folder=4&paper=25> [Consulta: 12/01/2011].

iniciativas impulsadas desde la esfera comunitaria nos permiten observar la evolución de políticas con el fin de conformar un mercado común, a partir de unas reglas compartidas por los Estados miembros.

Sin embargo, como acabamos de apuntar en el párrafo anterior, la normativa que organiza un mercado está vinculada a otros elementos. Desde principios de la década de los 90, Europa lideró el grupo de países que defendía la excepción cultural del sector audiovisual en las negociaciones multilaterales de comercio y servicios, especialmente durante la ronda Uruguay del GATT (Crusafon, 1999, 2005; Pauwels y otros, 2009).

Esta postura europea se posiciona en la línea de que los objetivos marcados para un sector económico están relacionados – o deberían estarlo – con el interés general de la sociedad (Van Cuilenburg y McQuail, 2003: 184). Pero, ¿en qué consiste el interés general? Nuestro recorrido por diferentes fuentes, de McQuail (1992) a Lunt y Livingstone (2012), no nos permite identificar una concepción única, pero nos ofrece un conjunto de valores relacionados de forma muy estrecha con la igualdad de los ciudadanos en una comunidad política democrática, una noción que vincula la base fundamental de la política a las instituciones de derecho y regulación encargadas de actuar según sus principios (Feintuck, 2004).

Debido a todas sus especificidades y a su rol determinante en la estructura social, el sector audiovisual necesita una regulación diferenciada de otros mercados, una fórmula diferenciada a través de la cual el Estado ha de asegurar el equilibrio adecuado de fuerzas entre los actores económicos, políticos y la ciudadanía (Majone, 1992; Baldwin y Cave, 1999; Prosser, 2005). La política europea ha buscado encontrar dicha fórmula – y, consecuentemente, dicho equilibrio – combinando distintos mecanismos de regulación. Pero se puede observar un amplio consenso sobre un aspecto crucial para llevar a cabo la regulación de los medios audiovisuales: la existencia una autoridad de regulación, dotada de autonomía respecto al gobierno y a la industria, de forma a evitar injerencias externas en las funciones reguladoras (Salomon, 2008). Esta noción está avalada por instituciones europeas, especialmente el Consejo de Europa (2000, 2008), pero también por instancias globales como, por ejemplo, la UNESCO (2008), que ubica la existencia de un sistema de regulación independiente entre los indicadores clave para el desarrollo de los medios.

En otras palabras, un tipo de regulación particular requiere ser llevada a cabo por una institución también particular, por lo que pasamos a analizar estructuras administrativas públicas, dotadas de autoridad para supervisar los medios audiovisuales, esto es,

organismos independientes de regulación (Tornos Mas, 1999, 2002; Guyot y Tiao, 2007). Dichos organismos de regulación del audiovisual están abarcados en la categoría general de las Autoridades Administrativas Independientes, un conjunto de diversos entes con distintas funciones y objetivos (Salvador, 2002; Barata i Mir, 2007). En otras palabras, la constitución de dichos entes, el otorgamiento de potestades y la definición de sus tareas y mecanismos legales de actuación son factores que condicionarán el tipo de intervención estatal sobre el sector en cuestión (Betancor, 2000, 2009).

Es pertinente reforzar que los estudios sobre la regulación, las distintas autoridades reguladoras y sus características de independencia, pueden ser encontrados desde las diferentes áreas de conocimiento que contribuyen a la presente investigación. Por un lado, los análisis de carácter jurídico suelen concentrarse en la configuración de dichas autoridades y su encaje en la legislación pertinente a cada país o región. Y aunque algunos de estos antecedentes presentan una visión más bien desfavorable a los organismos independientes de regulación, examinan criterios y aspectos que sí son oportunos para complementar nuestra investigación.

Por otra parte, ya hemos mencionado que la tendencia europea posiciona los entes reguladores como actores centrales de las políticas públicas, con el fin de una efectiva regulación del sector audiovisual, tal y como indican diferentes contribuciones desde uno de los trabajos precursores del *Institut National de l'Audiovisuel* francés (INA, 1996), pasando por la aportación del *Open Society Institute* (OSI, 2005), hasta el reciente y remarcable estudio *Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive*, liderado por el *Hans Bedrow Institute* (2011).

De este modo, en el desarrollo de esta investigación podremos verificar que los organismos reguladores ostentan un doble rol: son resultado de una política audiovisual, a la vez en que se les encarga la aplicación y supervisión de la misma, y que esta actividad estará condicionada también por elementos legales y jurídicos.

Por último, pero no menos importante, nuestro marco referencial se nutre también de otras contribuciones que aportan elementos necesarios para el análisis específico en los ámbitos propuestos, desde una mirada más regional sobre la zona euromediterránea (Gillespie y Martín, 2006; Segura i Mas, 2002; Soler i Lecha, 2006), hasta el estudio de cada caso. La tradición de Francia y su influencia en Europa y en el Mediterráneo (Autin, 2007; INA, 1996; Nevoltry y Delcros, 1989), la anomalía estatal de España y su especificidad

gracias a las Comunidades Autónomas (Bustamante, 2003, 2006; García Castillejo, 2006; Giordano y Zeller, 1999; Milian Massana y otros (2004); Moragas y Prado, 2000; Zallo, 2010) y los casos de Líbano y Marruecos, cada uno con sus particularidades dentro del llamado mundo árabe, estudiado por distintos expertos (Amir, 2001; Ayish, 2011; Boyd, 1999; Dajani, 2001, Hroub, 2009; Sakr, 2007, 2012; Zaid, 2010, entre otros).

### ***Metodología y estructura de la investigación***

Considerando los objetivos de nuestro estudio, adoptamos una metodología de corte documental, complementada por la revisión bibliográfica y la aportación de entrevistas semi-estructuradas. El análisis cualitativo de informes, textos legales y otros documentos constituye la principal herramienta metodológica en las diferentes etapas de la investigación. Por un lado, en la revisión de textos comunitarios que conforman la política audiovisual europea y su dimensión externa, así como de las políticas que reflejan la presencia – o la ausencia – de la comunicación audiovisual en las iniciativas de integración euromediterráneas.

Por otro lado, el recorrido a través de las distintas legislaciones estatales seleccionadas ha permitido identificar el marco de creación de un organismo regulador y sus eventuales características de independencia.

Asimismo, un tercer y definitivo nivel de análisis abarcó la documentación disponible relativa a la actuación concreta de dichos reguladores, esto es, se establecieron como piezas-clave de la investigación los Informes y/o Memorias de actividades de los organismos reguladores concernidos, en el período de los cinco años anteriores a la publicación de nuestro estudio, esto es, entre 2007 y 2011. Sobre los tres niveles, pero sobre este último en especial, es pertinente precisar que la investigación consideró como recursos válidos los documentos de carácter oficial publicados. Este criterio de selección ha supuesto una dificultad añadida en los casos de los países del sur del Mediterráneo, ya que éstos no divulgan Informes o Memorias de actividades. Como alternativa, se estableció en dichos casos una búsqueda y análisis de documentos individuales - decisiones, resoluciones, comunicaciones, etc. – publicados por el propio organismo regulador o por el Boletín Oficial del país en cuestión.

De forma complementaria, hemos añadido a nuestra metodología la realización de 11 entrevistas semiestructuradas, a lo largo del período de la investigación, con

representantes de los organismos reguladores analizados y expertos en la materia (en orden alfabético): Ramón Bultó Llevat, presidente del CoAN de Navarra de 2002 a 2011; Josep Maria Carbonell, presidente del CAC de Catalunya de 2004 a 2009; Emmanuel Gabla, consejero del CNA de Francia desde 2009; Ahmed Ghazali, presidente de la HACA de Marruecos de 2003 a 2012; Abdel Hadi Mahfouz, presidente del CNA de Líbano desde 2001; Dunja Mijatović, presidenta de la *European Platform of Regulatory Authorities* (EPRA) de 2007 a 2011; Juan Montabes Pereira, presidente del CAA de Andalucía de 2008 a 2010 y de la *Réseau des Instances de Régulation Méditerranéennes* (RIRM) de 2009 a 2010; Dominic Morris, director del *Chief Executive's Office* de la OFCOM de Reino Unido de 2005 a 2009; Nicos Papaioannou, presidente de la *Radio Television Authority* de Chipre de 2004 a 2010; Stéphanie Rabourdin-Godbert, relaciones internacionales de la Conferencia Permanente del Audiovisual Mediterráneo (COPEAM); y Manuel Ángel Vázquez Medel, presidente del CAA de Andalucía de 2005 a 2008.

Dichas entrevistas, además de una serie de contactos y reuniones con miembros del equipo de dichos organismos reguladores y especialistas en regulación, han ayudado a comprender las particularidades de los casos estudiados y han contribuido a reforzar la argumentación favorable a la regulación del audiovisual por parte de organismos independientes.

A partir de la combinación de los referidos instrumentos metodológicos y la base teórica en la que se sustenta el estudio, hemos seguido una línea de investigación que parte de las bases teóricas y legales hasta observar su aplicación en cada contexto, por lo que consideramos que el presente estudio responde a un carácter exploratorio y, también, descriptivo y analítico. Exploratorio en tanto que aborda la intervención real de los organismos reguladores en el sector audiovisual; es decir, la gran mayoría de los estudios previos encontrados trata los organismos reguladores desde su estructura y características de independencia, mientras que esta investigación da un paso más, al contemplar las acciones concretas de dichas autoridades en un período de tiempo reciente, lo que nos permite conocer no sólo como se configura el organismo regulador sino también sobre qué aspectos de la regulación del audiovisual se han producido las actuaciones de los organismos independientes. Asimismo, el presente trabajo consiste en una investigación descriptiva y analítica, ya que además de describir la estructura de los entes reguladores y sus actuaciones, nos proponemos a presentar aquellas observaciones que se extraen de los resultados obtenidos a partir del análisis de dichas actuaciones, constatando las similitudes y diferencias entre las distintas actividades reguladoras y que se relacionan con la tradición democrática y evolución de dichas autoridades en cada contexto.

Las respuestas obtenidas durante el estudio nos permitirán comprobar algunas hipótesis, reflejadas de forma recapitulativa en el siguiente supuesto:

*La independencia de los organismos reguladores analizados y el cumplimiento de sus funciones concernidas a los contenidos audiovisuales son dos aspectos interrelacionados, que responden a:*

- a) el nivel de autonomía del regulador respecto de los poderes político y económico;*
- b) la tradición de instituciones democráticas y el contexto sociopolítico en cuestión;*
- c) el grado de transparencia practicado por el regulador;*
- d) los principios y valores destacados en las normas europeas y las políticas de integración euromediterránea.*

Finalmente, el presente estudio se estructura en dos partes formadas, cada una, por cuatro capítulos. La Primera Parte reúne la fundamentación aplicada a nuestro objeto de estudio. El Capítulo 1 consta de una revisión de los principios que sostienen la regulación del sector audiovisual, con énfasis en la regulación de los contenidos audiovisuales, y la justificación de un organismo diferenciado y particular para ejecutar esta función, partiendo de las políticas públicas para este sector en el ámbito de las Políticas de Comunicación. En el Capítulo 2, consideramos nuestros antecedentes para identificar las principales características atribuidas a un organismo con el fin de dotarlo de un alto nivel de autonomía – independencia – respecto de los poderes político y económico.

En el Capítulo 3, hacemos un recorrido por el desarrollo de la política audiovisual europea (PAE), considerando que para observar las iniciativas de la UE hacia terceros países, primero hemos de conocer los pilares que conforman la normativa interna del bloque comunitario, con énfasis sobre la regulación de los contenidos audiovisuales. Ya en el Capítulo 4, intentamos buscar qué elementos de la PAE pueden extrapolarse a la zona euromediterránea. Para ello, verificamos qué dice la dimensión externa de la PAE sobre la integración con terceros países y repasamos las principales políticas euromediterráneas: el Proceso de Barcelona – Unión por el Mediterráneo y la Política Europea de Vecindad. Asimismo, repasamos el trabajo realizado en otra esfera supranacional, la Red de Instituciones de Regulación Mediterráneas, un foro entre los propios organismos reguladores que busca el compromiso de los miembros para con principios comunes de regulación.

En resumen, los dos primeros capítulos nos permiten elaborar una pauta de observación para la estructura y configuración de los organismos reguladores, mientras del tercer y cuarto capítulos, podemos identificamos la coincidencia de elementos de regulación audiovisual entre la política audiovisual europea y las iniciativas euromediterráneas.

La Segunda Parte de la investigación, por tanto, toma en cuenta estos fundamentos para realizar el análisis de los cuatro países mediterráneos seleccionados. Así, los Capítulos 5 al 8 corresponden, respectivamente, al estudio de los casos de Francia, España, Líbano y Marruecos, a partir de los cuales podemos constatar qué características asociadas a la independencia están presentes en los reguladores de dichos países y después verificar en qué ámbitos de la regulación de los contenidos audiovisuales han actuado dentro del período analizado, así como su relación con los aspectos destacados por las políticas de integración regional.

**PRIMERA PARTE**

**POLÍTICAS PÚBLICAS Y REGULACIÓN DE LOS MEDIOS AUDIOVISUALES  
EN EL CONTEXTO EUROMEDITERRÁNEO**



## **CAPÍTULO 1**

### **La Regulación de los Medios Audiovisuales**

La construcción de una sociedad que disfrute plenamente de derechos fundamentales como, por ejemplo, el acceso a la información es un proceso largo y continuo. A través de los siglos, la civilización ha avanzado en la conquista y, sobretodo, en las garantías de respeto a principios y valores concebidos como inherentes a la persona humana. Los esfuerzos de la comunidad internacional en el sentido de establecer cánones globales han contribuido a un proceso que, en la actualidad, todavía no se desarrolla uniformemente en distintas partes del mundo; la especificidad y complejidad de cada contexto condiciona de forma determinante esta realidad.

No obstante, aunque todavía perdura la existencia de varios regímenes dictatoriales o totalitarios en diferentes puntos del planeta, podemos considerar que la sociedad, en general, ha dado pasos importantes en la consolidación de los derechos y libertades individuales, incluidas las libertades de opinión y de expresión. Gran parte de la población mundial goza, actualmente, de amplias posibilidades comunicativas, entre las cuales juegan un papel fundamental los medios de comunicación de masas. Posibilidades que, hasta hace poco tiempo, eran incipientes o inexistentes debido a la corta vida de la democracia y el Estado de derecho en muchas naciones, evidenciando la estrecha relación existente entre los sistemas políticos y la trayectoria de los medios (Hallin y Mancini, 2008).

En ese proceso de consolidación democrática, muchas veces la primera reacción social a la *actuación* o *intervención* del poder público – especialmente en el ámbito de la comunicación – está marcada por la desconfianza y el rechazo. La ciudadanía, lógicamente, no quiere retroceder a los tiempos de opacidad, prohibición y represión, que por mucho tiempo han limitado y distorsionado la información en varios países, y por lo que los Gobiernos eran vistos como enemigos de las libertades individuales (Van Cuilenburg y McQuail, 2003).

Por otra parte, la evolución de las actividades relacionadas con la comunicación y la información dieron origen a mercados muy atractivos en términos empresariales, no sólo por su significativo valor económico sino, especialmente, por la consecuente formación de

sectores estratégicos en el conjunto de la llamada Sociedad de la Información y Sociedad del Conocimiento<sup>3</sup>.

Naturalmente, cualquier actividad económica necesita un marco en el que orientarse y seguir las reglas establecidas para el adecuado funcionamiento que se pretende alcanzar. Pero en el ámbito que nos ocupa, no podemos olvidar que la información y la comunicación, antes que materia prima o bien de consumo de un sector, son derechos fundamentales de los ciudadanos. Por tanto, los mercados vinculados a la información y la comunicación no pueden estar condicionados únicamente por el beneficio empresarial, sino que deben respetar los derechos y atender a las necesidades de la población. Pero, ¿qué se ha de exigir a estos mercados? ¿De qué forma el poder público debería intervenir? ¿Cómo establecer reglas y fiscalizar su cumplimiento sin permitir el control abusivo? A partir de los fundamentos que desarrollaremos a lo largo de esta investigación, entendemos que las respuestas a estas preguntas se encuentran en la implementación de una adecuada *regulación*. Una función reguladora que, considerando las particularidades del sector concernido, ha de ser especialmente sensible y particular.

El término *regulación* procede, principalmente, de los campos de la Economía y el Derecho, muy asociado a la existencia de distintos monopolios estatales. Para profundizar sobre este concepto, es relevante definir y acotar qué tipo de actividad queremos abordar, precisión que ayudará a comprender y justificar la necesidad de su correspondiente regulación, ya que conlleva las características propias de cada sector. Así, a partir del macrocampo de la información y la comunicación, nuestro estudio se limitará a los *medios audiovisuales*, entendidos éstos como la radio y la televisión.

Tal delimitación no es algo aleatorio sino que, en un primer momento, responde a la delimitación verificada en la práctica por los propios organismos reguladores que nos proponemos a analizar – los Consejos o Autoridades del Audiovisual. Asimismo, distintas referencias bibliográficas como “El régimen jurídico *del audiovisual*” (VV.AA., 2000) o “El futuro *del audiovisual* en España” (Álvarez Monzoncillo e Iwens, 1992) hacen alusión a los medios de comunicación de naturaleza audiovisual. Entretanto, considerando las imparables

---

<sup>3</sup> El concepto *Sociedad de la Información* surgió relacionado con los procesos de revolución tecnológica, con el foco puesto sobre la dimensión económica de la industria de la información, y asociado a las ideas neoliberales de la globalización. Tuvo su punto álgido con la realización de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información – 2003 y 2005 – además de estar aceptado por diferentes esferas internacionales como la Unión Europea. A su vez, la noción de *Sociedad del Conocimiento* se ha postulado como una alternativa que, además de la cuestión tecnológica e industrial, implica la redefinición de los procesos comunicativos a partir del nuevo contexto, en el que también cuentan otras esferas como la social, cultural o política. Esta acepción fue adoptada por la UNESCO, pero reconociendo la existencia de más de una sociedad, por lo que utiliza las expresiones *Sociedades del Conocimiento* o *Sociedades del Saber*. Para profundizar sobre la evolución de ambos conceptos Véase Castells (1997), Matellart (2001), Velázquez (2010), entre otros.

transformaciones tecnológicas y los cambios propiciados en este sector audiovisual ¿a qué medios exactamente se aplica dicha regulación? ¿Se limita a las emisoras tradicionales de radio y televisión?

En este capítulo trataremos, por tanto, de responder a estas preguntas, a partir del recorrido por aspectos como la liberalización de las comunicaciones electrónicas, los retos de la convergencia, la misión de servicio público, la protección del interés general y la interrelación entre mercado y contenidos audiovisuales. La reflexión sobre estos diferentes elementos, conectados entre sí, nos permitirá explicar las especificidades de los medios audiovisuales, a la vez que comprender la perspectiva de una regulación diferenciada que se considera necesaria sobre dicho sector.

### **1.1. El sector audiovisual desde las políticas de comunicación**

Para analizar la función reguladora y su papel en el sector audiovisual, hemos de tener en cuenta el desarrollo de los sistemas mediáticos en el ámbito en cuestión, en este caso la zona euromediterránea. El surgimiento y los avances de los medios de comunicación en el área abarcada por nuestro estudio se dan en épocas y de maneras diversas, pero podemos constatar que la mayoría de emisoras de radio y televisión, en ambas orillas mediterráneas, nacieron bajo el control estatal, constituyéndose en monopolios. La trayectoria del audiovisual en torno al Mediterráneo demuestra que los mandatarios decidieron, por lo menos inicialmente, asegurar el control exclusivo sobre unos medios que apuntaban ser una poderosa herramienta de gran alcance social, imprescindible para los propósitos gubernamentales.

Lo que va a marcar la distancia entre los distintos países puede resumirse principalmente en dos aspectos: la longevidad del monopolio público y el papel otorgado a los medios estatales a partir de la entrada de la iniciativa privada en el sector. En otras palabras, el proceso con el que cada país configura un mercado en donde antes había exclusividad estatal, y que encuentra sus principales fundamentos en las políticas públicas adoptadas. Por su impacto en las libertades civiles y en los derechos humanos, cada vez más se entiende que las políticas de comunicación forman parte de la ciudadanía política (Sarikakis, 2004a). En este sentido, una mirada desde las políticas de comunicación nos ayudará a entender diferentes elementos de nuestro análisis.

Los orígenes de las *Communication Policy* están asociados a las interacciones que se fueron desarrollando entre los proyectos empresariales y los intereses nacionales. Van Cuilenburg y McQuail (2003) hablan de los acuerdos, a través de los cuales se establecía un equilibrio de poder y de ventajas entre el gobierno y la industria. Unas relaciones que no se dan en sentido único y de forma lineal desde el Estado hacia las empresas, sino que en diferentes épocas y condiciones los medios también han ejercido su influencia sobre el sistema político (Hallin y Mancini, 2008).

En base a la trayectoria observada especialmente en Europa occidental – y que vendría a influenciar otras regiones, entre ellas los vecinos mediterráneos –, Van Cuilenburg y McQuail (2003) analizan la evolución de las políticas de comunicación, dividida en tres fases consecutivas: la primera, a partir de la llegada del telégrafo eléctrico hasta la Segunda Guerra Mundial; la segunda, paralela al periodo posguerra hasta la década de los años 90; y la tercera, todavía en proceso de desarrollo y definición en la actualidad.

La primera fase, situada entre mediados del siglo XIX hasta 1945, fue llamada de *Emerging communications industry policy*, caracterizada por un proceso gradual de acumulación de medidas que buscaban dar respuesta a las novedosas tecnologías surgidas a lo largo de este período y por la ausencia de una política integral con objetivos coherentes para la comunicación. Pese a una destacada cooperación internacional para acercar posturas y facilitar un sistema global, priman los intereses nacionales, es decir, los intereses de los gobiernos nacionales.

Una de las principales características de esta fase es que empieza a dibujarse una clara separación de regímenes jurídicos entre las diferentes tecnologías empleadas en las actividades comunicativas. La distinción de regímenes es un elemento muy relevante en el análisis de las políticas públicas, ya que pone de manifiesto las diversas perspectivas adoptadas por los gobiernos para según qué aspectos de la comunicación. De forma resumida, las políticas pasaron a estar vinculadas a tres esferas generales: los medios impresos, los *common carriers* (especialmente telégrafo y telefonía) y la radiodifusión (radio y televisión). Es evidente que el soporte o la vía de transmisión utilizados son elementos cruciales en esta clasificación.

De este modo, mientras la prensa y la imprenta disfrutaban mayoritariamente de pocas restricciones, siguiendo una lógica de mercado libre y competitivo (Humphreys, 1996), los gobiernos deciden imponer una *reserva jurídica* sobre los servicios de comunicación electrónicos. Así, los Estados aseguraban la *titularidad* sobre las actividades que

empezaban a conformarse en torno a las entonces novedosas tecnologías. Esta titularidad venía a justificarse, especialmente, en los criterios de escasez del espacio radioeléctrico, un recurso limitado que, por tanto, debería estar bajo la gestión del poder público.

Por razones evidentes, la prensa no está subordinada a la escasez de las ondas electromagnéticas, por lo que no hay un bien público al que el Estado pueda declarar su reserva y asegurar su titularidad<sup>4</sup>. Pero en la distinción entre las comunicaciones electrónicas también ha pesado otro criterio importante. Mientras el telégrafo y el teléfono posibilitaban la comunicación interpersonal (ámbito individual y privado), la radio y la televisión han estado naturalmente en el corazón de la comunicación de masas (ámbito colectivo y público), diferencia fundamental que nos seguirá interesando en las siguientes secciones. Eso sí, ambos sectores fueron considerados por los gobiernos como demasiado esenciales y estratégicos para dejarlos en manos del libre mercado (Van Cuilenburg y McQuail, 2003: 188). Empezaban a cobrar fuerzas algunos principios como la utilidad pública o el interés colectivo, que vendrían a condicionar el modelo predominante de medios de comunicación en Europa.

Los avances propiciados por la radio, durante los años veinte del siglo XX, empezaron a plantear elementos que, más tarde, se desarrollarían en la segunda fase de las políticas de comunicación. Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, la segunda fase se ha definido por las políticas que otorgan protagonismo a la noción de *servicio público*, asociada a los medios de comunicación de masas. Políticas que priorizaban la estrategia sociopolítica del contexto posguerra:

“Pese al clima de la Guerra Fría, el espíritu de democracia y el anhelo de solidaridad internacional fueron capaces de influenciar la política de medios de comunicación. Ni las lecciones del mal uso de los medios masivos con fines propagandísticos, ni los peligros del control monopólico sobre la prensa de masas fueron olvidados” (Van Cuilenburg y McQuail, 2003: 191).

Un modelo de servicio público se constituía como el argumento central de justificación de los monopolios estatales en la mayor parte de los países europeos. De acuerdo con Humphreys (1996: 112-115), las razones que amparaban esta exclusividad respondían fundamentalmente a tres tipos: razones técnicas, económicas y políticas. Las primeras, especialmente relacionadas con la escasez de frecuencias ya mencionada, tenían en cuenta la experiencia inicialmente desastrosa de los Estados Unidos, en donde la radio

---

<sup>4</sup> Además, los periódicos y revistas han estado tradicionalmente vinculados al argumento de que el libre mercado y la autorregulación garantizarían el pluralismo informativo, aunque en diferentes épocas fueron necesarias medidas estatales para promover un mayor pluralismo de puntos de vista, relacionado directamente con los sistemas democráticos. Véase la trayectoria de las políticas públicas relacionadas con la prensa en Humphreys (1996).

siempre estuvo abierta a la iniciativa privada, generando un crecimiento rápido y caótico de emisiones en las ondas radioeléctricas. Por su parte, las razones económicas se centraron en la defensa del público, en tanto que una audiencia *cautiva*. Al contrario de la prensa, en la radio y la televisión el público no disponía de amplia variedad para elegir. Los entonces nuevos medios demostraron rápidamente una gran capacidad de condicionar los hábitos de consumo de las personas, un terreno muy fértil para la publicidad. Así, la regulación pretendía evitar abusos de los actores dominantes, con énfasis en los estándares y prácticas publicitarias.

Asimismo, el impacto de la radiodifusión era evidente no sólo en el consumo de bienes, sino también en la vida social y política de los ciudadanos. Además del temor por el mal uso de la comunicación de masas en la manipulación ideológica, los medios también fueron vistos como una amenaza al poder político, ya que podrían influenciar la opinión pública. Paralelamente al monopolio estatal, ganan peso principios como la imparcialidad y la representación del pluralismo político y democrático, valores que empiezan a conformar la base de la noción de servicio público de radiodifusión.

La evolución de las políticas públicas seguía el proceso que redimensionaba la importancia de los medios de comunicación en la vida política y social de las *democracias de masas*. Frente a la predisposición anterior de aglutinar medios bajo el poder público o de pocos grupos empresariales, aumentaba la presión política e industrial para limitar o impedir los monopolios, evitar la concentración y fomentar la pluralidad en la propiedad de medios – lo que, en teoría, propiciaría también la diversidad informativa y de corrientes de opinión en los contenidos. Pese a ello, la mayoría de gobiernos europeos – con excepción del Reino Unido – sostuvo por muchos años el dominio estatal sobre la radiodifusión, especialmente de la televisión, antes de abrir los mercados a la competencia<sup>5</sup>.

Es posible observar que las políticas dominantes en el contexto europeo seguían buscando legitimidad en base al presumible *interés público*, un concepto que también ha ido evolucionando y que trataremos con más detenimiento en el apartado 1.4. Pero es evidente que esta tendencia contribuyó a reforzar la separación entre telecomunicaciones y los medios de radiodifusión. Mientras aquellas estaban mayoritariamente asociadas a las infraestructuras, la regularidad de los servicios, el acceso universal, etc., éstos también

---

<sup>5</sup> Hallin y Mancini (2008) comparan los distintos sistemas mediáticos predominantes en Europa y Norteamérica, identificando, en base a diferentes variables del sistema político, tres modelos de sistemas de medios de comunicación: el modelo Mediterráneo o Pluralista Polarizado, el modelo del Norte de Europa o Democrático Corporativo, y el modelo del Atlántico Norte o Liberal. No entraremos a profundizar sobre el desarrollo de cada sistema mediático, pero dichos modelos aportan elementos relevantes para nuestro análisis posterior de los casos concernidos a nuestra investigación.

encontraban respaldo en determinados *fines sociales* como, por ejemplo, la diversidad de contenidos en términos políticos, sociales y culturales y la representatividad democrática.

La distinción según la tecnología se refleja también en acuerdos internacionales de aquella época. El Convenio Internacional de Telecomunicaciones firmado en 1973, por ejemplo, recoge las definiciones de “Telecomunicación: Toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos o imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos”; “Radiocomunicación: Toda telecomunicación transmitida por medio de ondas radioeléctricas”, y “Radiodifusión: Servicio de radiocomunicación cuyas emisiones se destinan a ser recibidas directamente por el público en general. Dicho servicio abarca emisiones sonoras, de televisión o de otro género”<sup>6</sup>.

Siguiendo este documento, las telecomunicaciones serían la categoría general, a partir de la cual derivan dos tipologías más específicas. La radio y la televisión están abarcadas en el tercer concepto – la radiodifusión – es decir, un tipo de transmisión radioeléctrica que se difunde a gran escala. El acuerdo utiliza y combina criterios técnicos, como la vía de transmisión (ondas radioeléctricas), con aspectos sociopolíticos (difusión al público en general). Dichas especificaciones técnicas unidas a la noción de fines sociales posicionó el servicio público, esto es, los medios de gestión pública en una posición privilegiada.

“La gestión de un recurso escaso como eran las frecuencias hertzianas, la conciencia sobre la importancia político-cultural de la radiotelevisión, o el consenso sobre la necesidad de preservar a ese aparato de la presión comercial fueron frecuentemente las principales razones alegadas, cuando no simplemente la inexistencia de grupos privados fuertes e interesados en el sector. En casi toda Europa occidental se constituye así un modelo específico de televisión estatal de servicio público, caracterizado por unos objetivos pedagógicos de la oferta de programas, la financiación dominante a través de un impuesto ad hoc (el canon), y por una siempre relativa pero progresiva autonomización de la gestión respecto de los Gobiernos” (Bustamante, 1999: 31).

En este aspecto, el caso británico es paradigmático y, a la vez, paradójico. Por varios años, la entonces *British Broadcasting Company*, más conocida como BBC, estimuló el surgimiento y el fortalecimiento de las emisoras públicas a lo largo del continente europeo. No obstante, la explotación de la radio en el Reino Unido fue encargada desde sus comienzos a un consorcio de la industria privada – bajo los auspicios del poder público –, y el monopolio estatal de televisión duró poco tiempo (Humphreys, 1996; Lunt y Livingstone,

---

<sup>6</sup> Convenio publicado en el BOE núm. 204 y 205, de agosto de 1976. Ver también Fernández-Shaw (1978: 26-29). El Convenio fue reformado varias veces hallándose en vigor la versión de Ginebra (1992), ratificado en España a través del BOE núm. 130/1996, de 29 de mayo, que contenía las mismas definiciones citadas que el texto de 1973.

2012). En otras palabras, la BBC representaba un modelo de qué fines deberían perseguir los medios públicos pero, mientras el Reino Unido se dirigía a un mercado diverso y competitivo, en la mayor parte de la Europa occidental el sistema estatal de radiodifusión seguía siendo hegemónico, aunque inspirado en esta filosofía a servicio de la democracia: “Esta era la actitud general con una excepción: la televisión pública en España, controlada por el aparato franquista” (Moragas y Prado, 2000: 10). La situación de España, donde la TV se mantenía bajo las órdenes de un régimen anti-democrático, se repetía en muchos de los vecinos del Mediterráneo Sur, aunque dentro de las características sociopolíticas de cada país en cuestión, tal y como veremos en la segunda parte de la investigación.

Retomando el desarrollo de las políticas de comunicación en el contexto europeo, el segundo período histórico estuvo marcado también por los procesos de acercamiento entre diversos países del continente, a través del Consejo de Europa y, especialmente, de las iniciativas de integración económica que resultarían en la actual Unión Europea. Por tanto, además de los intereses nacionales y los acuerdos internacionales, la tendencia europea en las políticas de comunicación pasó a estar influenciada también por las disposiciones *comunitarias*, en referencia a las primeras Comunidades Económicas Europeas.

Inicialmente, los medios de comunicación y la cultura no estaban siquiera contempladas en las medidas de promoción económica del bloque comunitario (Sarikakis, 2007). Pero con la progresiva internacionalización de los medios audiovisuales, a finales de los años 70 las instancias europeas empezaron a manifestar la necesidad de abordar también estas actividades y perseguir el objetivo principal de establecer un mercado único (Crusafon, 1999: 404). Eran los comienzos de lo que más tarde se constituiría como la Política Audiovisual Europea<sup>7</sup>.

Esta nueva perspectiva, marcada por la tradición francófona, contribuye a aumentar la distancia entre los distintos sectores comunicativos, a la vez que ubica la radiodifusión dentro de una gran industria *audiovisual*. Pero, en la práctica, ¿qué actividades están abarcadas por este concepto?

El término *audiovisual* representa, etimológicamente, la asociación entre sonido e imagen<sup>8</sup>. Según la Real Academia Española (RAE), audiovisual es un *adjetivo* “que se refiere conjuntamente al oído y a la vista, o los emplea a la vez. Se dice especialmente de

---

<sup>7</sup> Las políticas comunitarias europeas destinadas concretamente a la regulación de los medios audiovisuales serán objeto de un análisis detallado en el Capítulo 3 del presente estudio. Por el momento, nos limitamos a recoger fundamentos generales, relevantes para la comprensión del contexto en el que se ubica la presente tesis doctoral.

<sup>8</sup> Del latín *audire* (oír), *videre* (ver) más el sufijo *al* (relativo a). Véase <http://etimologias.dechile.net> [Consulta: 28/03/2011].

métodos didácticos que se valen de grabaciones acústicas acompañadas de imágenes ópticas”<sup>9</sup>. Sin embargo, sea por los cambios sociales o por la fuerza del hábito, con el paso del tiempo muchas palabras acaban incorporando un sentido más amplio o más complejo del que tenía originalmente su formación etimológica. Es el caso de la palabra audiovisual, principalmente cuando es utilizada en el ámbito de esta investigación. En varios estudios de comunicación, la palabra audiovisual deja de ser únicamente un adjetivo (relativo a algo) y adquiere la carga de sentido de un sustantivo, “*el audiovisual*”.

En un recorrido histórico de la comunicación audiovisual podemos encontrar diferentes clasificaciones, según el criterio adoptado. Tradicionalmente, el significado más amplio aparece vinculado directamente al *lenguaje* audiovisual, es decir, la técnica de expresión que se vale de la unión de sonido e imagen. Si echamos una mirada atrás, encontramos referencias que vincularon el lenguaje audiovisual al desarrollo del cine y la televisión.

“La palabra audiovisual es utilizada primeramente por los americanos en la década de los treinta, como consecuencia de la aparición del cine sonoro y primeras experiencias de televisión. Se unió el término audio al ya entonces habitualmente empleado como sustantivo de visual. Luego si audiovisual nace con motivo de la presencia de dichos medios, es justo que terminológicamente sea de propiedad exclusiva suya.” (Gutiérrez, 1979: 19).

Así como los orígenes de la comunicación de masas están relacionados con la imprenta y la prensa, podemos afirmar que la comunicación audiovisual de masas nace con el cine y alcanza su apogeo con la televisión, siendo esos los medios audiovisuales por excelencia. Todas las posibilidades que se han abierto desde entonces en el panorama audiovisual nacieron de las experiencias – exitosas o no – del cine y de la TV. Sin embargo, hubo otro gran motor de la comunicación de masas, una tecnología revolucionaria e imprescindible en la historia de los medios, pero que no utiliza el lenguaje audiovisual: la radio. En su sentido técnico estricto, la radio es un medio que sólo se escucha, pero comúnmente aparece incluido en el sector audiovisual, quizás por haber sido el precursor de la radiodifusión, por compartir el espectro radioeléctrico con la televisión o por el papel que todavía ocupa en la comunicación de masas.

A partir del momento en que no nos limitamos a las cuestiones técnicas, naturalmente descubrimos otras nociones sobre el audiovisual en distintas áreas de estudio. Por un lado, encontramos una delimitación general que habla de “una hilera conformada por las industrias del cine, vídeo y televisión” (Zallo, 1992: 133). A su vez, otro planteamiento es

---

<sup>9</sup> Definición recogida por la 22ª edición del Diccionario de la Lengua Española de la RAE (2001). Recurso en línea: <http://lema.rae.es/drae/?val=audiovisual> [Consulta: 29/03/2011].

más restrictivo, y afirma que “bajo esta denominación se oculta todo lo relacionado con la transmisión de sonido e imágenes por ondas o por cables” (Betancor, 2000: 207). Aunque pueden estar desfasados en la actualidad, estos dos ejemplos nos sirven para ilustrar una diferencia de perspectiva que todavía es útil para entender las distintas acepciones en torno al audiovisual: el primer se refiere a las industrias relacionadas principalmente con la creación y producción de contenidos audiovisuales, mientras el segundo hace alusión a la difusión de contenidos a través de un determinado soporte.

Tradicionalmente, las diversas actividades relacionadas con los contenidos de naturaleza audiovisual estuvieron abarcadas en tres grupos: la producción de contenidos, el empaquetamiento y edición (difusión), y la distribución de los productos (GRETEL, 2005). Éste último concierne al soporte de distribución, esto es, las redes y tecnologías de telecomunicación, por lo que se marcaba una distancia de los demás.

Por otra parte, los dos primeros grupos sí guardan relación con el audiovisual. La producción de contenidos ha estado más vinculada a la libertad de expresión y la creación artística y cultural, sobre las cuales caben pocas restricciones. Así, englobaría la industria cinematográfica, las productoras de teleseries o las empresas de desarrollo de videojuegos, por ejemplo. A su vez, las actividades de empaquetamiento y edición hacen referencia al trabajo de los difusores, en tanto que tratan de “unificar contenidos en forma de paquetes o de programación fluida para difundirla o comercializarla” (GRETEL, 2005: 11). Fue, por tanto, sobre esta difusión continuada de programación audiovisual, realizada a través de una red de soporte (primero ondas terrestres, después satélite y cable), que se estructuraron los principales elementos de regulación sobre los medios de comunicación audiovisuales, al cual GRETEL viene a llamar el *sector audiovisual clásico*.

En otras palabras, aunque las empresas de radio y televisión también participan directa o indirectamente en la producción de contenidos, la intervención del Estado se ha centrado en regular la difusión, no la creación. Evidentemente, la producción audiovisual se vería afectada por encontrar más o menos espacio y demanda, pero lo que ha constituido el objeto formal de las políticas y la reglamentación ha sido la actividad de difundir determinados contenidos al gran público. Esto nos lleva a diferenciar las actividades de creación de productos audiovisuales de la prestación de servicios relacionados con estos productos. Las primeras reciben medidas de estímulo económico, se trata de fomentar el desarrollo de su potencial, mientras la segunda categoría admite, además del fomento, las reglas sobre las cuales se ordena la prestación de los servicios. Servicios que, en esta

época, ya no se limitaban a la radiodifusión por ondas terrestres, sino que crecía exponencialmente la difusión por satélite y por cable.

Por todo ello, la Política Audiovisual Europea, en su sentido amplio, se refiere al desarrollo de toda una *industria audiovisual*, es decir, un conjunto de negocios relacionados con los contenidos de naturaleza audiovisual. Pero dentro de esta política, diferentes tipos de medidas son aplicados a sectores específicos de tal industria. Así, siguiendo la lógica de que las medidas de regulación han estado concernidas a los servicios de difusión, la radio y la TV – difundidos por satélite, cable u ondas terrestres – pasaron a ser reconocidos como el *sector audiovisual*. Dicho de otra forma, la regulación del sector audiovisual se refiere a la regulación de los medios audiovisuales convencionales.

Así, esta segunda fase de las políticas de comunicación, dominada por la noción de los medios como un servicio público, duró hasta mediados de los años 90. A partir de entonces, además de los efectos de una “ola” internacional de liberalización económica, la última década del siglo XX traería consigo una nueva revolución tecnológica, que puso de manifiesto la necesidad de revisar algunos de los pilares tradicionales de las políticas de comunicación y del llamado sector audiovisual.

## **1.2. Los cambios y retos de la convergencia tecnológica**

La evolución de la ciencia y la tecnología ha propiciado, a lo largo de la historia, una serie de transformaciones en la relación de los ciudadanos con los medios de comunicación. Cambios que, debido a su prodigiosa velocidad, casi siempre van por delante de las iniciativas políticas y legislativas, haciendo que las normas tengan que ser revisadas y actualizadas para hacer frente a una realidad social ya establecida.

Tal y como hemos visto hasta ahora, la tradicional diferenciación de políticas públicas y regímenes jurídicos había motivado una división en el macrocampo de la comunicación, clasificando tres grandes sectores: telecomunicaciones, audiovisual y, de otro lado, la prensa escrita. La irrupción del cable y el satélite como plataformas de transmisión de la televisión empezaba a provocar cambios en el mercado televisivo, aunque ambas tecnologías estuvieron asociadas a modelos de negocio alternativos, generalmente de pago, por lo que los medios convencionales seguían ocupando un papel central y estratégico en la comunicación de masas.

No obstante, la situación empezó a cambiar radicalmente con los avances en el proceso de digitalización y en la conectividad universal, que han generado una nueva revolución en las perspectivas comunicativas globales.

Las redes informáticas eran, hasta hace poco tiempo, un lujo destinado a las clases sociales privilegiadas, del mismo modo que los aparatos de telefonía móvil, pero esta realidad ha cambiado radicalmente. Actualmente, los canales de TV pueden ser recibidos a través del móvil y la programación de las estaciones de radio se transmite también por Internet para que el espectador pueda escucharla en su ordenador personal. Las nuevas tecnologías de información y comunicación pusieron en jaque las fronteras convencionales que separaban los medios audiovisuales y las telecomunicaciones, por lo que las políticas de comunicación y los marcos jurídicos también necesitan un nuevo planteamiento (Pauwels y otros, 2009).

El desafío de crear un nuevo paradigma es la característica crucial de la tercera y actual fase de las políticas de comunicación. Para algunos autores, esta tercera etapa presenta aspectos que son una *repetición* de la primera, ya que hay nuevamente poderosas tecnologías con un potencial incierto de desarrollo, vastos intereses comerciales e industriales en juego y gobiernos en apuros para mantenerse al día con los cambios (Van Cuilenburg y McQuail, 2003: 198). Eso sí, algunas fórmulas pueden ser antiguas, pero tienen que hacer frente a un contexto muy diferente.

Esta aproximación está en las pautas de la Unión Europea desde hace 25 años<sup>10</sup>. A finales de 1997, la Comisión Europea publicó el *Libro Verde sobre la Convergencia de los Sectores de Telecomunicaciones, Medios de Comunicación y Tecnologías de la Información y sobre sus Consecuencias para la Reglamentación*<sup>11</sup>. El documento, firmado por los Comisarios de Telecomunicaciones y del Audiovisual, fue apenas el puntapié inicial para este debate en el ámbito comunitario (Humphreys y Simpson, 2005).

La convergencia tecnológica concierne a la evolución entre las telecomunicaciones, los nuevos servicios telemáticos y el sector audiovisual “en el que se produce la aproximación entre sectores distintos, la mezcla y la integración de los mismos y,

---

<sup>10</sup> La Comunicación COM (86) 325 final, de la Comisión al Consejo sobre la política comunitaria de telecomunicaciones, de 05/06/1986, puso de manifiesto la necesidad de un debate comunitario sobre la progresiva aproximación técnica e industrial entre audiovisual, telecomunicaciones e informática (Humphreys y Simpson, 2005).

<sup>11</sup> *Green Paper on the convergence of the telecommunications, media and information technology sectors and the implications for regulation - Towards an approach for the information society [COM(97) 623 final - Not published in the Official Journal]*. Véase [http://europa.eu/legislation\\_summaries/information\\_society/internet/124165\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/internet/124165_en.htm) [Consulta: 02/01/2011].

eventualmente, se produce la creación de elementos nuevos” (GRETEL, 2000: 641). Según el estudio del Grupo de Regulación de Telecomunicaciones – GRETEL –, en base a datos del Observatorio Europeo de las Tecnologías de la Información<sup>12</sup>, se configuran nuevas definiciones:

“Telecomunicaciones: El sector de actividad económica de equipos y servicios de telecomunicaciones; Tecnologías de la Información (TI): El sector de actividad económica de hardware, software y servicios de informática; Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC): El agregado de los sectores de Telecomunicaciones y Tecnologías de Información; Hipersector de la Información: El agregado de las TIC con la Electrónica de Consumo, del Equipamiento Electrónico de Oficinas y los sectores de la Industria de Contenidos que más rápidamente convergen con las TIC -Publicidad, Audiovisual, Marketing y Anuncios y Distribución.” (GRETEL, 2000: 35).

La Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT, 2004), organización especializada de las Naciones Unidas, también habla de los retos que suponen esta transformación en el informe *Tendencias en las Reformas de las Telecomunicaciones 2004/2005: Las licencias en la era de la convergencia*. El documento hace referencia a los cambios que van a provocar toda la aproximación entre las diferentes tecnologías de información y comunicación, y así lo explica:

“El sector de las TIC está experimentando un cambio radical, ya que una industria que se basaba en el servicio telefónico ordinario (POTS) ofrece ahora aplicaciones de voz, datos y multimedios accesibles desde todo tipo de dispositivos de usuario a través de redes de línea e inalámbricas. A consecuencia de ello, países de todo el mundo están actualizando sus sistemas de concesión de licencias y de reglamentación para tener en cuenta el aumento de la convergencia.” (UIT, 2004: 1).

Por varios años, los teléfonos móviles significaron la posibilidad de hablar con alguien sin estar preso a cables, y en las redes informáticas lo más revolucionario eran los e-mails o chats, es decir, comunicación interpersonal a través de nuevas tecnologías. Sin embargo, la propia tecnología pasó a dificultar las distinciones entre telecomunicaciones y medios de comunicación:

“Si partimos de la distinción, clásica ya, de que cuando hablamos de telecomunicación estamos hablando de comunicación entre particulares y cuando hablamos de medios de comunicación estamos hablando de la comunicación de un pensamiento colectivo, nos damos cuenta de que los avances de la interactividad de los medios, mediante la prestación individualizada de servicios, nos introducen en una zona ambigua en la cual, siendo el instrumento tecnológico común para emitir telecomunicación y audiovisual, la función no nos permite discriminar con absoluta claridad regímenes jurídicos estancos” (Ortega, 2000: 137).

---

<sup>12</sup> *European Information Technology Observatory* (EITO), véase <http://www.eito.com> [Consulta: 01/03/2011].

En la práctica, los procesos de revisión de los marcos jurídicos impulsados desde la esfera comunitaria europea buscaban afrontar los crecientes efectos de la convergencia, sin olvidar las especificidades consideradas relevantes. Así lo refleja, por ejemplo, la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (PE y CUE), que buscaba establecer un marco común para las redes y servicios de comunicaciones electrónicas<sup>13</sup>:

“servicio de comunicaciones electrónicas: el prestado por lo general a cambio de una remuneración que consiste, en su totalidad o principalmente, en el transporte de señales a través de redes de comunicaciones electrónicas, con inclusión de los servicios de telecomunicaciones y servicios de transmisión en las redes utilizadas para la radiodifusión, pero no de los servicios que suministren contenidos transmitidos mediante redes y servicios de comunicaciones electrónicas o ejerzan control editorial sobre ellos; quedan excluidos asimismo los servicios de la sociedad de la información definidos en el artículo 1 de la Directiva 98/34/CE que no consistan, en su totalidad o principalmente, en el transporte de señales a través de redes de comunicaciones electrónicas” (PE y CUE, 2002: 39).

Del mismo modo, si tomamos el caso español como ejemplo, la Ley 32/2003 General de Telecomunicaciones (en adelante, Ley 32/2003) de 2003 adopta los preceptos de la norma comunitaria y hace una clara separación, en el momento en que excluye de su ámbito reglamentario los medios audiovisuales y sus contenidos.

“1. El objeto de esta ley es la regulación de las telecomunicaciones, que comprenden la explotación de las redes y la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas y los recursos asociados de conformidad con el artículo 149.1.21.ª de la Constitución. 2. Quedan excluidos del ámbito de esta ley el régimen aplicable a los contenidos de carácter audiovisual transmitidos a través de las redes, así como el régimen básico de los medios de comunicación social de naturaleza audiovisual a que se refiere el artículo 149.1.27.ª de la Constitución” (Ley 32/2003, 2003: 38892).

Normas como éstas demuestran que las políticas de comunicación evolucionaron de forma sectorial, vinculadas al tipo específico de servicio que tenían como objeto. Los valores en los cuales estaban basadas las iniciativas dirigidas a la prensa, las telecomunicaciones o la radiodifusión eran diferenciados. Las políticas en los medios impresos, en los medios audiovisuales y en las telecomunicaciones estaban tradicionalmente relacionados, respectivamente, a la democracia política, la democracia cultural y el desarrollo económico-social (Murciano, 2006), elementos asociados a la noción de interés general que trataremos más adelante.

---

<sup>13</sup> Directiva marco 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. Publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE) L 108, de 24 de abril de 2002. La norma ha sufrido modificaciones a partir del Reglamento (CE) n° 717/2007 del Reglamento núm. 544/2009 y de la Directiva 2009/140/CE.

En esta dirección, el paradigma europeo de políticas de medios de comunicación y de telecomunicaciones camina hacia un modelo de políticas de comunicación *integradas* (Van Cuilenburg y McQuail, 2003). Un paradigma, todavía en construcción, que toma en cuenta, además de los elementos provenientes de los anteriores modelos de políticas, nuevos valores asociados a las democracias avanzadas, tales como la diversidad cultural y la libertad de elección ampliada del individuo, a partir de la multiplicación de posibilidades tecnológicas:

“La innovación, la competencia y la regulación de los mercados en equilibrio y creadores de riqueza, son la base del desarrollo económico, la creación de riqueza compartida y empleo. Valores que deben integrarse a los anteriores para constituir el núcleo duro de las nuevas políticas de comunicación integradas, capaces de hacer frente a los retos de una sociedad mundial que se desarrolla ahora en diferentes espacios geográficos convergentes, pero con las mismas necesidades de justicia, igualdad y prosperidad.” (Murciano, 2006: 396).

Por todo ello, es importante diferenciar la comprensión conceptual de lo que encontramos en la práctica de un período determinado. A principios de 2012, los mismos contenidos audiovisuales ofrecidos por radio y TV llegan a muchas personas también por Internet, y el teléfono móvil ha dejado de ser únicamente un aparato de comunicación interpersonal para convertirse en una pequeña central multimedia. Ya no hay vuelta atrás en el proceso de transformación de lo que entendemos por comunicación de masas y las políticas públicas, estatales e internacionales, buscan hacer frente a este nuevo paradigma.

No obstante, hemos situado el foco de nuestra investigación en la regulación realizada entre 2007 y 2011, esto es, un período en el que muchos de los aspectos convergentes todavía estaban produciendo debates y ajustes en las esferas políticas y legislativas. Es necesario tener claro que la comunicación audiovisual de masas sensible a la regulación está cambiando, pero en el ámbito del presente estudio, la legislación revisada y las autoridades llamadas a ejercer las funciones reguladoras mantienen su ámbito de alcance a lo que son considerados medios audiovisuales convencionales, esto es, la radio y la televisión. Una regulación diferenciada justificada por el rol y las especificidades que la difusión de contenidos audiovisuales sigue ostentando en la sociedad.

### **1.3. Una regulación particular aplicada a los medios audiovisuales**

En la actualidad, la palabra *regulación* está asumida por diferentes áreas de estudio, incluidas las ciencias de la comunicación. La expresión aparece con frecuencia en investigaciones de distintas perspectivas, cada cual desde su óptica particular. Desde el

campo de las políticas de comunicación, la noción del término regulación aparece comúnmente identificada con el conjunto normativo y legal que orienta las actividades de los medios<sup>14</sup>. Pero, a partir del momento en que nos planteamos estudiar organismos públicos creados especialmente para desarrollar actividades reguladoras sobre un sector en concreto – en este caso, el audiovisual – y sus actuaciones integran el centro de nuestro objeto de estudio, consideramos necesario hacer una reflexión un poco más detenida sobre la definición de regulación. La búsqueda sobre los orígenes de este concepto nos lleva, inevitablemente, a diferentes áreas de conocimiento, siendo que podemos destacar una cantidad significativa de aportaciones afines a la Economía y el Derecho. No pretendemos clasificar o confrontar conceptos de las diferentes perspectivas, sino aprovechar las diversas referencias para acercarnos a una concepción interdisciplinar que nos permita comprender y justificar su incidencia en el sector audiovisual.

El término *regulación* cobra fuerza durante los años 80 y 90, asociada a la entonces creciente tendencia a la ruptura de monopolios estatales y la liberalización de la economía. En este contexto, la regulación era muchas veces identificada de forma casi idéntica al dominio exclusivo del Estado, esto es, un mercado *regulado* no estaba abierto a la iniciativa privada. Cuando distintas actividades económicas comenzaron a ser liberalizadas, empezó a hablarse de *desregulación*. De hecho, Majone (1992) afirmó que en Europa los estudios sobre dicha desregulación han aparecido antes incluso que se desarrollara una teoría de la regulación. Sin embargo, el autor consideraba que la desregulación era una expresión inexacta, ya que los mercados liberalizados no pasaron a estar completamente exentos de cualquier norma o control gubernamental. En realidad ganaba espacio un sistema menos restrictivo, esto es, se eliminaban algunas reglas pero también se establecían otras menos rígidas, acordes con la nueva configuración del mercado en cuestión, por lo que sería más bien una *re-regulación* (Majone, 1992: 3).

Esta noción mantuvo la regulación vinculada fundamentalmente a la reglamentación, es decir, el acto de someter un objeto a una regla o un conjunto de ellas. La tendencia europea fue, según Majone (1992), la de establecer cierta equivalencia entre ambas expresiones, identificando regulación con toda la esfera comprendida por la legislación, la gobernanza y el control. Un significado amplio también tipificado como *deliberate state influence*, y que abarca las diferentes acciones estatales que buscan influenciar el tejido social e industrial, de acuerdo con Baldwin y Cave (1999: 2).

---

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo, Harcourt (2005), Humphreys y Simpson (2005), Pauwels y otros (2009), Sarikakis (2004a), entre otros.

A diferencia, en países anglosajones, especialmente en los Estados Unidos, el concepto de regulación ha seguido en otra dirección, cobrando un significado más específico. Un sentido que vincula la promulgación de un conjunto de reglas – reglamentación – a la existencia de un organismo especializado encargado de aplicarlas (Baldwin y Cave, 1999). Es importante resaltar que en este planteamiento empieza a vislumbrarse la necesidad de los organismos reguladores que constituyen nuestro objeto de estudio. Asimismo, la regulación aparece relacionada también con determinadas actividades consideradas de interés para la sociedad.

En otras palabras, la noción norteamericana implica que la regulación no se activa únicamente con la aprobación de leyes, sino que requiere conocimiento detallado de la actividad regulada para ejecutarla (Majone, 1992: 2), por lo que se ubica en la elaboración de reglas desde un nivel distinto al legislativo; en este sentido, la regulación estaría concernida a la esfera administrativa. Una vez más, estas referencias nos dan pistas que sientan las bases de nuestra investigación, ya que posicionan las autoridades encargadas de regular en el ámbito administrativo.

Volviendo al fundamento inicial, la liberalización de la economía, ambas vertientes nos dan elementos para encajar la regulación en este proceso de apertura de algunas actividades económicas, antes reservadas al sector público, que pasan a formar parte de un mercado que acepta la entrada de la iniciativa privada. La entrada de intereses empresariales en determinado mercado no supone, obligatoriamente, que la presencia estatal deba desaparecer. La competencia entre los sectores público y privado forma parte de un mercado libre (Prosser, 2005). En este sentido, uno de los principales aspectos asociados a la regulación es la necesidad de separar claramente quién ejerce la regulación (regulador) y quién está sometido a ella (regulado).

En los casos de ruptura de monopolios, los Gobiernos tienen, básicamente, dos posibilidades: la primera, vender el ente estatal que ostentaba la exclusividad sobre un sector y abrir el mercado a la competencia, dejando la explotación de dicho mercado únicamente a la iniciativa privada; por otro lado, la segunda vía es mantener la estructura de gestión pública y adecuar su funcionamiento a la libre competencia con nuevas empresas privadas.

Esta diferencia es fundamental cuando buscamos entender las especificidades de la actividad reguladora y, para mejor ilustrarla, utilizaremos ejemplos del caso español. Cuando en 1988 el Gobierno decidió liberalizar el sector televisivo, el ente público Radio y Televisión

Española (RTVE) se mantuvo bajo la gestión estatal directa - hecho que permanece así hasta el cierre del presente estudio – pero pasó a competir con otras emisoras privadas que recibieron licencias para tal actividad. No obstante, pocos años después, con el fin del monopolio estatal sobre la telefonía, la empresa pública Telefónica empezó a ser vendida hasta su total privatización, dos años después; poco a poco, el sector fue ampliado con la entrada de nuevas empresas, también privadas. En resumen, en el primer ejemplo el ente estatal sigue como actor activo en el sector económico en cuestión, en competencia con la iniciativa privada, mientras en el segundo ejemplo el Estado renuncia a participar directamente en la explotación de una actividad.

En este sentido, utilizando el lenguaje figurado empleado por expertos como Tornos Mas (1999), un mercado puede ser comparado a un partido de algún deporte, mientras la regulación estaría para diferenciar quién *juega* y quién *determina las reglas del juego*. “La apertura de sectores económicos a la libre competencia no comportaría una verdadera competencia si una de las partes que podía seguir actuando en el sector liberalizado mantenía el poder de establecer las reglas del juego” (Tornos Mas, 1999: 54). Siguiendo esta línea de razonamiento, si el sector público puede seguir actuando en el mercado en competencia con el sector privado, ¿cómo evitar que las dos funciones – actuar y regular – coincidan en las mismas manos?

“(…) la separación de funciones lleva a reivindicar la creación de nuevas entidades u organismos separados de la Administración que ejerzan la función de regulación. La función de regular y la creación de autoridades independientes son dos fenómenos que nacen, por tanto, de una misma causa” (Tornos Mas, 1999: 55-56).

La evolución de estas dos tendencias generales – Norteamérica y Europa – ha dado lugar a diferentes interpretaciones a lo largo de las últimas décadas sobre los límites de la regulación, siempre según el contexto en cuestión y el enfoque adoptado para analizar el tema. Nos parece de especial interés el análisis de Betancor (2009) que, también a partir de un planteamiento multidisciplinar, identifica cinco acepciones principales que comúnmente aluden a la regulación: Estado, Derecho, restricción de libertades económicas, intervención administrativa sobre las actividades de los ciudadanos, y la intervención de la Administración en circunstancias muy precisas del mercado.

En consonancia con las referencias históricas, aquí destacadas a través de Majone (1992), y Baldwin y Cave (1999), el primer concepto alude a esta equivalencia inicial entre regulación y Estado, esto es, la regulación sería “cualquier restricción impuesta por el Estado” (Betancor, 2009: 48). A partir de este paralelismo inicial, y siguiendo el orden en la

que las definiciones son presentadas por el autor, cada una de ellas añade un grado más de especificidad. De este modo, el segundo concepto limita la regulación a la intervención realizada únicamente a través del Derecho, entendido como el conjunto normativo del Estado, pero que incluiría los actos de aplicación y ejecución de las reglas y normas<sup>15</sup>. La tercera acepción de la regulación hace hincapié en las medidas que restringen las actividades económicas, esto es, dejaría al margen las iniciativas de promoción de los derechos y libertades.

La cuarta aproximación al concepto de regulación introduce otro nivel de diferenciación, un criterio ya destacado anteriormente que ganó protagonismo en la tradición anglosajona. La regulación pasa a estar entendida como la intervención exclusiva de la Administración, diferenciándose de las medidas judiciales y de las iniciativas legislativas. Esta intervención administrativa resuelve, por así decirlo, el conflicto mencionado en el caso previo, ya que limita los mecanismos de intervención a los que dispone la Administración Pública. Además de los Estados Unidos, el caso británico también demuestra afinidad con esta perspectiva, según la definición extraída de la *Legislative and Regulatory Reform Act 2006* y que Betancor (2009) compara con la tradición española:

“(...) se entiende por *regulatory function*, ‘una función que permite bajo cualquier ley la imposición de requerimientos, restricciones o condiciones, o establecer estándares y guías, en relación con cualquier actividad; o una función relacionada con el aseguramiento del cumplimiento o el control de requerimientos, restricciones, condiciones, estándares o guías impuestas por una ley o por virtud de ella con relación a cualquier actividad’. Así pues, la función regulatoria vendría a ser nuestra función de intervención de las actividades privadas que incluye tanto la imposición, en particular normativas, de restricciones como el control de su cumplimiento” (Betancor, 2009: 52).

Finalmente, el quinto concepto tratado por el mismo autor mantiene el acotamiento a la esfera administrativa, pero con un criterio todavía más específico: la intervención que se produce en unas “circunstancias muy precisas del mercado”.

Por un lado, esta acepción recupera la conexión entre Derecho y regulación; en otras palabras, la regulación sigue concerniendo a la Administración, pero reconoce que el Derecho es fundamento de la regulación. Por otro, esta acepción hace una distinción importante entre regulación y defensa de la competencia. La primera sería la una intervención *ex ante*, que define el marco dentro del cual un mercado debe funcionar, mientras la segunda sería el control *a posteriori* para evitar determinadas situaciones que

---

<sup>15</sup> Este aspecto no tendría mayor relevancia para un análisis económico, por ejemplo, pero sí supone un problema para la perspectiva del Derecho, para el cual existe una diferencia crucial entre la restricción impuesta por una norma (producto del poder legislativo) y la derivada de un acto que ejecuta la norma, propio del ámbito ejecutivo. Véase Betancor (2009: 48).

puedan alterar el funcionamiento normal del mercado en cuestión. Considerando estos elementos, en su sentido estricto la regulación *ex ante* sería “la intervención estatal de configuración de los mercados cuando éstos responden a ciertas características” (Betancor, 2009: 53).

Una vez más, otro autor recurre a la metáfora *deportiva*, considerando que la regulación orienta el juego y condiciona el comportamiento de sus jugadores, así como las reglas son aplicadas por los *árbitros* – que vendrían a ser los reguladores (Betancor, 2009: 54). Este ejemplo nos sirve también para introducir otro elemento que aparece vinculado a la figura del ente regulador: la neutralidad. Si los reguladores son los árbitros del partido, deben realizar su función desde un posicionamiento que haga valer las reglas del juego, pero que no utilice su poder para interferir en el resultado del partido. “La Administración debe regular, pero no dirigir la economía” (Tornos Mas, 1999: 56). Este principio es más relevante incluso que la noción de separación entre regulador y regulado, porque también responde a los casos en los que el Estado deja de *jugar* – como en el ejemplo de la privatización española de la empresa Telefónica.

En otras palabras, la separación entre quién actúa y quién regula sigue siendo importante, pero en cualquier caso, aunque el Estado no esté actuando, ha de ejercer una regulación neutral que garantice las mismas condiciones a los distintos competidores. Además, los intereses que puede tener la Administración en un mercado no son únicamente económicos, sino que el audiovisual es una actividad donde están en juego “... valores, bienes e incluso algunas libertades públicas” (Betancor, 2000: 210).

Considerando todos los términos que estamos tratando, en este punto podemos hacer un punto de inflexión sobre aspectos que, además de amparar la justificación de la regulación, ayudan en la clarificación de su concepto. Hemos visto que la liberalización de la economía no supone la desaparición total de reglas y que el poder público debe velar por la neutralidad a la hora de orientar un sector económico, entonces ¿por qué regular el libre mercado? En su sentido más amplio, la respuesta es: prevenir fallos y corregir defectos de los mercados (Doyle, 2002). Los sectores económicos pueden generar diversas situaciones que constituyen razones para regular, tales como son las prácticas anti-competencia, el abuso de posición dominante, las garantías de continuidad de los servicios, la igualdad en las condiciones de negociación, la información insuficiente o inadecuada al usuario, la escasez y el racionamiento, entre otros. Por lo general, en cualquier sector la regulación estaría motivada por la combinación de varios de estos aspectos, difícilmente por un único de ellos (Baldwin y Cave, 1999: 9-16).

También GRETEL se acerca a esta noción de la regulación, cuando la define como como “la intervención de los poderes públicos para influir en el comportamiento de las empresas y del mercado, en razón del interés público, así como para corregir aquellas deficiencias del mercado que impidan la competencia eficaz entre los agentes” (GRETEL, 2000: 49). Todos estos factores están relacionados, inevitablemente, con la competitividad del mercado en cuestión. Pero la eficiencia no tiene que ver únicamente con aspectos económicos sino que, especialmente en el caso de los medios audiovisuales, atañe también a la satisfacción de las necesidades de la sociedad, siendo la diversidad, por ejemplo, vista como un aspecto de calidad de la producción (Doyle, 2002: 173).

De todos modos, observando los distintos acercamientos a la definición de la función reguladora, podemos verificar que éstos parten de elementos básicos comunes, esto es, estamos hablando de la interferencia del Estado en las libertades civiles, especialmente en las libertades económicas, con la finalidad general de garantizar un adecuado funcionamiento de este mercado. Las precisiones que van a condicionar las diferentes perspectivas son: quién ejerce la intervención (qué esfera del poder público), a través de qué mecanismos (políticas, leyes, actos), sobre qué mercado (las actividades económicas afectadas), y con qué propósitos. Hasta aquí hemos recogido diferentes elementos centrados en las dos primeras categorías, que aportan concreción a un concepto de regulación aplicable a cualquier sector económico.

Por tanto, lo que nos permitirá alcanzar un nivel diferenciado en esta definición es la observancia de las características particulares de cada mercado y qué objetivos se buscan conseguir a partir de la regulación. En este sentido, la comunicación audiovisual presenta una serie de particularidades, entre las que, de forma inicial, podemos destacar el impacto decisivo que los medios de comunicación tienen en la opinión pública, uno de los pilares fundamentales de los sistemas democráticos (Tornos Mas, 2002).

Debido a la singularidad del mercado audiovisual, es pertinente hacer una reflexión también sobre otro término que a menudo aparece asociado a la regulación de los medios audiovisuales: *el control*. En el ámbito jurídico español, expertos como Rodríguez García (1998) establecen criterios para un control democrático del objeto en cuestión. El autor es muy claro al establecer que “el control estará dispuesto para el aseguramiento del ejercicio pleno de la libertad de expresión e información.” (Rodríguez García, 1998: 21). Naturalmente, en este aspecto influyen cuestiones idiomáticas, las cargas de sentido de la expresión no serán exactamente las mismas. No obstante, tomando el español como nuestra lengua de trabajo, consideramos que este término puede generar errores de interpretación,

principalmente en lo que ya nos referimos al principio de este capítulo sobre el rechazo social a la censura y otras formas de coartar la libre expresión.

En el caso de los medios de comunicación, creemos pertinente utilizar otros términos que sean más coherentes con el proceso que abordamos, como la *supervisión*. Al utilizar términos como control, es inevitable asociarle con otra expresión, la *dirección*. Betancor (1994) demuestra que mientras la dirección está relacionada a cosas propias, la supervisión es pertinente a asuntos ajenos<sup>16</sup>. En otras palabras, la supervisión de una actividad conlleva más neutralidad en la relación entre quién la realiza y quién la sufre, tal y como ya hemos visto. La supervisión, por encontrarse con elementos ajenos, puede establecer su proceso de análisis de manera más objetiva que en el caso de la dirección, que tiene su objeto como propio (Betancor, 1994: 26).

Así, entendemos que la distancia ya aludida junto a la neutralidad es un elemento determinante en la intervención estatal. El responsable por *ejercer de árbitro* no puede considerar su objeto de análisis como propio, pero tampoco puede entenderlo como completamente ajeno, porque, de ser así, ya estaríamos hablando de una facultad del poder jurídico, que para eso está. Un tenue y complejo límite que contribuye a la conveniencia de la regulación.

En este sentido, consideramos que la aportación de Tornos Mas (1999) es la que más se encaja a la función de regular los medios audiovisuales, definida como:

“(...) un nuevo tipo de intervención de la Administración sobre un sector sensible, en el que confluyen poderosos intereses que inciden sobre derechos fundamentales, valores y principios constitucionales. Los intereses políticos en su control o dirección, el derecho constitucional a la libre información, con sus propios límites como la protección de sectores débiles, y los intereses en imponer determinados contenidos que se definen como de interés general, forman un complejo nudo de relaciones que requieren una intervención singular. Una intervención reguladora, que integra diversas potestades administrativas clásicas, imponiendo un modo singular de ejercicio de las mismas” (Tornos Mas, 1999: 19).

Asimismo, para el presente estudio consideramos que la regulación entendida como actuación administrativa no está desvinculada de las políticas de comunicación en su sentido más amplio. Las reglas aplicadas a las actividades económicas, procedentes de cualquier ámbito, encuentran amparo en el posicionamiento político que un Gobierno adopte

---

<sup>16</sup> El autor desarrolla dichos conceptos con referencias al Tratado de Derecho Administrativo de Ernst Forsthoff (1958), IEP, Madrid.

en relación a dichas actividades. Por tanto, el análisis de las actuaciones reguladoras estará, inevitablemente, asociado a las políticas de comunicación concernidas.

#### 1.4. Interés general y servicio público

Tal y como hemos visto hasta aquí, establecer un concepto único para la regulación de un mercado no es una tarea sencilla. En un sentido amplio, la regulación de cualquier práctica consiste en configurarla y guiarla para que alcance los objetivos definidos como deseables (Gibbons, 1991: 4). De esta noción genérica, aportaciones de diferentes áreas de conocimiento nos han permitido acotar la función reguladora al caso concreto del sector audiovisual, para el cual entendemos la función reguladora como una forma de actuación de la Administración Pública con el fin de asegurar determinados resultados por parte de los medios audiovisuales. Por tanto, la justificación de este tipo de intervención radica en los objetivos atribuidos al sector, siempre en base al beneficio de la sociedad. De forma habitual, y especialmente en el caso del sector audiovisual, estos principios giran en torno a dos fundamentos esenciales: interés general y servicio público.

Respecto al primero, partimos de la tradición anglosajona que habla de *public interest* (McQuail, 1992; Humphreys, 1996; Feintuck, 2004), así como en el contexto francófono podemos encontrar menciones al *intérêt commun o général* (Guyot y Tiao, 2007; Libois, 1994). En consonancia con la bibliografía de referencia y con el lenguaje normalmente empleado en la legislación española, adoptaremos el término *interés general*. A priori, la expresión interés general hace mención a la prevalencia de lo colectivo por sobre de lo individual. Una alusión a determinados fines o beneficios sociales, que en determinadas ocasiones estuvo interpretada como interés nacional (Murciano, 2006).

Pero la definición del interés general es más compleja de lo que pueda parecer y ha sido objeto, desde el siglo pasado, de un largo recorrido desde diversas perspectivas teóricas, algunas revisadas por McQuail (1992) que pudo verificar la “elasticidad” del alcance de dicho concepto<sup>17</sup>. También Feintuck (2004) recoge distintas nociones, a partir de las cuales identifica elementos comunes relacionados con el bienestar general, la

---

<sup>17</sup> En base al esquema de Held (1970), McQuail revisa tres variantes principales de la teoría del interés público: *Preponderance theory* (en alusión a la suma de intereses individuales que resultan en la preferencia de la mayoría simples); *Unitary theory* (concernida a un principio normativo o valor absoluto, a partir del cual se entiende que lo que es válido para uno es válido para todos); y, *Common interest theory* (aquellos intereses que supuestamente todos los miembros tienen en común, con poco margen para disputas). El autor se decanta por esta última vertiente, vista como un término medio entre lo “mayoritario” y lo “unitario” de las dos primeras, aunque, así como sus referencias teóricas, reconoce que todas presentan elementos válidos a la hora de identificar los presuntos intereses del público (McQuail, 1992: 22-24).

comunidad, la dignidad humana y el orden social. Asimismo, el autor constata que diferentes acepciones del interés general cobran más fuerza y sentido según la tradición sociopolítica, administrativa y económica de cada contexto, en alusión al comparativo entre los enfoques *liberal-demócrata* británico y el *cívico republicano* norteamericano; con todo, ambos enfoques reconocen valores democráticos y coinciden en que los ciudadanos conforman un todo, ubicado en el centro de la democracia y mayor que los intereses individuales, esto es, una *comunidad política democrática* (Feintuck, 2004: 247).

En el ámbito concreto de la comunicación, el interés general aparece vinculado a la noción de la *comunicación pública*, la cual conlleva la existencia de un espacio público en el que se desarrolla la comunicación masiva y que abarca temas de preocupación general (McQuail, 1992: 2). Por lo tanto, podemos entender que el primer aspecto básico del interés general está relacionado con los propios derechos y libertades que amparan la existencia de una esfera pública, en la cual interactúan los medios de comunicación y la ciudadanía.

El primer reconocimiento formal de ámbito internacional nos remite a 1946, cuando la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante, ONU) reconoció como derecho fundamental la libertad de información<sup>18</sup>. Dos años después, esta libertad aparece vinculada a los derechos de expresión y opinión, pasando a integrar la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>19</sup>: “este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión” (ONU, 1948: art. 19).

Al principio de los años 50, en Roma, el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales reforzó, en su artículo 10, el derecho a la libertad de expresión, siendo éste comprendido por las libertades de opinión y de información. En el caso particular de España, tardíamente, el artículo 20 de la Constitución de 1978 reconoce y protege los derechos de opinión, expresión y más específicamente “A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.” (Constitución Española, 1978: 23)<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Resolución 59 (I) 1946, 14 de diciembre, revisada por Gay Fuentes (1994).

<sup>19</sup> Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948, texto recuperado de [http://www.un.org/es/documents/udhr/index\\_print.shtml](http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml) [Consulta en 23/01/2011].

<sup>20</sup> Todas las menciones hechas en este trabajo a la Constitución Española de 1978 se refieren a la edición publicada en 2003 por ABC.

Con el paso del tiempo y la consolidación de los sistemas democráticos, los derechos pertinentes a la esfera comunicativa en general fueron conquistando más reconocimiento. Para el tema que nos ocupa, ponemos el énfasis sobre dos fundamentos del derecho a la información destacados por Chinchilla Marín (1988). El primero responde a una estrecha relación con el funcionamiento de las instituciones democráticas, ya que los individuos necesitan recibir información para el requisito esencial de la participación. En el segundo, a su vez, también reside una especial importancia:

“Existe un fundamento último del derecho de información que desvincula a éste tanto de la libertad de expresión como también de la función social que, por derivación está llamado a cumplir. Se trata de la necesidad que tiene el hombre, todo hombre, de conocer el entorno económico, social, cultural y político que le rodea. Y ello porque para su propio desarrollo personal dentro de la sociedad de la que forma parte, el individuo tiene por fuerza que ser informado, con independencia de que luego ejerza o no el derecho a expresar sus opiniones o el de participar en el gobierno de los asuntos públicos; es decir, aunque opte por ejercer su derecho al silencio y a la abstención. Es, pues, *al mismo tiempo un derecho plenamente individual y plenamente social*” (Chinchilla Marín, 1988: 33).

Dichos fundamentos ponen de manifiesto no sólo los derechos y las libertades asociadas a la información y la comunicación, sino también los efectos y relevancia de éstas sobre los diversos aspectos de la estructura social y el desarrollo humano. Así, creemos pertinente el acercamiento de McQuail (1992: 3), cuando se refiere al interés público como un complejo de supuestos beneficios informacionales, culturales y sociales para la sociedad en general, que van más allá de los intereses inmediatos, particulares e individuales de los emisores o receptores que participan en la comunicación pública<sup>21</sup>. Por tanto, frente a la posible contraposición de intereses de diferentes actores sociales, el enfoque del interés general busca garantizar que el bienestar del conjunto del público sea priorizado en la elaboración de políticas públicas y por el sistema regulador de los medios de comunicación (Buckley y otros, 2008: 7).

En esta dirección, McQuail (1992) afirma que los bienes que se pueden esperar de la comunicación, o que se buscan en ella, están vinculados a *valores comunicacionales fundamentales*:

“La mayoría de las sociedades reconocen un amplio abanico de ‘bienes’ referidos a la comunicación, en especial aquellos que conciernen a la libertad y diversidad de expresión, educación, información, artes y entretenimiento, participación y cohesión social, identidad cultural, servicios para la democracia, derecho a comunicar, etc. En general, esos valores no están en discusión en sí mismos, pero pueden desencadenarse conflictos sobre su prioridad relativa y su aplicabilidad ante circunstancias particulares” (McQuail, 1992: 27-28).

---

<sup>21</sup> Traducción del autor de la presente investigación.

Así, el autor identifica que los diversos valores fundamentales están relacionados con tres ámbitos: libertad y democracia, igualdad social y los temas concernidos a la cohesión social y cultural.

No obstante, cuando hablamos de los valores de una sociedad, hemos de tener en cuenta las transformaciones de la comunicación pública y de la propia sociedad en cuestión a lo largo de los tiempos, por lo que los valores concernidos a cada ámbito no son estáticos. Tal y como hemos tratado desde el principio de este capítulo, la evolución de las políticas de comunicación corresponde a la evolución del conjunto de valores comunicacionales identificados con el interés general en cada época, ambas a partir del surgimiento y desarrollo de los diferentes medios y tecnologías de información y comunicación<sup>22</sup>.

Con Murciano (2006) vemos que, históricamente, los medios impresos estuvieron vinculados con la libre expresión y el pluralismo informativo (información diversa, honesta, objetiva), valores esenciales de la democracia y que se han convertido en derechos y libertades fundamentales en la esfera pública de las sociedades avanzadas. A su vez, el surgimiento de la radiodifusión propició el acceso generalizado a la información, buscando ampliar la participación de la ciudadanía en la comunicación pública. Además de asumir la función política democrática de la prensa, los medios audiovisuales añadieron una dimensión cultural:

“(…) con el objetivo de responder a las nuevas demandas educativas, culturales y de entretenimiento, en el marco primero de la promoción de una cultura nacional cohesionada y más adelante en un proceso de descentralización territorial de la radio y la televisión para poder atender a la diversidad geográfica y social de la cultura nacional” (Murciano, 2006: 380).

En resumen, los medios audiovisuales estuvieron, tradicionalmente, asociados a los valores centrales de calidad, diversidad y participación (acceso), así como a los postulados de independencia y responsabilidad pública asociados al modelo europeo de medios públicos.

Pero desde finales del siglo XX el interés general está siendo significativamente redefinido para abarcar valores económicos y de consumo, el bienestar económico está sobredimensionado en comparación con el bienestar político, mientras el bienestar social hace mayor referencia a valores comunicacionales, en vez de políticos o culturales (Van Cuilenburg y McQuail, 2003). Diez años antes, Blumler (1993: 49-59) ya alertaba sobre *valores vulnerables*, elementos potencialmente amenazados por las presiones de los

---

<sup>22</sup> Reiterando la tendencia sectorial de las políticas de comunicación (apartados 1.1. y 1.2. de esta investigación).

mercados como la calidad de los programas, la diversidad, la identidad cultural o el bienestar de los menores.

En este contexto de contraposición de valores, Lunt y Livingstone (2012) analizan la perspectiva reguladora británica a partir de la adopción de la *Communications Act 2003*, que contempla el interés general a partir de la diferenciación entre los intereses del consumidor y los intereses del ciudadano, siendo que éste debería venir primero, mientras aquel debería ser seguido a través de medidas de promoción de los mercados<sup>23</sup>. En la dimensión del consumidor aparecen aspectos como el acceso universal, el precio de los servicios o la posibilidad de elección, mientras los intereses del ciudadano se relacionan con una libertad de expresión equilibrada y la protección contra contenidos potencialmente ofensivos o perjudiciales<sup>24</sup>.

Entendemos que esa “bifurcación” del interés del público puede aportar aspectos interesantes en el sentido de afrontar los cambios sufridos en la sociedad moderna y, específicamente, en el sector audiovisual, siempre y cuando no haya una subrogación de la ciudadanía por el consumo, ni tampoco el detrimento de la primera por el segundo. En todo caso, los intereses del consumidor es que podrían ser una especie de categoría interna, condicionada a los intereses de los ciudadanos. Aunque la precisión del interés general conlleve dificultades y requiera actualizaciones, una persona puede o no ser un consumidor, pero jamás debe perder su condición y sus derechos de ciudadano, por lo que en la protección de éstos reside una importancia mucho más destacable, y la necesidad de una regulación más compleja.

Es cierto, como examinan Lunt y Livingstone (2012: 37), que diferentes modelos de democracia pueden ser considerados para la identificación y consecución de diferentes enfoques de interés general. Pero, en cualquier caso, “es necesario avanzar en el proceso de la democracia social frente a los excesos del individualismo económico y del dominio del comercio en la esfera de los bienes y servicios culturales (Murciano, 2006: 375). Por todo ello, en el contexto de la regulación puede establecerse un significado central del interés general, identificado con los valores de la igualdad de la ciudadanía en la democracia (Feintuck, 2004: 248).

---

<sup>23</sup> Volveremos a tratar sobre la *Communications Act 2003* en el apartado 2.4. de la presente investigación.

<sup>24</sup> Esta concepción ha generado un amplio debate político y académico en el Reino Unido, con posiciones divergentes sobre la efectividad de dichas dimensiones en la protección del interés general. Los principales argumentos están recogidos y comentados por Lunt y Livingstone (2012), que analizan el trabajo de la autoridad reguladora británica, Ofcom, e identifican un mayor énfasis en las acciones concernidas al mercado y al consumidor que a la dimensión de los intereses del ciudadano.

Los valores abarcados por el interés general constituyen la esencia del segundo aspecto esencial relativo a los sectores sensibles a la regulación: el servicio público. Los dos conceptos siempre han guardado relación y, especialmente en el caso de los medios audiovisuales, hasta una cierta “superposición” entre la noción de interés público en la comunicación y el servicio público de difusión (McQuail, 1992: 28). De modo general, el servicio público puede ser visto como una herramienta para asegurar la atención al interés general, pero veremos que su interrelación es más compleja.

El término *servicio público* empezó a configurarse en Francia, a finales del siglo XIX y principios del XX, y en sus comienzos tenía un objetivo bastante puntual: establecer la separación entre el orden jurisdiccional ordinario y el administrativo.

“Hasta entonces, sólo los actos de autoridad pertenecían a la jurisdicción especial, mientras que los actos de gestión eran de competencia de la jurisdicción ordinaria. Ante la aparición de un *tertium genus*, la gestión pública, el Consejo de Estado y el Tribunal de Conflictos desarrollaron la noción de servicio público con el fin de que no escapara del juez administrativo el conocimiento de todas las nuevas actividades que iba asumiendo el Estado.” (Chinchilla Marín, 1988: 64).

Este planteamiento demuestra que, en la medida en que la sociedad evolucionaba, los Estados acumularon distintas responsabilidades, lo que conllevó nuevas configuraciones, tanto en la estructura de las administraciones como también en las relaciones entre los distintos poderes públicos. La doctrina francesa<sup>25</sup> fue una de las pioneras en los intentos de definir con más exactitud el concepto de servicio público. Según Hauriou (1914) servicio público es “el servicio técnico prestado al público de forma regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública por una organización pública no lucrativa” (Hauriou, 1914: 13). Para Duguit (1928) el término se refiere a “toda la actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y el desarrollo de la interdependencia social” (Duguit, 1928: 54-56). En la misma línea, de acuerdo con Jèze (1930) “los agentes públicos, para satisfacer de manera regular y continuada determinada categoría de necesidades de interés general, pueden aplicar los procedimientos del derecho público” (Jèze, 1930:4).

Las teorías elaboradas en Francia fueron importantes para la formación de los pilares del Derecho Administrativo en la Europa continental, con menor influencia en la tradición jurídica española. Según Chinchilla Marín (1988), mientras en Francia la formación

---

<sup>25</sup> Las referencias de la doctrina francesa aquí mencionadas están recogidas, traducidas y profundizadas por Chinchilla Marín (1988).

del concepto de servicio público surgía a partir de doctrinas, en España el término empezó a concretarse a partir de normas jurídicas que ya definían determinadas actividades como servicio público. Los teóricos franceses buscaban la delimitación del concepto a través de sus finalidades, como hemos visto en las citaciones anteriores que hablan de necesidades sociales o interés general; pero la legislación española partía de otro tipo de criterio:

“(…) puede decirse con Sala Arquer que el momento histórico de la aparición del repetido concepto se sitúa en 1889, puesto que el Código civil estableció en su artículo 339 un régimen peculiar – el de dominio público – para ‘los bienes que pertenecen privativamente al Estado sin ser de uso común y están destinados a algún servicio público’.” (Chinchilla Marín, 1988: 66-67).

En esta línea, la declaración normativa expresa que califica una actividad como servicio público pasa a ser considerada como el primer elemento esencial para la existencia del propio servicio público (Villar, 1980: 152). Dicha declaración está relacionada con aspectos que hemos empezado a tratar en las secciones anteriores, tales como la titularidad estatal sobre un bien público y la consecuente formación de un monopolio.

Este elemento esencial puede ser identificado en el análisis de la legislación de cada país. En el caso español, por ejemplo, la Ley 4/1980 de Estatuto de la Radio y la Televisión<sup>26</sup> declaraba que “La radiodifusión y la televisión son servicios públicos esenciales cuya titularidad corresponde al Estado” (Ley 4/1980, 1980: 844). Tres décadas después, buscando hacer frente a las transformaciones tecnológicas, la nueva Ley 7/2010 General de Comunicación Audiovisual (en adelante, Ley 7/2010) recoge el mismo principio, aunque considerando las diferencias tecnológicas existentes:

“(…) establece el régimen jurídico básico para la prestación de un servicio de comunicación audiovisual, diferenciando aquellos que sólo precisan de comunicación previa por estar su segmento liberalizado, de aquellos otros que por utilizar espacio radioeléctrico público a través de ondas hertzianas y tener capacidad limitada necesitan de licencia previa otorgada en concurso público” (Ley 7/2010, 2010: 30159).

Hemos visto a través de la evolución de las políticas de comunicación que la tendencia general en los comienzos de los medios fue la instauración de monopolios estatales de radio y televisión. Aunque el sector avanzó hacia la liberalización y ruptura de la exclusividad pública, la titularidad de los Estados sobre las vías de transmisión sigue vigente, basada principalmente en tres aspectos: “su carácter instrumental para el ejercicio de ciertos

---

<sup>26</sup> Ley 4/1980, de 10 de enero, publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 11, de 12 de enero de 1980. Este texto fue parcialmente remplazado por la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, y en 2010, completamente derogado por la nueva Ley General de Comunicación Audiovisual.

derechos y libertades públicas, la escasez de las mismas y su relevancia internacional” (Chinchilla Marín, 1988: 124).

Hacemos un pequeño paréntesis porque el aspecto de la escasez merece una reflexión con más detenimiento, lo que ayudará a comprender el carácter de servicio público de los medios audiovisuales. Si tomamos el ejemplo de algún servicio tradicionalmente aceptado como público, como el suministro de agua, verificamos que hay un bien público escaso. No sólo el bien, el agua, es escaso. Las vías de distribución de esos bienes, desde su origen hasta el consumidor final, también son limitadas por cuestiones evidentes. En el caso de la radio y la televisión, el bien, que es la información, no es escaso – más bien todo lo contrario – pero las ondas electromagnéticas, además de vías de transmisión, también pueden ser consideradas un recurso público limitado. Por lo tanto, si el espectro radioeléctrico es limitado, lo que justifica la titularidad del Estado, necesita ser regulado para una adecuada explotación.

En el momento del nacimiento de la televisión, el espectro radioeléctrico era realmente escaso, pero los avances tecnológicos han quitado peso de tal explicación. Algunos autores llegan a afirmar que “el argumento inicial de la escasez parece haber desaparecido” (De la Quadra-Salcedo, 2000:14). No obstante, no estamos de acuerdo con la total desconsideración de este aspecto. Los avances tecnológicos, particularmente el proceso de digitalización de las señales, propiciaron una evidente multiplicación de las posibilidades del espectro radioeléctrico. El número de canales de radio o TV puede haberse proliferado, pero el volumen de información transmitida por las ondas hertzianas y, principalmente, el número de emisores de información que utilizan estas ondas no son ilimitados. Por lo tanto, a nuestro modo de ver, en vez de ampararse en la definición de un bien escaso la titularidad estatal sigue justificada en tanto que concierne a un bien público *limitado* o de posibilidades limitadas.

Del mismo modo, los satélites o los cables también son plataformas de transmisión con cierta limitación. Es inviable que cualquier empresa que desee transmitir contenidos audiovisuales envíe su señal al espacio, lance su propio satélite o pase a agujerear el suelo de las ciudades o utilizar postes y la vía aérea para instalar kilómetros de fibra óptica. El ordenamiento para la utilización de bienes o vías de transmisión sigue existiendo. Es evidente que las posibilidades de transmisión aumentaron, pero en cualquier caso están sometidas a algún bien público limitado. Y por depender de un bien público limitado, la actividad pasa a ser considerada un medio privilegiado de comunicación, haciéndose

necesaria la intervención estatal. Esta tesis está claramente reconocida en la jurisprudencia española por el Tribunal Constitucional español (TC):

“(...) el derecho de difundir las ideas y opiniones comprende en principio el derecho a crear los medios materiales a través de los cuales la difusión se hace posible. Más si el principio general de nuestro ordenamiento jurídico-político es el derecho a crear soportes o instrumentos de comunicación, este derecho (...) presenta indudables límites. (...) la creación de un medio o soporte de difusión no debe impedir la creación de otros iguales o similares. Así la fundación de un periódico no impide obviamente la existencia de todos los demás periódicos posibles, pero no ocurre lo mismo cuando el medio de reproducción que se crea tiene que servirse de bienes que ofrecen posibilidades limitadas de utilización” (TC, 1982: 12)<sup>27</sup>.

Casos prácticos recientes corroboran este argumento, tal y como relata Emmanuel Gabla<sup>28</sup>, miembro del *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*, la autoridad reguladora de Francia:

“Hemos puesto en marcha una convocatoria de seis nuevos canales de TDT este año (2011) y hemos tenido 34 candidaturas para estas seis frecuencias, lo que demuestra que la TDT es muy importante en Francia y todavía hay una falta de frecuencias a este respecto. He de decir que más del 50% de la población sigue recibiendo la televisión a través de TDT en lugar de la fibra óptica, ADSL, cable o satélite. (...) Por lo tanto, todavía hay una necesidad de regulación para la televisión en cuanto al respeto del pluralismo, pluralismo de corrientes de pensamiento, la diversificación de operadores, el hecho de que haya operadores procedentes de diferentes sectores, se trata de evitar una posición dominante de algunos actores o conducta anticompetitiva” (Entrevista nº 11, 2011: 7-16).

En resumen, consideramos que la escasez tecnológica es un argumento que pierde protagonismo pero sigue vigente y necesario, unido a otros aspectos como el papel estratégico del audiovisual para la vida democrática de las sociedades.

Por tanto, siguen vigentes también los pilares que sostienen la importancia del servicio público, en tanto que éste “se refiere a la satisfacción de las necesidades colectivas y de otra parte a que tal satisfacción sea lograda con el máximo de respeto posible a los valores individuales” (Villar, 1980: 84).

El concepto de servicio público aparece comúnmente entendido como los servicios prestados directamente por la administración pública a los ciudadanos, esto es, limitando su significado al modelo de gestión (gestión pública = servicio público). Aunque contiene aspectos esenciales del concepto, esta idea no es completa ni exhaustiva. Es importante entender la diferencia entre un modelo de servicio y quién presta dicho servicio.

---

<sup>27</sup> La sentencia publicada en el BOE núm. 95, de 21/04/1982, suplemento TC, referente a un recurso de amparo interpuesto por una emisora de TV española, está recogida y analizada por Chinchilla Marín (1988: 125-126).

<sup>28</sup> Entrevista concedida al autor de la presente investigación (Anexos).

Naturalmente, ambos están conectados, pero por una parte está el servicio público, entendido como las emisoras financiadas y gestionadas por el Estado, y, por otra, la *misión* de servicio público – *public service remit* –, el conjunto de compromisos y propósitos atribuidos a los medios audiovisuales (Lowe y Bardoel, 2007; Prosser, 2005).

Recuperando lo que hemos tratado sobre la segunda fase de las políticas de comunicación (apartado 1.1), el dominio estatal sobre el sector audiovisual buscaba legitimidad en unos objetivos justificados, principalmente, en la protección del interés general. Por tanto, el modelo de servicio público partía, lógicamente, del modelo que seguían, o deberían seguir, los medios de gestión directa del Estado<sup>29</sup>. Pero lo que es más relevante al ámbito que nos ocupa es que, una vez liberalizado el sector, la noción de servicio público cobra un sentido más complejo.

Por un lado, se consolida como el diferencial ofrecido por los medios públicos en comparación con los operadores comerciales. Es decir, el cumplimiento de los compromisos de servicio público – y, consecuentemente, del interés general – justifica la manutención de los medios públicos en un mercado competitivo. Por otro, paralelamente, se interpreta que los medios privados no están completamente exentos de responder al interés de la sociedad. En ningún caso el Estado deja de ser el titular del servicio, sino que a través de licencias o concesiones puede autorizar que una institución privada pase a explotar dicho servicio. Y ello conlleva que los medios privados también conllevan una vocación de servicio público.

“(…) al imponerse una carga de servicio público no se limita la libertad de información en el sentido de controlarse el contenido de la información, pero sí que se interfiere en la libertad de información en el sentido de imponer unos determinados servicios que se consideran de interés general. (...) El servicio público no es ya la actividad en su conjunto, la televisión, pero sí determinados contenidos, aquellos cuya emisión no está garantizada por un régimen de libre concurrencia.” (Tornos Mas, 1999: 37-38).

Así, el servicio público está vinculado intrínsecamente al interés general y a la esencia de la actividad desarrollada por los medios audiovisuales. Podemos entender de forma resumida que, observando la correlación de los conceptos, el *servicio público audiovisual*<sup>30</sup> se refiere a un modelo de servicio, encargado a los operadores de gestión

---

<sup>29</sup> No profundizaremos en el desarrollo de los medios públicos, ya que nuestro objeto de estudio no está centrado en el sistema de medios, sino en los organismos que regulan a todos los medios, públicos o privados. Para más detalles sobre los modelos de servicio público audiovisual y de su evolución, véase trabajos como Hallin y Mancini (2008), Humphreys y Simpson (2005), Iosifidis (2010), Lowe y Bardoel (2007), entre otros.

<sup>30</sup> Este concepto también está sufriendo modificaciones a partir de los avances tecnológicos comentados a lo largo de este capítulo, especialmente el fenómeno de la convergencia. Observando también las particularidades idiomáticas, Iosifidis (2010), Lowe y Bardoel (2007), entre otros, tratan el paso del concepto de *Public Service Broadcasting* a la noción de *Public Service Media*, considerando la evolución de un entorno multimedia y fragmentado.

directa (pública), que busca responder a los principios abarcados por el interés general. Pero, aunque el poder público autorice la gestión indirecta (privada) de determinados servicios, todos los medios conllevan compromisos relacionados con la *misión o vocación de servicio público*, condición que refuerza el convencimiento de que los medios audiovisuales constituyen un sector sensible a esta regulación particular que venimos describiendo a lo largo de este capítulo.

### **1.5. Regulación de mercado y regulación de contenidos**

Los fundamentos y características recogidos hasta este momento nos han permitido entender la regulación de los medios audiovisuales como un tipo diferenciado de actuación administrativa, conectado de forma esencial con las políticas de comunicación y el ordenamiento jurídico. Un reciente estudio realizado conjuntamente por cinco centros de investigación bajo los auspicios de la Comisión Europea<sup>31</sup> define la regulación como una respuesta a la demanda social para corregir prácticas ineficientes o desiguales de los mercados, de forma que los intereses de la sociedad como un todo primen sobre cualquier tipo de beneficio individual (Hans Bedrow Institute y otros, 2011: 16).

Los medios de comunicación son gestionados por empresas, públicas o privadas, que se rigen por las normas concernidas a sus negocios. Sin embargo, los bienes que producen y distribuyen - sus contenidos - no pueden considerarse tan sólo una mercancía. En este sector están en juego libertades individuales y derechos fundamentales de los ciudadanos, como es el derecho a la información, por lo que no son suficientes los criterios generales comúnmente atribuidos a otras actividades económicas. Por tanto, para acabar de unir todas las piezas que dan forma a esta regulación particular sobre el audiovisual, es necesario tener en cuenta dos actividades correlacionadas: regular el mercado y regular los contenidos.

Esta doble perspectiva se conecta con diferentes aspectos que hemos analizado a lo largo de este capítulo. Primero, no se trata de una separación, sino el reconocimiento de que existen dos dimensiones del mismo audiovisual, la dimensión económica y la dimensión cultural. Todas y cada una de las particularidades que atañen a los medios audiovisuales

---

<sup>31</sup> *Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive" (SMART 2009/0001) - INDIREG.* Estudio realizado por Hans Bredow Institute for Media Research-University of Hamburg, Interdisciplinary Centre for Law & ICT (ICRI)-Katholieke Universiteit Leuven, Center for Media and Communication Studies (CMCS)-Central European University, Cullen International y Perspective Associates. Informe final publicado por la Comisión Europea.

demuestran que este no es un sector puramente económico, dotado de una importante vertiente cultural, lo que le sitúa en el campo de la economía de la cultura (Crusafon, 1999: 107). No obstante, la regulación de estas dos vertientes no se da cada una por su lado.

“Regulación del mercado y regulación de contenidos no son, sin embargo, realidades que puedan separarse a través de cortes nítidos, pues lo cierto es que al intervenir sobre los contenidos se incide sobre el libre juego de mercado. En última instancia, son los contenidos y no el control de las redes lo que determinará la posición competitiva en el mercado. Pero, en todo caso, regulación del mercado audiovisual y regulación de los contenidos del sector audiovisual son realidades diferenciables” (Tornos Mas, 1999: 19).

Cuando hablamos de mercado, se destacan la dimensión económica y todos los aspectos industriales, tecnológicos y organizativos que conllevan el funcionamiento del sector audiovisual. Desde las infraestructuras, el acceso a las plataformas de transmisión, las operaciones técnicas, las licencias, las reglas de explotación económica, etc. Todo este entramado de conexiones entre diferentes empresas – privadas y públicas –, los gobiernos y los usuarios del mercado (la población), está comprendido en el ámbito económico, la regulación de cada mercado.

Debido a la apertura de lo que antes fuera un monopolio estatal, el ámbito de mercado fue el primero a ser reglamentado. En cierto modo es lógico que los países buscaran, en primer lugar, asentar las bases para garantizar la oferta de tales servicios al público. Podemos observar que esta prioridad en conformar un mercado ha sido una constante mundial, pero no supuso un éxito homogéneo, sino lo contrario. En cada país, en su momento histórico propio, el gobierno puso en marcha la apertura del sector audiovisual, lo que en muchos casos originó innumerables críticas. En el desarrollo de las emisoras de radio y televisión no faltan ejemplos de estructuras fallidas, leyes contradictorias o que nunca fueron aplicadas y, principalmente, de vacíos legales que dieron espacio al surgimiento de realidades complejas como, por ejemplo, el caso de las emisoras de TV locales en Cataluña, que funcionaron de forma *alegal* por muchos años<sup>32</sup>.

Con todo, la consolidación de los mercados audiovisuales debe ir de la mano con la supervisión de los contenidos audiovisuales, el aspecto en el cual cobra protagonismo la dimensión cultural, y que constituye uno de los elementos centrales de la especificidad de los medios audiovisuales. La regulación de los contenidos audiovisuales es todavía más impopular entre parte de las empresas, políticos y hasta de la ciudadanía, que muchas

---

<sup>32</sup> De acuerdo con Corominas (2009) la emisora RTV Cardedeu está considerada la precursora de la televisión local en Cataluña, empezando sus operaciones en 1980, antes incluso que la emisora pública oficial de ámbito autonómico TV3. Véase también Costa Badia, Pérez Tornero y Martínez Abadía (1992).

veces recurren al falso discurso de que las medidas reguladoras pueden coartar las libertades comunicativas. Sin embargo, regular y prohibir no son sinónimos. La temida censura no puede estar relacionada con la actividad reguladora.

La actividad reguladora de contenidos parte de los derechos y libertades fundamentales y en ellos mismos encuentra la justificación para regular los contenidos audiovisuales. La Constitución Española es un claro ejemplo, estableciendo una condición a la libertad de informar:

“(…) es de capital importancia que nuestra norma suprema haya añadido que *dicha información ha de ser veraz*. No puede imponerse la veracidad a la libertad de expresión, ni siquiera puede predicarse del derecho a comunicar información (no se concibe el derecho a informar ‘verazmente’ y sí la obligación de informar de esta forma). Si respecto de algo puede exigirse la veracidad es de la información a la que tiene derecho el público.” (Chinchilla Marín, 1998: 25).

Del mismo modo que un ciudadano español tiene el derecho a la información, tiene también derecho a mantener su privacidad. El artículo 18 de la Constitución Española determina que “Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen”, mientras el artículo 20, que establece derechos de información y opinión, puntualiza que “Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos (...), el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia.” (Constitución Española, 1978: 22-23). Por lo tanto ¿qué derecho prevalece cuando, por ejemplo, la información para uno viola la privacidad de otro? De forma similar, cuando un determinado programa audiovisual vulnera las leyes de protección de la infancia ¿está justificado por la libertad de comunicación? Estos conflictos entre derechos y libertades no son anecdóticos o excepciones en nuestro cotidiano, y pueden extrapolarse a diferentes aspectos de la comunicación, como la publicidad engañosa, los contenidos discriminatorios, la exaltación de la violencia o de conductas ilegales.

De este modo, entendemos que “no todo vale” bajo los preceptos de libertad atribuidos a la información y la comunicación. La regulación de contenidos audiovisuales está asociada fundamentalmente a la defensa del interés general, entendido como un conjunto de valores y principios amparados legalmente que deberían ser protegidos por las sociedades democráticas avanzadas. En resumen, estamos de acuerdo con Libois (1994: 71), cuando afirma que al contrario de limitar las libertades, la regulación busca el *arbitraje* entre las libertades fundamentales.

La doble dimensión del sector audiovisual encaja también con nuevas configuraciones de este interés general que hemos mencionado anteriormente (Lunt y Livingstone, 2012). La óptica adoptada por los reguladores británicos contempla una serie de derechos de las personas, en tanto que ciudadanos (cultura – contenidos) y consumidores (economía – mercado). Aunque cada dimensión conlleve aspectos que permiten concretar derechos e intereses específicos, la condición de ciudadano y la de consumidor son indisolubles, siendo que la primera ha de preponderar. Del mismo modo, el audiovisual es un mercado que no puede ser considerado sin su vertiente cultural.

Diversos ejemplos pueden contribuir a ilustrar esta dualidad de la regulación del audiovisual. La ruptura de los monopolios estatales, por ejemplo, estuvo generalmente motivado por los principios de pluralismo, es decir, con más emisoras habría diferentes voces y, consecuentemente, más diversidad en la información vehiculada. La normas anti-concentración de la propiedad de medios suelen estar consideradas dentro del ámbito de la regulación del mercado, pero no dejan de tener objetivos relacionados con los contenidos – el pluralismo de pensamiento, opinión, fuentes de información, etc.

Esta relación también se da en sentido contrario, ya que la regulación atribuida a los contenidos suele tener efectos en el mercado. Además de la variedad de operadores mencionada, también están las medidas para fomentar el pluralismo informativo de los medios públicos. En el caso español, por ejemplo, la creación de un Consejo de Administración formado de acuerdo a la representación parlamentaria para el ente público de radio y televisión (RTVE) buscaba garantizar una programación diversa y contenidos plurales, aunque este modelo de gestión repercute en la dirección de las emisoras, es decir, en aspectos empresariales y, por tanto, en el mercado<sup>33</sup>.

El pluralismo informativo es, todavía, una de las grandes preocupaciones vigentes en las esferas de regulación que buscan evitar la concentración de los medios en unas mismas manos. Experiencias empíricas se contraponen al discurso de que el aumento en el número de canales y en la cantidad de oferta, proporcionado por los cambios tecnológicos, garantizaría una información diversa y plural. Por eso, “las políticas públicas televisivas y

---

<sup>33</sup> La Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión establecía un Consejo de Administración compuesto por 12 miembros elegidos a partes iguales por el Senado y el Congreso de los Diputados (BOE, 11, de 12/01/1980). El texto estuvo en vigor hasta el año 2006, cuando fue derogada por la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal. La nueva norma establecía otro sistema de designación del Consejo de Administración, siendo cuatro miembros elegidos por el Senado y ocho por el Congreso, de los cuales dos deberían ser elegidos de entre nombres propuestos por los sindicatos (BOE, 134, de 06/06/2006). Sin embargo, seis años después el Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la Corporación RTVE redujo el Consejo de Administración a nueve miembros, siendo cuatro elegidos por el Senado y cinco por el Congreso, sin considerar propuestas de los sindicatos (BOE, 96, de 21/04/2012).

audiovisuales son más necesarias que nunca no sólo para preservar el desarrollo económico y del empleo sino también para mantener, ampliar si es posible, la diversidad” (Bustamante, 2003: 197).

Otro ejemplo radica en las franjas de horario infantil. Las reglas de protección de niños y adolescentes buscan proteger los menores de contenidos inadecuados y perjudiciales a su desarrollo, como la pornografía o el abuso de violencia. Normas para la regulación de contenidos que influirán en la programación de las emisoras, sus cuotas de audiencia, contratos publicitarios, esto es, su posición y competitividad en el mercado. Asimismo, la regulación de elementos lingüísticos e identitarios, el respeto de los derechos humanos y del orden público, la inclusión de las minorías; al fin y al cabo, la regulación de los contenidos está directamente vinculada, además de al interés general que ya hemos tratado, a la observancia de la vocación de servicio público de los medios audiovisuales.

Siendo así, a efectos de la presente tesis doctoral, entendemos la regulación de los medios audiovisuales – radio y televisión – como las actuaciones del poder público, desde su ámbito administrativo, para garantizar el adecuado funcionamiento del sector y corregir posibles fallos, de acuerdo con los el interés general y la vocación de servicio público de los medios. Esta función reguladora ha de considerar ambas dimensiones de la industria audiovisual, economía y cultura, contemplando mecanismos de regulación sobre criterios de mercado y de los contenidos audiovisuales, en consonancia con las políticas de comunicación y el marco legal del contexto en cuestión.

En la demostrada complejidad de la regulación del audiovisual está la principal justificación para que la tradición reguladora europea se acerque a la experiencia anglosajona, condicionando dicha tarea a la existencia de una autoridad también diferenciada y particular. Así, el elemento que completa la noción de una regulación efectiva de los medios audiovisuales es que esta tarea sea ejecutada y supervisada por un organismo dotado de autonomía respecto los actores del mercado y también del poder político. En el siguiente capítulo identificaremos las características que conforman dichas instituciones y su relación con uno de los conceptos más discutidos en este ámbito: la llamada *independencia* de los organismos reguladores.



## CAPÍTULO 2

### Los Organismos Reguladores y sus mecanismos de independencia

De acuerdo con los fundamentos desarrollados en el primer capítulo, todas las especificidades concernidas a los medios audiovisuales justifican la pertinencia de un tipo particular de supervisión por parte del poder público. La difusión de contenidos audiovisuales no puede estar considerada tan sólo una actividad económica, un mercado más como otros tantos. Esta prestación de servicios reúne una serie de características indisolubles de diversos aspectos no económicos, tales como son los derechos fundamentales de información y comunicación, por lo que desempeñan una misión de servicio público. Así, la regulación de los medios audiovisuales no se limita a la noción convencional de reglamentación, en tanto que va más allá del acto de establecer leyes y normas.

Este tipo particular de regulación conlleva una característica imprescindible que es la existencia de una autoridad, también diferenciada, que ejerza dicha función reguladora. Un organismo especializado en la materia a ser regulada y que responda a los principios esenciales relativos a la comunicación audiovisual, tales como son los valores democráticos y la diversidad, asociados a la noción de interés general que permite y requiere que las personas que actúen en nombre de los intereses de la ciudadanía lo hagan de acuerdo con dichos valores (Feintuck, 2004). Para realizar esta compleja tarea, dicho organismo no puede estar limitado o condicionado por las preferencias de los políticos de turno o los objetivos de las empresas que concentran el poder económico del sector. La función de regular los medios audiovisuales demanda mecanismos de autonomía para estar libre de injerencias injustificadas.

En el presente capítulo, nuestro principal objetivo es identificar las características más relevantes comúnmente asociadas al nivel de autonomía del que disfruta una autoridad de regulación. Aspectos relacionados con las funciones y poderes otorgados a las instancias de regulación, pero también íntimamente vinculados con los deberes de imparcialidad, transparencia, participación de la sociedad civil y *accountability* (Buckley y otros, 2008). Una combinación de atributos y potestades que nos permitirá acercarnos a la interpretación del no menos polémico concepto de *independencia* referido a los organismos reguladores del audiovisual.

## 2.1. Autoridad e independencia para la regulación

Las instancias reguladoras no son una invención del siglo XXI. Veremos más adelante que en determinados países estos organismos forman parte de la Administración pública desde hace varias décadas. En la bibliografía consultada encontramos diferentes nombres que remiten a esta figura: agencias, autoridades, organizaciones, etc. Sin embargo, más importante que la nomenclatura atribuida a dichos organismos es, sin duda, la configuración, la estructura, el status de los mismos, lo que determinará los límites de su relación con el poder político y el mercado en cuestión.

Una de las principales condiciones para que se pueda ejercer una adecuada regulación del sector audiovisual es la separación entre los actores que regulan y los que son regulados<sup>34</sup>. Un principio tan básico como el de que un árbitro no puede pertenecer a los equipos que compiten. La posibilidad de que un mismo actor intervenga en las dos posiciones compromete de manera determinante las condiciones necesarias para que haya una adecuada regulación del audiovisual:

“La confusión de funciones y papeles en la misma mano no sólo puede producir arbitrariedad respecto a los gestores privados (es el caso de la financiación), sino sobre todo ineficiencia en el ejercicio de los poderes (es el caso de la potestad sancionadora frente a los flagrantes incumplimientos de la legislación correspondiente por parte no sólo de los gestores privados, sino también de los públicos)” (Betancor, 2000: 211).

Asimismo, la función reguladora de los medios audiovisuales “debe buscar el equilibrio entre diversos valores constitucionales que pueden aparecer como enfrentados, pluralismo y libertad de información” (Tornos Mas, 2002: 220). Por lo tanto, este tipo singular de intervención requiere también una estructura organizativa diferenciada, una fórmula que se encuentra en el marco general de las Autoridades Administrativas Independientes.

Las Autoridades Administrativas Independientes (en adelante, AAI) están presentes en la historia de diversos países y, así como su ubicación, también tienen diferentes denominaciones. Según relata Salvador (2002), pueden llamarse *Independent Agencies*, en Estados Unidos, *Funktionale Selbstverwaltungsträgern*, en Alemania, o aún *quasi autonomous non governmental organisations*, según la doctrina del Reino Unido. Dentro de este amplio conjunto de AAI, podemos encontrar instituciones con diferentes funciones y tareas. Se incluyen, por ejemplo, los organismos de prestación de servicios, como es el caso del ente Radiotelevisión Española (RTVE) que, a partir del Estatuto de Radio y TV de 1980,

---

<sup>34</sup> Véase el apartado 1.3. del presente estudio.

fue dotado de una estructura independiente, de acuerdo con la nueva configuración democrática que se establecía en el periodo pos-dictatorial<sup>35</sup>. De este modo, debemos tener en cuenta que las AAI son una categoría general, de la cual, las autoridades de regulación constituyen el “núcleo duro” (Salvador, 2002: 30).

Aparentemente contradictorio es el hecho que estas autoridades, con la función de regular, surgen a partir del movimiento liberalizador – en ocasiones también llamado desregulador –, que provocó la multiplicación de instituciones específicas para supervisar los medios audiovisuales en los países industrializados<sup>36</sup>. En este contexto, Estados Unidos sería el primer país a establecer, en 1934, una figura administrativa diferenciada para regular las comunicaciones. Pero si analizamos con más detenimiento, podemos verificar que la *fórmula* de una autoridad independiente no era contradictoria a las posturas liberales, visto que la misión de dichas instancias administrativas era limitar el poder del Ejecutivo central estadounidense para preservar competencias a los estados federados (Moragas y Prado, 2000).

De este modo, la *Federal Communications Commissions* (FCC) está considerada el primer ente independiente que actúa sobre el sector audiovisual, aunque el nombramiento de sus miembros lo hace el Presidente del Gobierno norteamericano. La FCC fue dotada de autonomía financiera y administrativa, además de diversas competencias como, por ejemplo, la adjudicación de licencias a los operadores, así como las potestades reglamentaria y de sanción (Feintuck, 2004). En seguida trataremos del surgimiento de estos organismos en Europa, donde en un principio nacieron para garantizar la existencia de un mercado, donde antes había el monopolio público.

La creación de una autoridad independiente es un proceso complejo, muchas veces criticado por el medio político, juristas y también por los empresarios y profesionales del sector en cuestión. Hay múltiples factores que inciden sobre este organismo público y dificultan su configuración, principalmente los límites legales que establece el marco jurídico de cada país. Por ello, el desarrollo de este tipo de institución está lleno de particularidades.

Uno de los puntos centrales de divergencia sobre estos reguladores gira en torno a la calificación de *independiente*. Algunas críticas presentan argumentos de

---

<sup>35</sup> Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión Española (BOE, núm. 11, 12/01/1980). Texto remplazado por la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal (BOE, núm. 134, 06/06/2006), modificada por el Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la Corporación RTVE (BOE, núm. 96, 21/04/2012).

<sup>36</sup> Véase apartado 1.3. del presente estudio a partir de los trabajos de Baldwin y Cave (1999), Betancor (2009), Doyle (2002), Majone (1992), Prosser (2005), entre varios otros.

inconstitucionalidad. Considerando que nuestro estudio se enmarca en el espacio euromediterráneo, sería necesario un largo proceso de análisis de las diferentes legislaciones para llegar a un consenso supranacional sobre este fundamento. Este no es nuestro objeto de estudio por lo que, a modo de reflexión, presentaremos algunas consideraciones sobre la supuesta independencia de los reguladores, tomando el caso español como ejemplo.

El primer aspecto a observar es que la Constitución Española no contempla la creación de instancias administrativas independientes. Según señala Betancor (1994:186), la Carta Magna establece claramente la vinculación de cualquier órgano o ente públicos al Gobierno, democráticamente investido de poder. Entendemos con el autor que no hay amparo legal a situaciones de total independencia, salvo alguna expresa exclusión, como es el caso del Tribunal Constitucional.

“La dirección del Gobierno es garantía de la primacía del principio democrático en el marco del orden constitucional. La relación Gobierno y Administración es compleja y se fundamenta en dos características nucleares. La primera, la autonomía institucional de ambos poderes y la segunda, la subordinación de la Administración al Gobierno” (Betancor, 1994: 187).

La experiencia española demuestra que, en casos como el del Consejo de Seguridad Nuclear Nacional o del Banco Español, ni sus mismas leyes de creación las establecen como independientes. No obstante, debido a sus características y poderes, en la práctica se les otorgó esta mención de independencia, que jurídicamente puede ser cuestionada. En este sentido, el mismo autor entiende que la independencia tiene como significado que “el ente correspondiente no puede sufrir legítimamente interferencias por parte de los poderes públicos en el desarrollo de sus funciones” (Betancor, 2000: 220).

La alusión a la interferencia de los poderes concierne especialmente al Ejecutivo, ya que, tratándose de un ente público, no es viable ni posible la total desvinculación de los poderes Legislativo y Judicial. Dicho de otro modo, lo que se plantea es una separación “respecto de la política, o mejor de criterios políticos que el Gobierno y, en general, las fuerzas políticas pudieran sostener o mantener respecto de la función de supervisión que a estos entes les corresponde desarrollar” (Betancor, 2000: 220).

Sobre este argumento, Tornos Mas (1999) aclara su posición referente al caso español:

“La aparición de las AAI no supone romper con el modelo constitucional, ni crear un cuarto poder. Las AAI se incardinan en el poder ejecutivo, si bien un

poder ejecutivo redefinido, del que se desgaja un cuerpo de entidades vinculadas al mismo (y sometidas en lo esencial al Derecho administrativo y al juez contencioso-administrativo). Este proceso de separación pretende, justamente, que el modelo constitucional de distribución de poder y de defensa de las libertades sea real y efectivo” (Tornos Mas, 1999: 78).

Esta independencia relativa podría encontrar menos resistencia si definida como *autonomía*, pese a que seguramente también habrá corrientes teóricas que la pongan en duda. La autonomía asigna a las autoridades un carácter que podría ser mejor encajado en el marco constitucional. Eso porque “la existencia de organismos públicos con un alto grado de autonomía (‘independencia’) es una constante histórica.” (Salvador, 2002: 335). Mientras que en Alemania estas instituciones existen desde el siglo XIX, en Francia o España dichos tipos de autoridades se crean en las últimas décadas del siglo XX. En el conjunto de múltiples organizaciones y estructuras destinadas a la función reguladora, lo que las va a diferenciar es, básicamente, el nivel de autonomía de que son dotadas. La autonomía configura, por tanto, una de las características fundamentales de las AAI, junto con otro elemento, la *neutralidad*. Sería la “independencia” del Gobierno y la neutralidad política de su gestión (Betancor, 1994: 25). Este argumento de *despolitización* o *imparcialidad política* obedece “a la necesidad de que ciertas funciones se ejerzan al margen de la lucha de partidos (...), del ámbito de influencia de los partidos (...) de los órganos del Estado en los que tiene lugar la lucha política” (Salvador, 2002: 344).

La neutralidad que se manifiesta es - al mismo tiempo y de forma complementaria - una característica, un objetivo, una capacidad y una justificación. En otras palabras, el organismo público necesita ser capaz de ubicarse en una posición neutral para que alcance el objetivo de una intervención despolitizada, justificando así la autonomía de la que fue dotado.

“(...) el fin último es conseguir que la actividad social objeto de la actividad de las Administraciones públicas (banca, bolsa, energía nuclear, televisión, etc.) se desarrolle de acuerdo con sus propias reglas, en el marco del Derecho, sin sufrir dirigismos obedientes a criterios extraños las propias reglas del sector (sean criterios políticos, partidistas, personales o técnicos pero de otra naturaleza distintos a los propios del sector)” (Betancor, 1994: 28).

Es importante también hacer constar que las autoridades reguladoras no son exactamente un ente ejecutivo. Sería, de cierto modo, volver a la comparación entre supervisión y dirección<sup>37</sup>. La función reguladora reúne, como hemos visto anteriormente, un conjunto de características y tareas, pero es necesario mantener una distancia considerable entre la actividad reguladora y la actividad propia de la Administración Pública.

---

<sup>37</sup> Véase apartado 1.3. de la presente investigación.

Pese a las críticas existentes<sup>38</sup>, el término *independiente* ya está asimilado en diversas instancias y es empleado con frecuencia en los estudios sobre los organismos reguladores del audiovisual. Es el caso, por ejemplo, de las Recomendaciones del Consejo de Europa o de la propia Unión Europea, que en su Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual utiliza varias veces la expresión “reguladores independientes”. Estas y otras referencias serán profundizadas en los siguientes apartados. Pero, en este momento, ya nos demuestran que la referida independencia de los organismos reguladores está aceptada, en el sentido de un alto nivel de autonomía que se exige para esta función.

## **2.2. La configuración de un organismo independiente**

Pese a que actualmente ya existe un uso generalizado de la mención de independencia asociada a las autoridades reguladoras, tan sólo el título o el nombre no otorga ningún poder práctico a estos entes. Lo que condicionará su nivel de autonomía son los mecanismos y garantías atribuidas a cada organismo. A partir de los aspectos generales de las AAI, buscaremos conocer las características que determinan la configuración de un organismo regulador. Del mismo modo, pretendemos identificar qué elementos pueden ser considerados imprescindibles y qué otros son más propios de la adecuación de la regulación a cada contexto. En otras palabras, verificar las características que deberían ser comunes a todos los organismos de regulación del audiovisual, como elementos necesarios para la existencia de una autoridad independiente, y, por otra parte, observar los criterios que pueden sufrir variaciones sin que representen una amenaza a la independencia del regulador.

Para dicho objetivo, partiremos de la revisión de documentos de distinta naturaleza: estudios comparativos entre diferentes experiencias, recomendaciones de instancias supranacionales, y, naturalmente, nuestra literatura de referencia. La combinación entre estos recursos nos permite abordar el tema desde una doble perspectiva; por un lado, observar características existentes a partir de la variedad de autoridades analizadas en el momento de cada estudio y de la comparación entre ellas, y, por otro lado, la identificación de criterios elaborados como indicadores a seguir, con el fin de fomentar una configuración considerada “óptima” o “ideal”, y aplicable a diferentes contextos.

---

<sup>38</sup> Véase apartado *Notions of Independence* del estudio de Hans Bedrow Institute y otros (2011: 19-28), en el que se profundizan las divergencias en torno al concepto de independencia.

Respecto a la diversidad de organismos reguladores, uno de nuestros principales antecedentes es el *dossier* publicado en 1996 por el *Institut National de l'Audiovisuel* (INA) de Francia. En este estudio, varios autores analizaban la progresiva tendencia en Europa a la regulación del sector audiovisual y la multiplicidad de instancias reguladoras. En un panorama comparativo, se verificaron las diferencias registradas en aquel momento entre países como Francia o Reino Unido de otros como España y Finlandia. La primera - y fundamental - diferencia era la propia ausencia de autoridades independientes de regulación del audiovisual en algunos de los países estudiados. Mientras en Francia el *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* (CSA) se configuraba como un organismo con alta concentración de poderes, Reino Unido ya había constituido cuatro diferentes autoridades reguladoras, cada cual con un ámbito de actuación diferente (televisión privada, televisión pública, licencias para radio, etc.). En el sentido contrario, los países que todavía no habían instaurado un regulador independiente para los medios audiovisuales: Finlandia, Austria y España; este último - bajo el título "El desorden español" – destacaba a mediados de los 90 por la falta de una legislación clara para el sector audiovisual y de un regulador independiente (INA, 1996: 46-47)<sup>39</sup>.

Tres años después del *dossier* del INA, Tornos Mas (1999) avanzó en la comparación entre diferentes formatos de autoridades reguladoras del sector audiovisual. El estudio identificó similitudes en la estructura de muchas autoridades europeas, casi todas creadas en forma de consejo colegiado, pero con diferente número de miembros y tiempo de mandato. El autor detectó también la coincidencia en los instrumentos legales (leyes o decretos) utilizados para la creación de los entes analizados. Por otra parte, el estudio apuntó muchas variaciones en lo que dice respecto al ámbito territorial, las competencias atribuidas e, incluso, en la relación de la autoridad reguladora con otros órganos públicos.

A su vez, el estudio de Moragas y Prado (2000) también observó un panorama europeo diverso y semejante a la vez. Dentro del análisis sobre las funciones reguladoras, el estudio verificó que todas las autoridades tenían competencias en materia de asesoramiento y consulta, pero respecto a una intervención sancionadora las diferencias crecían de manera considerable. Las materias sometidas a la regulación eran, del mismo modo, bastante variadas:

“En referencia al detalle concreto de las tareas que desarrollan las autoridades, encontramos las siguientes, en combinaciones diferentes: asignación de licencias (e imposición de obligaciones de emisión, relativas generalmente a contenidos y publicidad), otorgamiento de frecuencias, otros aspectos técnicos de la transmisión (fijación de estándares, ubicaciones de antenas e

---

<sup>39</sup> Traducción del autor de la presente investigación.

instalaciones), control de contenidos (cuotas culturales o lingüísticas, cuotas industriales, moralidad, publicidad y patrocinio, intimidad, minorías, acceso, equilibrio político y pluralismo) control de mercado (competencia y concentración; control de precios y tarifas), control de la radiotelevisión pública (garantía de independencia política y pluralismo interno), asesoramiento al Gobierno y al Parlamento (bajo la demanda o por iniciativa propia), promoción de la recerca y la divulgación en comunicación, promoción de la industria audiovisual, arbitraje y mediación, sanción (avisos, multas, obligación de emitir rectificaciones, suspensiones, retirada de licencias...)” (Moragas y Prado, 2000: 131).

La tendencia a crear instancias reguladoras se ha ido fortaleciendo, por lo que se multiplican tanto el número de autoridades como el de sus correspondientes configuraciones. Los estudios identifican características comunes y otras de contraste, entre las que persiste la primera y más general de las diferencias a considerar en un panorama comparativo: la existencia o ausencia de un organismo regulador. Así, en el año 2000 el Consejo de Europa (COE) adoptó una posición inequívoca. A través de una Recomendación aprobada por el Comité de Ministros<sup>40</sup>, respaldó la creación de reguladores independientes encargados expresamente de los medios audiovisuales, llamando la atención de sus Estados miembros que, en aquél momento, todavía se resistían en hacerlo.

La misma línea argumentativa fue ampliamente defendida por el estudio publicado en 2005 por el *Open Society Institute/ EU Monitoring and Advocacy Program* (en adelante, OSI/EUMAP). Amparadas por las experiencias ya existentes, especialmente en el sector de las telecomunicaciones, las conclusiones de la investigación recomendaban firmemente a la Unión Europea y al Consejo Europeo a que apoyasen la transformación de las instancias reguladoras en organismos independientes, además de que condenasen cualquier interferencia excesiva sobre los mismos (OSI/EUMAP, 2005: 27).

Las iniciativas para mapear y consolidar las diferentes autoridades reguladoras viene siendo uno de los ejes centrales de la *European Platform of Regulatory Authorities* (EPRA), institución que merecerá nuestra especial atención en el capítulo siguiente. En este sentido, la EPRA publicó en 2007 un estudio con los resultados de cuestionarios contestados por los entes reguladores asociados<sup>41</sup>. Además de ratificar la multiplicidad de instancias ya mencionada, los datos evidencian el intento de acercar posturas entre los propios

---

<sup>40</sup> Recommendation Rec(2000)23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector (Adopted by the Committee of Ministers on 20 December 2000 at the 735th meeting of the Ministers' Deputies). Recuperado de <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=393649&Lang=en> [Consulta: 17/03/2012].

<sup>41</sup> *The Independence of Regulatory Authorities (Background Paper EPRA/2007/02)*, presentado en el 25º Encuentro de la EPRA, Praga, 16 a 18/05/2007.

reguladores, potenciando aquellas características que, en base a sus experiencias, se demostraban eficaces (EPRA, 2007a).

Al año siguiente, destacamos tres nuevas aportaciones al debate y al respaldo a la independencia en la regulación de los medios audiovisuales. Por un lado, el Comité de Ministros del COE volvió a abordar este tema, a través de una Declaración<sup>42</sup> que recordaba y reforzaba la Recomendación del año 2000, ya mencionada. Por otro, la UNESCO, que ya venía apoyando diferentes iniciativas en este ámbito, dio en 2008 un nuevo paso en esta dirección. A través del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC) y la publicación de una guía de indicadores, la UNESCO posicionó la independencia como un elemento clave para que un sistema regulador sea “conducente a la libertad de expresión, el pluralismo y la diversidad de los medios de comunicación social” (UNESCO, 2008: 9) y, por tanto, el paisaje audiovisual de cada país pueda considerarse desarrollado. Asimismo, Salomon (2008) publicó, bajo los auspicios de la *Commonwealth Broadcasting Association*, un estudio que vino a fortalecer el consenso desarrollado en los años anteriores en torno a una serie de directrices encaminadas a establecer un organismo independiente y una adecuada regulación del audiovisual.

En 2009, los debates realizados en el seno de la EPRA generaron un nuevo documento que, en esta ocasión, enfatizaba los criterios de transparencia y responsabilidad (rendición de cuentas) presentes en los reguladores independientes<sup>43</sup>. Fueron abordadas cuestiones como la publicación de decisiones y actividades, las consultas públicas, la revisión jurídica de actuaciones, entre varias otras, en el sentido de asegurar que los mecanismos deberían prestar cuentas sobre el cumplimiento de sus deberes para con los ciudadanos y la industria, sin que estos mecanismos comprometan su independencia (EPRA, 2009: 9).

Más recientemente, en 2011, el consorcio de centros de investigación liderado por el *Hans Bedrow Institute for Media Research* publicó los resultados de uno de los más completos y complejos estudios disponibles sobre la regulación de los medios audiovisuales, el papel de los organismos reguladores y sus características de independencia. El proyecto titulado “*Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services*

---

<sup>42</sup> *Declaration of the Committee of Ministers on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector*, (Adopted by the Committee of Ministers on 26 March 2008 at the 1022nd meeting of the Ministers’ Deputies). Recuperado de <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1266737&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75> [Consulta: 20/02/2012].

<sup>43</sup> *The Transparency and Accountability of regulators (Background document EPRA/2009/06)*, presentado en el 29º Encuentro de la EPRA, Tallin, Estonia, 06 a 08/05/2009.

*regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive (INDIREG)*” fue encargado por la Comisión Europea y, además de una exhaustiva revisión de la bibliografía relacionada para actualizar y asentar algunos los principios teóricos, ha investigado la situación de 43 países europeos y ha construido una novedosa herramienta de evaluación y medición de la independencia de los organismos reguladores<sup>44</sup>.

Considerando los elementos comunes y las variaciones encontradas en todos los recursos que hemos tenido en cuenta, empezamos a vislumbrar los rasgos que serán imprescindibles para sostener la independencia de un regulador<sup>45</sup>. Desde los elementos más básicos, como la constitución de la autoridad, su estructura, el ámbito de actuación, hasta los puntos más complejos – y a la vez polémicos - como las competencias asignadas, los medios y poderes que disponen para actuar, el tipo de intervención que pueden realizar y la transparencia del propio ente regulador. Esto es, tal y como indicábamos anteriormente, características que pueden ser aplicadas tanto para la creación de nuevos reguladores allá donde todavía no existan, como también para la revisión y modificación – cuando sea necesario – de los organismos que ya existen, en el sentido de que alcancen las llamadas “*good practices*”.

A partir del análisis de la bibliografía consultada, empezamos por la norma de instauración del organismo regulador. Se busca, en el conjunto legal del Estado en cuestión, el mecanismo jurídico a través del cual es constituido este nuevo ente público. Cuanto más alto el rango de la norma en el sistema legal del país, más protección a la autonomía. El instrumento de creación es un punto crucial en el análisis de cualquier tipo de autoridad reguladora visto que, conjuntamente con la reglamentación complementaria de su funcionamiento, es la legislación que determinará su nivel de autonomía y el alcance de su actuación. Uno de esos aspectos es la atribución o no de personalidad jurídica propia<sup>46</sup>. Concordamos con Salvador (2002) que la personalidad jurídica es una característica fundamental, ya que:

“Los entes con personalidad jurídica propia constituyen centros de imputación de derechos y obligaciones distintos de la Administración, lo que permite dotarles de patrimonio y presupuesto propios, y aplicarles un derecho especial en lugar del Derecho administrativo general” (Salvador, 2002: 359).

---

<sup>44</sup> Recuperado de <http://www.indireg.eu> [Consulta: 17/03/2012].

<sup>45</sup> Véase también el trabajo de investigación de Civil (2002), que describe modelos de entes reguladores y la situación de algunos países analizados hasta el 2002.

<sup>46</sup> Sobre el principio de personalidad jurídica, véase Parada (2010b).

La personalidad jurídica otorga al ente regulador un status diferenciado y evita posibles confusiones que podrían afectar su independencia. “Las situaciones institucionales confusas, como las de adscripción, crean inseguridad respecto de los poderes que el ente matriz reserva respecto de aquel que está adscrito” (Betancor, 2000: 221).

Bajo un status jurídicamente reconocido, la legislación debe encargar a dicho organismo público las tareas que conforman una completa función reguladora. De la Recomendación del COE (2000) se desprende que los Estados deberían ceder a los reguladores independientes el mayor número de competencias de regulación del audiovisual, principalmente lo referido a:

- *el desarrollo normativo del sector*: siempre dentro del marco legal correspondiente, y sin perjuicio de las atribuciones del legislador, las autoridades reguladoras deben poder adoptar directrices específicas pertinentes a las actividades de los operadores audiovisuales, así como reglas internas de funcionamiento.
- *el otorgamiento de licencias o autorizaciones para los servicios audiovisuales*: un proceso neutral y transparente para la asignación de frecuencias a los operadores privados de radio y TV pasa necesariamente por un regulador independiente. Las autoridades reguladoras deberían estar involucradas en la planificación y desarrollo de los planes de frecuencias asignadas a los servicios audiovisuales, y deben tener el poder de autorizar el funcionamiento de dichos servicios a través del mecanismo previsto en cada marco legal (concesiones, autorizaciones, licencias, etc.). Todos los criterios y condiciones para otorgar o renovar una licencia de servicios audiovisuales han de estar claramente definidos en la legislación, por lo que cabe al regulador aplicarlos de forma imparcial. Asimismo, las licencias otorgadas a los difusores debe contener todas las especificaciones que han de ser cumplidas por los operadores, tales como el tipo de servicio, las cuotas de determinados programas y contenidos, la cobertura geográfica, etc., así como las sanciones a que pueden enfrentarse las empresas en los casos de incumplimientos de los criterios y condiciones.
- *la supervisión del cumplimiento de las condiciones establecidas en las licencias*: las autoridades reguladoras no deben ejercer ningún control previo de los programas y contenidos, sino que la monitorización debe ser un instrumento para actuar posteriormente a las emisiones que resulten en infracciones. Para ello, los reguladores deben tener el poder requerir y recibir toda la información que consideren necesaria para evaluar las emisiones en cuestión. Los reguladores deben

también considerar quejas y denuncias, dentro de su ámbito de competencia, y hacer públicos los resultados de dichas apuraciones. Cuando se comprueben vulneraciones de la ley y/o de las condiciones impuestas en las licencias de operación, los reguladores deben tener la potestad de sancionar a los responsables por los medios, por lo que la legislación debe establecer las modalidades de penalización pertinentes, empezando por una advertencia. Las sanciones deben ser proporcionadas, no deben ser confirmadas antes que el operador en cuestión pueda presentar alegaciones, y deben ser pasibles de revisión por la jurisdicción correspondiente establecida por el marco legal.

De modo conciso, los criterios estipulados en la Recomendación del COE<sup>47</sup> hacen referencia a las dos dimensiones de la regulación que hemos tratado en el capítulo 1; en otras palabras, el Consejo de Europa entiende que los organismos independientes deben ostentar competencias sobre criterios de mercado y sobre contenidos audiovisuales, en lo que se refiere a los medios de gestión privada y también, con especial énfasis, a los medios de gestión pública. Las competencias sobre el mercado enfrentan más resistencia por parte de los gobiernos cuando se trata de la asignación de frecuencias, esto es, todo el proceso de concurso público que resulta en la concesión de licencias para la explotación de servicios audiovisuales. Históricamente estos concursos han estado marcados por la más que sospechosa afinidad entre el poder político y los grupos beneficiados. Así, coincidimos con Salomon (2008: 17) cuando afirma que el traspaso de esta competencia a un organismo independiente otorga credibilidad a la imparcialidad en la concesión de las licencias, alejando los gobiernos de la presión asociada al proceso.

Para poder cumplir de manera eficiente con una misión tan compleja, el ente regulador necesita contar con una financiación adecuada a las competencias que le fueran encargadas. Del mismo modo, los recursos no pueden convertirse en “moneda de cambio” para la autoridad, ni que la gestión de dichos recursos dependa de más o menos acercamiento con los órganos políticos. Por lo tanto, los expertos coinciden en indicar la importancia de que se contemple al regulador una autonomía financiera y organizativa. El documento de la EPRA (2007a) evidenciaba diferentes fórmulas de financiación, desde los presupuestos públicos como única fuente hasta la combinación entre tasas y sanciones aplicadas a los operadores audiovisuales.

---

<sup>47</sup> Traducción del autor de la presente investigación a partir del texto recuperado de <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=393649&Lang=en> [Consulta: 17/03/2012].

Por último, pero no menos importante, un organismo público tan particular, con un alto nivel de autonomía, necesita ser dirigido también de una forma diferenciada. Por tanto, otro de los aspectos básicos a observar es la composición de dicha autoridad, es decir, a quién se le otorga el poder de decisión de la autoridad reguladora. Este criterio se ampara en las ya mencionadas despolitización y pluralidad representativa. En tanto que representantes de la población, los miembros de la instancia de toma de decisiones no deberían ser nombrados para defender la posición de grupos o sectores específicos, sino deberían ser capaces de tener en cuenta el equilibrio del interés general a la hora de tomar medidas (Salomon, 2008: 21).

La Recomendación del COE (2000) menciona diversos criterios en torno a los miembros de la autoridad reguladora, empezando por su forma de designación, sobre la que pide un mecanismo de nombramiento democrático y transparente. El documento del COE también es uno de los primeros textos que hacen mención al *perfil* de las personas indicadas a ocupar un puesto en la autoridad reguladora. Coherente con la idea de despolitizar la función reguladora, el texto dice a los Estados miembros que deberían incluir expertos en las materias relacionadas con el audiovisual, un aspecto contrario a los nombramientos puramente partidistas. La experiencia y el profesionalismo de los integrantes del consejo regulador son eficaces en combatir el acceso asimétrico de la información, por lo que la exigencia de conocimientos relacionados es un elemento a considerar (Hans Bedrow Institute y otros, 2011: 59).

A partir de la designación, las personas elegidas necesitan estar protegidos por mecanismos que aseguren la estabilidad de su mandato, de forma que sus decisiones no estén condicionadas por las presiones para mantenerse en el cargo. Aquí radica la relevancia de un tiempo fijo de mandato, del que sólo puedan ser cesados bajo circunstancias previamente especificados en la legislación, relacionadas con el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades.

Pero para asegurar una regulación independiente, no sólo hay que dotar a los responsables de garantías o derechos de protección hacia las influencias externas, pero también de deberes y responsabilidades que eviten el conflicto con sus propios intereses individuales. La principal, según la Recomendación del COE (2000), es un adecuado régimen de incompatibilidades, con el fin de que personas con funciones o intereses en empresas u otras organizaciones relacionadas con los medios audiovisuales no puedan ocupar un puesto en la autoridad reguladora.

Por último, pero no menos importante, no hemos de perder de vista que la configuración de un organismo independiente busca, al fin y al cabo, asegurar el correcto funcionamiento de una prestación de servicio público, en nombre del interés de la ciudadanía. Retomando lo que decíamos anteriormente sobre el concepto de independencia, los reguladores han de poder actuar de manera autónoma, pero esta autonomía tiene que andar unida a la transparencia y a la responsabilidad ante la sociedad. Concordamos con Buckley y otros (2008: 166) cuando afirman que los organismos reguladores, especialmente los concernidos a la comunicación, deben ejecutar sus funciones a partir de un compromiso explícito con el acceso público a la información, velando por la transparencia de los procedimientos, los mecanismos de consultas públicas y la rendición de cuentas sobre sus actividades.

Todos estos elementos generales que hemos repasado hasta aquí deberán resultar, en la práctica, en una serie de otros criterios más específicos y aplicados a cada contexto. Pero todos ellos deben tener un punto en común, el amparo legal y jurídico:

“ - garantías legislativas explícitas de la autonomía e independencia de la interferencia partidista o comercial; - garantías legislativas de la independencia del órgano regulador; - atribuciones y responsabilidades del órgano regulador establecidas claramente en la ley; - se garantiza un financiamiento adecuado y consistente para el órgano regulador mediante disposición legal para salvaguardar su independencia y/o protegerlo de las presiones presupuestarias coercitivas; - el órgano regulador tiene la obligación formal de rendir cuentas al público” (UNESCO, 2008: 14-15).

En resumen, las normas y procedimientos que dirigen o afectan el funcionamiento de autoridades reguladoras deben estar claramente expresadas y proteger su independencia (COE, 2000). Un supuesto ratificado más tarde por la guía de la UNESCO, que afirma: “la independencia del sistema regulador se garantiza en las leyes y se respeta en la práctica” (UNESCO, 2008: 10).

### **2.3. Una pauta para observar los criterios de independencia**

Hasta ahora hemos visto que el término *independencia* es jurídicamente discutible, según el marco legal y jurídico en cuestión. Pero las experiencias encontradas durante nuestro recorrido demuestran que la independencia a que aspiran los organismos reguladores no es un funcionamiento al margen de las leyes o del poder público. El significado que se le atribuye es la constatación de que la autoridad reguladora puede ejercer las funciones que le fueron asignadas, dentro del marco legal en el que ha nacido, sin que interferencias

políticas o económicas afecten a los criterios de imparcialidad y neutralidad en detrimento del interés general.

A partir de los principios que hemos recogido, nos proponemos formular una pauta de observación, que será aplicada posteriormente en el análisis de distintas autoridades reguladoras. Esta herramienta representa nuestra interpretación de lo que hemos estudiado hasta aquí, revisando y actualizando la propuesta que habíamos diseñado en un estudio anterior dentro del mismo campo de investigación (Carniel Bugs, 2008).

Entendemos que las características aplicadas a un organismo regulador pueden dividirse, básicamente, entre criterios elementales y criterios variables. Los criterios elementales, como sugiere la expresión, representan los aspectos esenciales en la configuración de un organismo independiente de regulación audiovisual; paralelamente, los criterios variables son igualmente relevantes aunque, considerando las particularidades de cada contexto, podrían adoptar variaciones, sin ejercer una interferencia excesivamente negativa en los conceptos de regulación independiente que hemos estado profundizando. Asimismo, proponemos subdividir tanto criterios elementales como variables respecto a: la institución y su estructura, la instancia de toma de decisiones, las actuaciones reguladoras y la transparencia y prestación de cuentas. De este modo, podemos ordenarlos y describirlos de la siguiente forma:

a) Criterios Elementales: los aspectos vinculados directamente a las garantías formales de independencia y transparencia, por lo que deberían estar contemplados en todos los organismos reguladores con el fin de viabilizar el alto nivel de autonomía y de especialización necesario para la regulación de los medios audiovisuales.

- *Respecto a la institución y su estructura*: en esta categoría se incluyen la creación expresa y reconocida legalmente; el otorgamiento de personalidad jurídica propia; las reglas específicas de funcionamiento interno; y la autonomía financiera y administrativa.

Entendemos que los organismos reguladores deben ser constituidos a partir de una norma legal con un alto rango, para que no sea fácilmente derogada o modificada, a raíz de disputas partidistas y/o ideológicas de las fuerzas dominantes, estén éstas en el gobierno o en la oposición. Del mismo modo, tal y como ya hemos mencionado, la personalidad jurídica propia otorga a la institución un estatus diferenciado y destacado, con más autonomía, pero también con más responsabilidades. Además de la norma legal de creación, el organismo

regulador debe contar con un reglamento orgánico para que su funcionamiento interno también cuente con amparo legal y no se desvíe de sus funciones.

Por otro lado, la financiación del regulador debe estar asegurada por una fórmula clara y transparente, y que sea proporcional a las funciones que le fueron confiadas. Asimismo, el organismo regulador ha de tener autonomía para la gestión de sus recursos, la organización de su personal y de sus servicios.

- *Respecto a la instancia de toma de decisiones:* en este ámbito, los elementos clave son el formato de órgano colegiado; la comprobada especialización y experiencia en las materias pertinentes al sector audiovisual; la designación de miembros de manera democrática, transparente y bajo criterios de pluralismo; la no coincidencia de los mandatos con las legislaturas; la inamovilidad de los miembros durante su mandato y las condiciones legales de exoneraciones; y el régimen de incompatibilidad y conflictos de interés.

Coincidimos con Betancor (2000: 222) en que la estructura más adecuada para la toma de decisiones de la función reguladora es la de un consejo o grupo colegiado, “una artimaña institucional que favorece la independencia y dificulta la captura”<sup>48</sup>. Así, las decisiones adoptadas tenderán a ser fruto de un consenso previo entre varias personas, permitiendo el debate entre diferentes percepciones y criterios, que no existe en las posturas tomadas por órganos rectores unipersonales (Milian Massana y otros, 2004: 75).

El mecanismo de designación de los miembros del consejo es uno de los elementos que más variación presenta, tal como las diferentes formulas encontradas, por ejemplo, por Salomon (2008):

“1. Asegurar que cada uno de los principales partidos políticos está representado de forma equitativa en el consejo; 2. Asignar un número de plazas (normalmente 3) para el Presidente, el Parlamento y el Gobierno; 3. Permitir la indicación de candidatos por parte de determinados sectores de la sociedad civil (ej.: judicial, académicos, patronales, iglesias, profesionales), siendo la decisión final votada por el Parlamento; 4. Encargar a funcionarios públicos la elaboración de una lista de seleccionados para la aprobación final del Parlamento; 5. Aplicar criterios estrictos para los candidatos (ej.: experiencia legal o empresarial, cuotas para minorías o de género), con la

---

<sup>48</sup> La “captura” ocurre cuando las posiciones y actuaciones de la instancia reguladora son demasiado influenciadas por otros intereses que no los de la ciudadanía. Un mayor riesgo de captura puede surgir a partir de fundamentos e instituciones legales viciados, pero es algo de que los países con larga trayectoria en reguladores independiente no está exentos (Buckley y otros, 2008). Véase también Hans Bedrow Institute y otros (2011).

selección a cargo de un grupo representativo de *senior politicians*” (Salomon, 2008. 20)<sup>49</sup>.

Entendemos que el criterio elemental debe ser un proceso reconocido legalmente, transparente y de carácter democrático, esto es, que pueda reproducir el espectro más amplio posible de puntos de vista. Considerando la tradición del parlamentarismo en el ámbito de nuestro estudio, la elección de los miembros del regulador debería partir del poder Legislativo, ya que la constitución del Parlamento es el reflejo de las diversas corrientes democráticamente respaldadas por la sociedad. También consideramos que dicho proceso debería estar sometido a mecanismos que exijan la negociación y el consenso entre los grupos políticos y que requieran la consideración de las fuerzas minoritarias. Las indicaciones del Parlamento deben estar, del mismo modo, bajo criterios claros y contrastables sobre las atribuciones de los candidatos. En otras palabras, se debe impedir la entrada de personas ajenas a las materias pertinentes, buscando el nombramiento de miembros altamente cualificados para resistir a presiones y deliberar dentro de los parámetros necesarios y de la ética profesional. Asimismo, la elección de miembro que ocupe el puesto de presidente debería ser realizada entre los propios miembros de la instancia colegiada, y no por designación directa del poder público.

Asimismo, el nombramiento de las personas indicadas para ejercer estas funciones debe respetar un estricto régimen de incompatibilidad, vetando cualquier actividad que pueda resultar en un conflicto de intereses, económicos o de otra índole.

Una vez elegidos para esta misión, los miembros del órgano de decisiones deben tener un mandato que no coincida integralmente con el período de cada legislatura de los cargos elegibles, para evitar que estén condicionados directamente a los procesos electorales. Asimismo, deben ser inamovibles de su puesto, salvo en casos concretos expresos legalmente como, por ejemplo, la condena firme por delitos o la vulneración de las reglas por las que fueron nombrados.

- *Respecto a las actividades reguladoras y a la revisión jurídica de los actos:* en esta clasificación observamos el ámbito territorial proporcional; las competencias sobre mercado y sobre contenidos; la disposición de todas las potestades necesarias para las diferentes tareas asociadas a la función reguladora; la actuación de oficio y por denuncia; el agotamiento de la vía administrativa.

---

<sup>49</sup> Traducción del autor de la presente investigación.

Hallamos esta subcategoría muy compleja a la hora de definir parámetros mínimos, ya que determina hasta dónde puede incidir la actividad reguladora de un organismo independiente. Por el ámbito territorial proporcional entendemos, lógicamente, que la autoridad reguladora tiene que responder al alcance mismo de la legislación que le ha creado. Usando como ejemplo el caso español, un organismo regulador de ámbito autonómico debe atender a los límites de la comunidad autónoma.

Dentro del ámbito territorial correspondiente, la autoridad reguladora debe poder regular mercado y contenidos. Ya se ha puesto de manifiesto anteriormente que constituyen tareas distintas pero que están íntimamente relacionadas, por lo que las competencias para regular ambos aspectos deben recaer sobre un organismo independiente. A partir de las funciones pertinentes a cada ámbito, tal y como indicaba la Recomendación del Consejo de Europa (2000), el regulador debe disponer del máximo nivel de poderes otorgables a un organismo independiente. Las capacidades para desarrollar y aplicar las reglas derivadas de la normativa del sector (potestad reglamentaria o de instrucción), para ser escuchada como autoridad competente en los cambios legislativos que afecten al sector (potestad consultiva), para ejecutar todo el proceso de reparto de frecuencias a los operadores audiovisuales (potestad de otorgar y retirar licencias), para mediar posibles conflictos relacionados con los medios audiovisuales (potestad arbitral), para supervisar los servicios y productos audiovisuales, velando por el cumplimiento de las leyes (potestades inspectora y fiscalizadora), y para tomar las medidas pertinentes contra los operadores audiovisuales que no respetan las reglas (potestad sancionadora). Cada una de las potestades contiene variaciones que pueden determinar el nivel de incidencia del regulador en dichas actividades.

Pero la disposición de todo el conjunto de potestades puede ser considerada esencial, especialmente las capacidades para fiscalizar y sancionar. En el momento en que un ente regulador no tiene el poder de establecer una penalización al operador que infringe la ley, pierde el sentido final de su actividad reguladora. Existen casos donde la autoridad reguladora no aplica directamente la sanción, derivando a otra instancia el orden para su cumplimiento; no obstante, si el organismo tan sólo puede denunciar la infracción, pero no puede concretar la sanción, la actividad reguladora se ve muy comprometida.

El uso de este conjunto de poderes debe estar permitido a partir de la iniciativa del propio organismo regulador que verifica situaciones en las que ha de intervenir, así como estar motivado por las quejas y denuncias de la ciudadanía, por lo que el organismo debe establecer las vías y canales de comunicación necesarios para atender al público. Asimismo, más allá de las reclamaciones, los reguladores independientes deben prever mecanismos

de participación, como las consultas públicas, para que la sociedad civil pueda manifestar sus consideraciones y que éstas sean contempladas por la autoridad encargada de la regulación.

Por otro lado, puede resultar inútil ostentar las distintas potestades si las decisiones y actuaciones del regulador son pasibles de anulación o modificación de forma arbitraria. La actividad reguladora está, por supuesto, vinculada al ordenamiento y a la revisión jurisdiccional correspondiente, por lo general al control ejercido por los tribunales del orden administrativo, pero las decisiones de un ente regulador “no pueden impugnarse ante otra autoridad administrativa” (Tornos Mas, 1999: 119). Así, se entiende que las decisiones tomadas por un regulador deben agotar la vía administrativa, cabiendo la posible revisión a la jurisdicción correspondiente.

- *Respecto a la transparencia y la rendición de cuentas:* este ámbito se refiere a las normas de transparencia que incluyan la publicación de criterios y decisiones; la participación de la sociedad civil; la rendición de cuentas pública; y la fiscalización económica por las instancias competentes.

De acuerdo con los aspectos que hemos estado analizando, la independencia no es un “cheque en blanco” para que el organismo regulador actúe a su libre albedrío. La configuración de un alto nivel de autonomía conlleva también el más alto nivel de transparencia en las actuaciones de dicha autoridad. Así, entendemos que el marco reglamentario del organismo regulador debe clarificar y exigir los mecanismos indicados para que los poderes públicos y la sociedad en general tengan acceso a todas las actividades relacionadas con su función reguladora, incluidas las decisiones tomadas por el órgano colegiado.

Estos mecanismos de transparencia se complementan con la responsabilidad pública, esto es, siguiendo el concepto de la tradición anglosajona, el regulador debe responder al principio de *accountability*, y rendir cuentas periódicamente, y de forma continua, sobre sus actuaciones y su gestión. Comúnmente la rendición de cuentas se presenta al Parlamento, como representantes del pueblo, a demás de la difusión pública de las actividades. Del mismo modo, la gestión financiera del organismo regulador debe responder a las normas y códigos de buenas prácticas de las administraciones públicas, y la eventual demanda de responsabilidades debe ser ejecutada por instancias apolíticas, como por ejemplo los Tribunales de Cuentas.

b) Criterios Variables: son los elementos que presentan variaciones, según el marco legal al cual están sometidos o de acuerdo con las particularidades de cada territorio. Es importante no confundir los criterios variables con *opcionales*, esto es, entendemos que estos criterios deben igualmente estar contemplados en la configuración del regulador, siendo que su especificidad no debería repercutir de manera negativa en las garantías de autonomía del organismo regulador. Siguiendo las mismas subcategorías utilizadas en los criterios elementales, tenemos:

- *Respecto a la institución y su estructura*: pueden variar el rango legal de la norma de creación; la fórmula de financiación y el origen de los recursos; la gestión de patrimonio; la estructura administrativa y los recursos humanos.

Las referencias documentales indican que la mayoría de los entes reguladores son creados por leyes o decretos. Teniendo en cuenta que la nomenclatura y el tipo de norma dependerán del marco político y de la tradición jurídica de cada territorio, cuanto más alto sea el rango de dicha norma, más estabilidad e independencia se otorgará al organismo regulador.

La financiación de las autoridades reguladoras también admite variaciones. En algunos casos los recursos derivan de los presupuestos públicos mientras, en otros, cuentan con tasas asignadas a los operadores, el canon pago por los usuarios, o, también, con la posibilidad de revertir al regulador los recursos decurrentes de las sanciones impuestas. Está clara la importancia de la suficiencia y la estabilidad económica para el alto nivel de autonomía, por lo que las variaciones mencionadas se refieren a la diversidad de fuentes de ingreso y no podría, en ningún caso, condicionar los recursos exigidos para la actividad reguladora. Según el documento de la EPRA (2007) el más alto nivel de autonomía presupuestaria estaría relacionado con la financiación a través de parte de las tasas de licencia o de los ingresos publicitarios de los medios, aunque los organismos reguladores con fuentes mixtas de recursos también consideraban su financiación una garantía satisfactoria (EPRA, 2007a: 6).

Sea una fórmula mixta o una asignación íntegra por parte de las arcas públicas, el origen de los recursos ha de estar expreso y asegurado por la ley. Otros criterios relacionados con los recursos son la posesión, disposición y gestión de patrimonio, que también pueden presentar variaciones según la doctrina de cada marco legal y las necesidades del organismo. Del mismo modo, a partir del criterio elemental de independencia organizativa explicado anteriormente, la estructura administrativa y los

recursos humanos también son aspectos que estarán adecuados al contexto, es decir, al “tamaño” de la misión encargada al organismo independiente.

- *Respecto a la instancia de toma de decisiones:* en esta categoría se incluyen la composición y el número de miembros del órgano colegiado; la duración del mandato; la forma de designación y de exoneración; y el perfil de especialización exigido a los componentes.

A partir de los diversos estudios ya citados, se observa una gran diversidad de composiciones de la máxima instancia de un organismo regulador. La forma de elección de sus miembros es un criterio que presenta muchas variantes. Pueden ser, por ejemplo, indicados por el gobierno, sugeridos por el poder ejecutivo y votados por el legislativo, o propuestos directamente por el parlamento, tal y como hemos mencionado anteriormente. En el caso de la llamada extracción parlamentaria, un aspecto a tener en cuenta es la fórmula establecida por la ley para dicha votación, esto es, si la norma fomenta el consenso político en torno a estos nombres, exigiendo algún tipo de mayoría calificada (ej. 2/3 de los votos) o, por otra parte, si se adoptan otros criterios como la mayoría absoluta o la mayoría simples. Según De la Quadra-Salcedo (2000), independientemente del número de votos, la elección exclusiva por parte del Legislativo también presenta riesgos, por lo que una alternativa sería la inclusión de la sociedad civil a través de asociaciones, ONGs, instituciones universitarias, etc., estableciendo su participación en la indicación o elección de parte de los miembros (De la Quadra-Salcedo, 2000: 31).

Otros aspectos que presentarán variables son el número de miembros (partiendo del supuesto que no será una única persona), la duración del mandato (respetando el criterio de que no coincida con los mandatos de los políticos), y el perfil exigido a los componentes del órgano colegiado (criterios que, lógicamente, serán adaptados a cada contexto, pero que en general deberían exigir unas capacidades vinculadas a las materia que conciernen a la regulación del audiovisual). También son necesarias condiciones expresas que justifiquen el cese antes de la expiración del mandato, así como establecer los mecanismos para una eventual expulsión procedente, acorde con la doctrina jurídica correspondiente.

- *Respecto a las actividades reguladoras y la revisión jurídica de los actos:* cuando hemos tratado los criterios elementales de esa subcategoría, hemos establecido una configuración de “máximos”, esto es, una combinación bastante amplia de funciones y potestades, cercana a una actividad reguladora *ideal*. Así, en este apartado consideramos que las variaciones deberían ser mínimas, básicamente referidas al

reparto de competencias, la relación con otras autoridades y organismos públicos y los dispositivos de participación y consulta pública.

El reparto de competencias varía mucho de acuerdo con la estructura del Estado analizado. En un Estado federado como Alemania, los llamados *Länder* – que corresponden genéricamente a un estado norte-americano o brasileño – son los que detienen la competencia para regular el audiovisual en sus territorios. En el caso español, por ejemplo, la competencia se divide entre la Administración central y los gobiernos de las comunidades autónomas. El sector a ser regulado también admite variaciones relativas a la tradición de cada país. En algunos, se mantiene la división convencional entre telecomunicaciones y audiovisual. En otros casos, se puede encontrar la separación entre medios públicos y privados. Lo que sería, entonces, una variable, es el grado de concentración de competencias que está directamente ligado al ámbito material de intervención (Moragas y Prado, 2000). De todos modos, el posible reparto de competencias debería ocurrir entre autoridades de la misma naturaleza, es decir, organismos independientes. La combinación de un consejo regulador para los contenidos con una comisión gubernamental para el mercado, por ejemplo, puede comprometer la independencia de la regulación final del sector.

Finalmente, entendemos como un criterio variable, e igualmente relevante, las formas y canales de comunicación con el público. Más allá de la atención a las quejas y consultas de los usuarios, los organismos independientes pueden establecer formas para que la opinión del público sea considerada en la dirección de sus actuaciones, como foros de discusión vinculados a la estructura del regulador o dispositivos de consultas públicas sobre las materias relacionadas a la comunicación audiovisual.

- *Respecto a la transparencia y la rendición de cuentas:* se contemplan los instrumentos de transparencia y rendición de cuentas y su periodicidad; y la relación con otros órganos de transparencia.

Fijadas las bases de transparencia y responsabilidad pública como criterio esencial, las variaciones pueden reflejarse en los medios, soportes y periodicidad utilizados para la divulgación de todo lo relacionado con el audiovisual, así como para rendir cuentas públicamente sobre sus actuaciones. Además, su *accountability* puede estar reforzada a través de relaciones de colaboración o cooperación – sin injerencias – con otras instituciones relacionadas con procesos de transparencia, buena gobernanza y defensa de la sociedad civil como es el caso, en España, del Defensor del Pueblo.

De modo recapitulativo, a partir de los criterios elementales y variables detallados hasta este momento, llegamos a la delimitación y elaboración de una *pauta de observación*, que será utilizada para el análisis de los casos seleccionados en la segunda parte de la presente investigación.

Esta pauta se divide en dos partes, representadas en las dos tablas que siguen a continuación: la primera (A), recoge los aspectos relativos a su estructura y composición, mientras la segunda (B) agrupa los elementos que conciernen a las funciones encargadas al organismo regulador, sus potestades y la transparencia de sus actuaciones.

Tabla 2.1. Pauta de observación de estructura y composición del organismo regulador (A)

<b>Organismo independiente de regulación del audiovisual (A)</b>		
	<b><i>Criterio Elemental</i></b>	<b><i>Criterio Variable</i></b>
<b>Institución y estructura</b>	Organismo público creado por norma expresa legalmente Personalidad Jurídica propia Reglamento de funcionamiento	Rango de la ley, decreto u otro dispositivo legal Elaboración del reglamento
	Autonomía financiera Autonomía administrativa	Fuente de financiación Titularidad de patrimonio Elaboración de presupuesto Recursos humanos
<b>Instancia de toma de decisiones</b>	Órgano colegiado Vinculación con materias relativas a la regulación	Número de miembros Perfil de los miembros
	Designación transparente y democrática Mandato no coincidente con cargos elegibles Presidente votado por miembros Inamovilidad del puesto	Forma de designación Duración del mandato Cese de mandato Renovación de los miembros
	Régimen de incompatibilidad	Dedicación exclusiva

Tabla 2.1. Fuente: elaboración propia

Tabla 2.2. Pauta de observación de la función reguladora y transparencia (B)

<b>Organismo independiente de regulación del audiovisual (B)</b>			
	<b><i>Criterio Elemental</i></b>	<b><i>Criterio Variable</i></b>	
<b>Actividad reguladora</b>	Ámbito territorial proporcional	Estatal o fraccionado	
	Competencia sobre mercado Competencia sobre contenidos Competencia sobre medios públicos y privados	Reparto de competencias con otras instituciones	
	Potestad consultiva Potestad reglamentaria Potestad arbitral y mediadora Potestad de adjudicación de licencias Potestad inspectora y de requerimiento Potestad fiscalizadora y sancionadora	Informes previos, preceptivos, vinculantes Proposición de legislación Aplicación de sanciones	
	Actuación de oficio y por quejas Deber legal de consulta pública Atención a la ciudadanía	Mecanismos de consulta pública y canales de atención a la ciudadanía	
	Agotamiento de la vía administrativa	Revisión jurídica	
	<b>Transparencia</b>	Publicación de criterios y condiciones Publicación de decisiones y actuaciones Rendición de cuentas pública Fiscalización económica externa	Medios y soportes Periodicidad Autoridad de fiscalización

Tabla 2.2. Fuente: elaboración propia

A partir del recorrido por nuestra literatura de referencia, esta pauta de garantías formales constituye un conjunto de criterios cercano al modelo de “máximos”, tal y como se desprendía de la Recomendación del Consejo de Europa en el año 2000. Dicho de otra forma, hemos contemplado un amplio espectro de características, poderes e instrumentos vinculados a la promoción y la garantía de la independencia exigida para la función reguladora adecuada a los medios audiovisuales. Una configuración óptima que, de ser observada integralmente en la creación de un organismo regulador, le dotaría de un alto nivel de autonomía, necesario para evitar las injerencias externas de intereses económicos, políticos o de cualquier otro tipo.

Sin embargo, hemos de reiterar que “la independencia de las autoridades reguladoras es un concepto multifacético, por lo que su interpretación depende de manera crucial del contexto” (Hans Bedrow Institute y otros, 2011: 19). Hay un factor condicionante a tener en cuenta cuando del análisis de los elementos indicados en la guía anterior. Este

factor es la tradición y la cultura democrática y organizativa de cada Estado, algo que repercute en cualquier tipo de intervención estatal sobre un sector económico.

Tal y como indica el documento de la EPRA (2007a), algunos de los países que presentaban pocas garantías formales eran, curiosamente, Estados con una larga y sólida tradición de independencia, como Suecia. Los propios organismos reguladores participantes de la plataforma indicaron que la ausencia de algunas normas legales se veía compensada por esta tradición de no interferir políticamente en las autoridades con el estatus de independientes: “Desde un punto de vista teórico el sistema sueco carece de algunas reglas que aseguran la independencia. Desde el punto de vista práctico no hay interferencia y es poco probable que ocurra. El sistema con sus tradiciones funciona muy bien” (EPRA, 2007a: 3)<sup>50</sup>.

Todo ello no quiere decir que la tradición o la cultura de las autoridades administrativas puedan solas garantizar una regulación independiente del sector audiovisual. Sin embargo, sí nos indican que la observación de determinados elementos no debe prescindir del contexto, sobre todo cuando se busca establecer una escala de valoración. En el presente estudio no pretendemos evaluar los criterios de independencia ni determinar qué organismos reguladores son “más independientes” que otros, pero aun así mantendremos las tradiciones políticas y la existencia o no de una cultura democrática como factores transversales de análisis.

## **2.4. Ofcom, el regulador británico como referente global**

La creación de una autoridad independiente con la tarea de supervisar los medios audiovisuales está asociada al modelo anglosajón de regulación que, a su vez, tiene vínculos con la tradición política y la propia estructura administrativa del Estado en cuestión. El primer referente en el ámbito de las comunicaciones ha sido la *Federal Communications Commission* (FCC) estadounidense<sup>51</sup>, creada en 1934. Poco tiempo después, fue la vez de los británicos. Considerando el contexto euromediterráneo en el que ubicamos nuestra investigación, Reino Unido fue el pionero, por lo que su experiencia se torna especialmente interesante y relevante. Así, utilizaremos los principios de independencia identificados hasta

---

<sup>50</sup> Traducción del autor de la presente investigación.

<sup>51</sup> Sobre el surgimiento y desarrollo de la *Federal Communications Commission* de Estados Unidos, véase las publicaciones de Feintuck (2004), Fernández (2008), Gibbons (1991), Civil (2002), Costa Badia (1986), Moragas y Prado (2000), entre otros.

ahora para analizar el caso del organismo regulador británico, *Office of Communications* (en adelante, Ofcom).

La elección de la autoridad británica se debe a diferentes razones. La primera y más importante es el hecho de que la Ofcom se ha tornado, en la última década, una referencia mundial en tanto de las autoridades reguladoras para la comunicación. Esta referencia viene respaldada por el papel pionero de las instituciones británicas en diferentes aspectos del desarrollo audiovisual europeo y mundial. Además, en la misma dirección, es relevante el papel de Reino Unido en el ámbito de nuestro estudio: aunque no sea un país estrictamente mediterráneo, mantiene relaciones históricas con distintos territorios de la cuenca mediterránea que fueron colonias o protectorados británicos y ejerce una influencia determinante en las políticas europeas y en las iniciativas del bloque comunitario hacia terceros países, lo que pone de manifiesto su interés estratégico en el área mediterránea<sup>52</sup>.

La posición de la Ofcom como referente global de independencia en la regulación no es un hecho aislado. Históricamente, el Reino Unido presenta una trayectoria precursora en todo lo que se refiere a la comunicación audiovisual y, especialmente, a los fundamentos que atañen al presente estudio. En el ámbito de la comunicación sigue siendo un destacado líder, ya que las experiencias y modelos de negocio británicos en la trayectoria de los medios de comunicación de masas fueron pioneras no sólo a nivel europeo, pero también mundial (Crisell, 2002; Gibbons, 1991; Humphreys, 1996). Un largo camino desde los primeros experimentos de éxito en los años 20 hasta la consolidación de una de las más reconocidas marcas del sector audiovisual mundial: *the British Broadcasting Corporation* (BBC), modelo global de servicio público (Blumler, 1993; Iosifidis, 2010). Considerando que son hechos ampliamente estudiados y conocidos, repasaremos de manera sucinta este recorrido para contextualizar nuestro análisis sobre este Estado de marcadas características socio-político-culturales.

Desde un primer momento, a principios del siglo XX, es evidente la apuesta del poder público por las entonces tecnologías revolucionarias. Tanto es así que, en 1904, el Gobierno británico ya emitía una ley reconociendo la importancia de establecer un control sobre las transmisiones de telegrafía inalámbrica<sup>53</sup>, una norma considerada la primera de su especie en el mundo (Hearst, 1993: 89).

---

<sup>52</sup> Por no hablar de la cuestión del peñón de Gibraltar, el territorio de ultramar británico por lo que Reino Unido y España mantienen una disputa diplomática por su soberanía.

<sup>53</sup> *The Wireless Telegraphy Act 1904*. La Ley de Telegrafía Inalámbrica estableció la imperativa condición de cualquier persona solicitar la autorización y recibir una licencia del Director General de Correos (*Postmaster-General*) para poder

Superada la Primera Guerra Mundial, el interés por la comunicación vía ondas hertzianas no hizo más que aumentar; a principio de los años 20, la señal empezaba a llegar de manera experimental a algunos hogares británicos<sup>54</sup>. En 1922, también por iniciativa gubernamental, se reunieron los seis mayores fabricantes de aparatos transmisores y otros más pequeños para fundar una sociedad anónima que, este mismo año, haría historia al establecer el inicio de los servicios regulares de radiodifusión. Un episodio que ilustra el modelo británico, orientado por el interés de:

“(...) las industrias fabricantes de aparatos y de los poderes públicos que se movían con doble finalidad de proteger, respaldar y fomentar la industria nacional y, al mismo tiempo, difundir e incluso dominar los contenidos de las emisiones de radio que fueron promocionadas para crear la necesidad de aparatos receptores.” (Costa Badia, 1986: 52).

En tres años, la señal alcanzó toda la nación a través de la, entonces, mayor antena de alta potencia del mundo y, en poco tiempo más, la empresa nacida como *British Broadcasting Company* pasó al estatus de “corporación”, el embrión de la actual *British Broadcasting Corporation* (BBC). Con anterioridad a su primera década de vida, la BBC empezaba a probar otra revolución tecnológica, la transmisión simultánea de imágenes y sonido y, aunque alemanes, franceses y norteamericanos también realizaban sus experimentos, en 1936 la BBC dio inicio al primer servicio de televisión de alta definición del mundo (Cain, 1992).

Con el paso del tiempo, y el fin de la Segunda Guerra Mundial, la BBC se consolidó en su papel de referencia como servicio público de radio y TV, pero el Gobierno británico volvió a tomar otra medida que sería precursora en Europa. Mientras la mayoría de países europeos recién empezaba a estructurar su sistema audiovisual en forma de monopolios estatales, el Reino Unido decide instaurar una competencia a los medios públicos; y lo hace, nada menos que, a través de la creación de una emisora independiente. Fue el inicio del primero sistema de televisión mixto (público/comercial) de Europa. En 1954 nacía la *Independent Television* (ITV), un operador financiado por la publicidad que, sin embargo, no dejaba de estar bajo las directrices del poder público<sup>55</sup>. En 1955 empezaron las emisiones de la ITV, concebida como un elemento adicional en el sistema de servicio público regulado, y no como representante de un paradigma alternativo (Kuhn, 1997: 103). Esta posición se

---

crear una estación, instalar o manejar aparatos de telegrafía sin hilos. Junto a la Ley de Telégrafos de 1869, esta norma sentó la base de toda la reglamentación británica sobre la radio y la televisión (Hearst, 1993: 89-90).

<sup>54</sup> Bajo licencias del Gobierno británico, las emisoras de Guglielmo Marconi transmitieron programas históricos entre 1920 y 1922 para Londres y Writtle (Cain, 1992).

<sup>55</sup> *Television Act 1954*. Véase Macdonald (1988) y Crisell (2002).

hará más evidente en el siguiente apartado, cuando analicemos los organismos reguladores, visto que, junto a la emisora, también nace su autoridad reguladora.

Pese a que la ITV fue concebida como una parte del servicio público de radiodifusión, es evidente que el fin del monopolio de la BBC fue propiciado por las ofensivas liberalizadoras, que desde finales de los años 40 se agudizaron en el Reino Unido (Costa Badia, 1986: 72). Más tarde, a partir de la década de los 80, el Gobierno de Margaret Thatcher dio un giro bastante drástico hacia un mercado liberal, aunque la televisión y la radio nunca perdieron su misión de servicios públicos y, por lo tanto, no dejaron de estar en condiciones específicas<sup>56</sup>.

A lo largo del siglo XX, como parte de la tendencia mundial, el sector audiovisual se multiplicó en el Reino Unido. Una transformación, de grandes proporciones, impulsada principalmente por los procesos de digitalización, otra revolución que el país lideró, desde 1998, en el continente europeo: “el primero y de lejos el más ambicioso intento de cualquier gobierno en Europa para introducir los servicios digitales de televisión y la migración de las señales analógicas a las digitales” (OSI/EUMAP, 2005: 1647).

Según datos del Observatorio Europeo del Audiovisual<sup>57</sup>, a mediados de 2011 operaban desde Reino Unido más de 1350 canales de TV, entre las diversas plataformas de transmisión – incluidos más de 700 canales dirigidos a otros países. A la oferta televisiva disponible a los británicos, habría que sumar otros 15 canales extranjeros que emiten para el Reino Unido. En el mismo período, el número de emisoras de radio superaba las 360 (entre analógicas y digitales)<sup>58</sup>, sin contar las 196 emisoras de radio comunitarias<sup>59</sup>.

Del mismo modo en que ha sido el precursor en establecer servicios de radiodifusión y apostar por el fortalecimiento del modelo de servicio público, desde muy temprano el Reino Unido también apostó por la independencia de las autoridades de regulación del sector audiovisual. Recordemos que los organismos reguladores están abarcados en el conjunto de Autoridades Administrativas Independientes (AAI), y que son un elemento histórico en el Reino Unido. En el contexto británico, las Autoridades Administrativas Independientes son llamadas “*quangos*”, acrónimo usado para identificar las *quasi autonomous non governmental organizations* (en una traducción literal, organizaciones no

---

<sup>56</sup> Para un desarrollo detallado de los orígenes de la radiodifusión en el Reino Unido, véase autores como Hearst (1993) y Crisell (2002), entre otros.

<sup>57</sup> Datos del *Yearbook Online Premium Service 2011* (OEA, 2011).

<sup>58</sup> Datos de la *Office of Communications*, en <http://media.ofcom.org.uk/facts/> [Consulta: 23/02/2012].

<sup>59</sup> Datos de la *Office of Communications*, en <http://stakeholders.ofcom.org.uk/broadcasting/radio/community/annual-reports/10-11/> [Consulta: 23/02/2012].

gubernamentales casi autónomas). Según Betancor (1994), los *quangos* son una tradición secular "...según la cual es un principio de buen gobierno el delegar en autoridades locales y en cuerpos profesionales la responsabilidad de administrar la mayor parte de los servicios públicos" (Betancor, 1994: 57).

En comparación con otros sistemas continentales, la existencia de los *quangos* explica porque las estructuras convencionales de administración pública están poco desarrolladas en el Reino Unido, ya que hay muchos y variados *quangos*. En un informe realizado en 1980, fueron contabilizados más de 2.100 organismos considerados *quasi autonomous*, desde la Autoridad para la Energía Nuclear hasta el Consejo para el desarrollo de la manzana<sup>60</sup>. Sus estructuras, funciones y responsabilidades también son bastante diferenciadas pero, en general, buscan la participación de los sectores implicados para legitimar las políticas públicas y así consolidar una amplia autonomía y discrecionalidad (Betancor, 1994: 60).

Considerando el objeto de nuestro estudio, el sector audiovisual convive con la existencia de *quangos* específicos, también identificados como *regulatory bodies*. En este sentido, después de los Estados Unidos, con su *Federal Communications Commission*, el Reino Unido fue el primer país a establecer organismos reguladores para el audiovisual. Más que ello, a la vez que se creaba un nuevo medio audiovisual ya se pensaba en su correspondiente organismo regulador. Así ocurrió en el surgimiento de la *Independent Television*, en 1954, cuando el operador nace casi simultáneamente con la *Independent Television Authority* (ITA), encargada de velar por el cumplimiento de todas las condiciones impuestas al operador. En los años 70, la ITA fue transformada en *Independent Broadcasting Authority* (IBA) y, a principios de los 90, se fusionó con la *Cable Authority* para formar la *Independent Television Comisión* (ITC).

Del mismo modo, surgieron otros *regulatory bodies* como la *Radio Authority*, la *Broadcasting Complaints Commissions*, el *Broadcasting Standards Council* o los organismos específicos de cada medio como el Consejo Rector de la BBC o la *Welsh Fourth Channel Authority*, competente de la regulación del S4C - el servicio de televisión en lengua galesa que transmite exclusivamente para el País de Gales. Durante los años 90, estas y otras autoridades, consejos o comisiones conviven, se suman o se remplazan, mientras ganan fuerza los debates sobre la liberalización del mercado audiovisual. La era "Tatcher" estuvo marcada por grandes presiones hacia la desregulación. Sin embargo, como afirma Kuhn

---

<sup>60</sup> *Report on Non-departmental Bodies* de la Comisión presidida por Leo Pliatzki, documento analizado por diferentes autores como Crisell (2002) y Betancor (1994).

(1997), el Gobierno conservador no estaba dispuesto a aceptar una de las consecuencias lógicas de la liberalización, es decir, perder la posibilidad de establecer una intervención sobre los contenidos audiovisuales. Por lo tanto, desde mediados de los 90, el debate en Reino Unido no se centra en la necesidad de regular los medios, sino en cómo hacerlo (Kuhn, 1997: 127).

Superada la etapa de gran presión contraria a la regulación, el sector audiovisual del Reino Unido cerraba el siglo XX con un panorama diverso y complejo. En esos momentos convivían hasta cinco organismos distintos para la regulación de la radio y la TV, además de una sexta autoridad con competencias sobre las radiocomunicaciones y otra oficina para las telecomunicaciones.

Frente a los desafíos tecnológicos que se presentaban de cara al año 2000, aparte de los conflictos que empezaban a surgir entre los distintos reguladores, el Gobierno británico encargó un profundo estudio de carácter prospectivo, que planteara las necesidades de cambio en la radiodifusión. El resultado fue publicado en 12 de diciembre del año 2000: el Libro Blanco “*A New Future for Communications*”, elaborado por un comité conjunto del Departamento de Comercio e Industria (DTI) y de Departamento de Cultura, Medios y Deportes (DCMS)<sup>61</sup>. Tras analizar todas las transformaciones que el sector sufría, en especial el movimiento de convergencia tecnológica, el Libro Blanco propuso una clara reformulación del régimen regulador del audiovisual, con el objetivo de relajar y/o simplificar, según el Gobierno, la intervención pública sobre los operadores de radio y TV. Esta simplificación pasaba, naturalmente, por los agentes que ejercen la regulación y el Libro Blanco presentó la propuesta de unificar varios de los organismos reguladores existentes en una única autoridad con más competencias y poderes, la *Office of Communications* (en adelante, Ofcom).

Sin la intención de debatir su eficacia, nos parece relevante destacar que, en su trayectoria de liderazgo, el Reino Unido vuelve a ser uno de los pioneros en el ámbito de la comunicación, proponiendo una autoridad convergente, es decir, los británicos ponen de manifiesto la necesidad de contemplar la rápida aproximación entre las telecomunicaciones y el audiovisual. Vinculado a este nuevo regulador convergente, el Libro Blanco apuntó la creación de un Panel de Consumidores con el objetivo de un real acercamiento a la ciudadanía. Por otra parte, el estudio abrió el debate sobre la relajación de algunas reglas referentes a la propiedad de la televisión comercial, bajo el argumento de que la excesiva

---

<sup>61</sup> *White Paper: A New Future for Communications* (DTI/DCMS, 2000).

regulación estaba perjudicando el desarrollo de este medio en el mercado global (Franklin, 2001: 157).

Las conclusiones del estudio se transformaron en proyectos de ley, sometidos al análisis del Parlamento británico. La primera medida de relevancia se aprobó y recibió la sanción real en marzo de 2002, la *Office of Communication Act*<sup>62</sup>. Esta ley oficializó la propuesta de fusión de los organismos reguladores existentes y dio inicio a la configuración de la nueva institución, Ofcom, creada como un organismo estatutario con personalidad jurídica. El texto estipula la estructura general de la Oficina, sus mecanismos de constitución, financiación, así como la adaptación de los entonces reguladores existentes al nuevo contexto. También establece las primeras funciones y posibilidades conferidas a la Ofcom, tales como la creación de comisiones o comités que sean necesarios, aparte de las primeras obligaciones como, por ejemplo, la presentación del Informe Anual de actividades y la rendición de cuentas. Sin embargo, la puesta en marcha definitiva de la Ofcom quedó condicionada a otra reforma política pendiente, la nueva Ley de Comunicaciones que, en aquellos momentos, formulaba el Gobierno británico.

Es relevante mencionar que el surgimiento de la Ofcom no supuso el desaparecimiento de todos los reguladores que existían antes. El Consejo Rector para la BBC y la *Welsh Authority*, autoridad para el servicio de radiodifusión en galés (S4C), no han sido completamente sustituidos por el nuevo organismo. Con el fin de mantener la histórica independencia editorial de los organismos públicos, la Ofcom tuvo asignadas funciones específicas respecto a las empresas públicas; cuestiones como la imparcialidad informativa siguen bajo la tutela de las autoridades internas de dichas empresas. Así, ambos operadores mantuvieron una parcela importante de su estructura de autorregulación.

En su discurso anual - el *Queen's Speech* – del año 2001, la Reina Elizabeth II anunció los proyectos del Gobierno para reformar las reglas de los sectores audiovisual y de telecomunicaciones<sup>63</sup>. El primer paso se cumplió en 2002, con la Ley que mencionamos anteriormente. Pero el surgimiento de un nuevo organismo no supondría un cambio significativo si el marco legal se hubiese sostenido sin alteraciones. Un comité parlamentario mixto fue creado para analizar las propuestas de reforma, que tendrían como objetivo generar un sistema menos complejo de códigos y normas, suficientemente flexible como para hacer frente a las presiones provocadas por la rápida evolución del sector y sus

---

<sup>62</sup> Texto original recuperado de [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/11/pdfs/ukpga\\_20020011\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/11/pdfs/ukpga_20020011_en.pdf) [Consulta: 14/02/2011].

<sup>63</sup> *The Queen's Speech*, del 20 de junio de 2001. Texto recuperado de [http://www.parliament.uk/faq/lords\\_stateopening.cfm#previous](http://www.parliament.uk/faq/lords_stateopening.cfm#previous) [Consulta: 14/02/2011].

cambios tecnológicos. Y la transición iniciada en 2002, con la creación de la Ofcom, fue confirmada y acelerada, en 2003, con la publicación de la nueva *Communications Act 2003* (Ley de Comunicaciones)<sup>64</sup>.

La nueva Ley de Comunicaciones aspiraba a cambios muy relevantes en el Reino Unido, abarcando desde aspectos muy amplios y tecnológicos como el espectro radioeléctrico, elementos económicos, como la competencia en el mercado de la comunicación, hasta cuestiones muy específicas de la televisión como las cuotas de obras europeas. De esta forma, el texto sancionado en julio de 2003 determinó enmiendas, modificaciones o derogaciones en varias normas anteriores. Se puede afirmar que la nueva Ley actualizó y unificó el diverso marco legal que vigoraba hasta entonces, partiendo de las Leyes de Telegrafía Inalámbrica de 1949 y 1967, pasando por la Ley de Telecomunicaciones de 1984, hasta las *Broadcasting Acts* de 1990 y 1996 y la revisión de la *Telecommunications Act* de 1998.

Por la importante extensión de su alcance, tendremos que acotar nuestro análisis de la Ley a los aspectos de directa vinculación con nuestro objeto de estudio: la configuración del organismo regulador y su actuación. Desde luego una tarea complicada, visto que la *Communications Act 2003* tiene un carácter muy peculiar. Mientras que en otros Estados, al crearse un organismo regulador, éste tuvo que adaptarse al conjunto legal existente, la Ley británica parece haber sido pensada en sentido inverso, a partir de la futura actuación de la Ofcom. Esto se evidencia en el papel protagonista que se otorga a la Oficina y la forma en que están dispuestas todas las funciones, competencias y responsabilidades. De las seis partes que constituyen la Ley, la primera está dedicada exclusivamente a la configuración de la Ofcom y, en las cinco restantes, el organismo regulador es mencionado continuamente y de manera fundamental. En otras palabras, podríamos afirmar que la Ley primero toma en consideración la actuación del ente regulador para, a continuación, establecer el marco jurídico, lo que podría evitar futuros conflictos legales.

Sin embargo, considerando este particular aspecto, haremos el esfuerzo de centrarnos en la figura del ente regulador. Tal como se demostró inicialmente con la *Office of Communications Act 2002*, el nuevo organismo nació con la importante misión de trabajar en un entorno convergente. La Ley de 2003 confirma y refuerza este papel, pues dota a la Oficina de Comunicaciones de amplios poderes, pero también de muchos deberes. Las

---

<sup>64</sup> Recuperado de [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/pdfs/ukpga\\_20030021\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/pdfs/ukpga_20030021_en.pdf) [Consulta: 14/02/2011]. Todo el proceso de revisión legal, debates y consultas públicas realizadas a raíz de la nueva perspectiva está recogido por Ofcom (2006). Recuperado de [http://www.ofcom.org.uk/files/2010/07/public\\_sector\\_merger\\_case\\_study.pdf](http://www.ofcom.org.uk/files/2010/07/public_sector_merger_case_study.pdf) [Consulta: 24/03/2011].

obligaciones generales van desde la optimización del espectro radioeléctrico hasta la manutención del pluralismo en los medios audiovisuales. La Ley de 2003 también reservó un papel protagonista al servicio público de radiodifusión, sobre el cual la Ofcom tiene funciones específicas. En resumen, la ley de 2002 creó la Ofcom, pero el organismo sólo fue puesto en marcha con la *Communications Act* de 2003, cuando se estableció un nuevo marco jurídico dentro del cual debería actuar el nuevo ente regulador.

De manera genérica, la regulación realizada por la Ofcom debe siempre buscar el bien de la población, ya que está condicionada a dos deberes estatutarios: promover los intereses de los ciudadanos en los asuntos relacionados con las comunicaciones y los intereses de los consumidores en los mercados pertinentes, en su caso mediante la promoción de la competencia (Lunt y Livingstone, 2012). Según lo publicado en su página Web, los principios reguladores de la Ofcom se rigen por la mínima intervención necesaria para obtener determinados objetivos que los mercados no logren alcanzar por sí solos, siempre a partir de la realidad contrastada, la realización de consultas a los agentes involucrados en las diferentes cuestiones y un estudio de impacto antes de imponer cualquier reglamentación<sup>65</sup>. De hecho, la realización de *evaluaciones de impacto* es una obligación, ya prevista en la *Communications Act* de 2003, que exige a la Ofcom la publicación de una consulta pública y un análisis de proyección, con excepción a eventuales casos urgentes, antes de la aplicación de una norma que pueda originar importantes efectos en las empresas, en los ciudadanos o en el trabajo de la propia Oficina.

Para atender a tan amplio sistema y con tantas funciones, lógicamente fue necesaria una particular configuración del organismo regulador. Al contrario de otros casos, la Ofcom está compuesta por una gran estructura material y de personal, que funciona a partir de un complejo organigrama sobre el que se organizan las funciones del regulador británico. El cerebro del organismo es el *Ofcom Board* (al que llamaremos Junta Ofcom, para diferenciar de otras instancias que vendrán a continuación). El *Ofcom Board* es la máxima instancia y proporciona la dirección estratégica, con un papel esencial en la aplicación efectiva de la Ley de Comunicaciones de 2003.

A partir de las directrices de la Junta, se establece una serie de consejos o comités, también constituidos en grupos colegiados, llamados *Board Committees*, es decir que responden a la Junta principal. Estos órganos son responsables por la gestión del organismo, el análisis de las políticas públicas, el sistema operacional y funcionamiento

---

<sup>65</sup> Traducción del autor de la presente investigación a partir de los principios presentados en: <http://www.ofcom.org.uk/about/what-is-ofcom/statutory-duties-and-regulatory-principles/> [Consulta en 01/03/2011].

interno, y las tareas específicas y concretas de regulación y supervisión de los sectores que atañen a la Ofcom. Así, están *the Executive Committee, the Policy Executive, the Operations Board, the Content Board, Spectrum Clearance and Awards Programme Management Board*, y hasta 11 comités con ámbitos concretos de regulación, tales como son las adjudicaciones de licencias, el fomento a la Radio Comunitaria, la competencia empresarial, etc., cuyo trabajo es la base de las gestiones y decisiones llevadas a cabo por la Ofcom. Dentro de esta extensa lista, uno de los grupos que hemos de destacar es *the Content Board*<sup>66</sup>. El Comité de Contenidos es una de las principales instancias de la Ofcom, y especialmente considerando el ámbito de este estudio, visto que es el grupo en donde se concreta la regulación de los contenidos, emitidos por radio y TV, en la jurisdicción del Reino Unido.

Por último, complementariamente a esta particular estructura, están los *Non-Board Committees*, esto es, grupos de asesoramiento sin vinculación a la Junta Ofcom. Estos grupos, a los que podemos llamar consejos consultivos, también están constituidos de forma colegiada. Contribuyen con el trabajo de la Ofcom, al que aportan la visión de diferentes grupos sociales como los discapacitados o las personas mayores o, también, de expertos en temas específicos como, por ejemplo, la gestión del espectro radioeléctrico. Uno de los principales consejos consultivos es el *Communications Consumer Panel*, exigencia prevista en la *Communications Act 2003*. Este foro de representantes de los consumidores tiene la misión de no dejar que la Ofcom se olvide del interés del consumidor en los mercados que regula. También tienen un trabajo destacado los consejos consultivos para las regiones del Reino Unido, grupos que buscan identificar y trabajar los aspectos de especial importancia para cada una de las naciones que pertenecen a este Estado: Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte.

Hasta ahora hemos hablado de la organización entre la Junta directiva, los Comités y los consejos consultivos, pero también es muy relevante verificar quiénes ocupan los puestos en dichas instancias colegiadas. Para ello, hemos de tener en cuenta la diferenciación entre *executive* y *non-executive members*, y sus respectivos mecanismos de nombramiento. La traducción literal de dichas categorías podría conducirnos a una comprensión parcial o distorsionada de dichos puestos. Un miembro no-ejecutivo es entendido, en el contexto británico, como el miembro que no es un empleado y normalmente no tiene dedicación exclusiva a la empresa o institución en cuestión. De acuerdo con esta tradición, el *non-executive member* tiene aptitudes o experiencias particulares que utiliza

---

<sup>66</sup> En una traducción literal al español, Content Board sería la Junta de Contenidos. Sin embargo, en este estudio adoptaremos la designación de Comité de Contenidos para que no haya confusión con la Ofcom Board, es decir, la Junta directiva y máxima instancia de la Ofcom.

para influenciar las decisiones de los consejos o juntas<sup>67</sup>. Eso no quiere decir que los integrantes de la Junta Ofcom no perciban beneficios económicos por el puesto que ocupan. Son remunerados y también están sujetos a un estricto régimen de incompatibilidades, pero se diferencian de los profesionales contratados para los puestos ejecutivos. Así, la figura de los “*non-executive*” es considerada como un aspecto positivo de independencia hacia a la institución de la que participan, un elemento de buena gobernanza, especialmente en las Juntas de las corporaciones públicas<sup>68</sup>. Por otra parte, están los miembros ejecutivos, contratados con dedicación exclusiva a las funciones ejecutivas más vinculadas a la actuación práctica de dicho organismo.

Considerando esta diferenciación, pasamos a observar la composición de las principales instancias de la Ofcom, que son la Junta principal (*Ofcom Board*), el Comité Ejecutivo y el Comité de Contenidos. La Junta está formada por un máximo de nueve miembros: seis no-ejecutivos, incluido el *Chairman*, y tres ejecutivos, incluido el *Chief Executive*. El *Chairman* y los otros cinco miembros no-ejecutivos son nombrados conjuntamente por el Secretario de Estado de *Business, Innovation and Skills*<sup>69</sup> y su homónimo de Cultura, Medios y Deportes. Ambos secretarios son asistidos por un comité interno del propio organismo regulador (*Nominations Committee*) que asesora e informa sobre el cumplimiento de los requisitos para el proceso de selección y nombramiento<sup>70</sup>. El Jefe Ejecutivo es indicado por el *Chairman* y aprobado por los Secretarios ya mencionados. Los demás ejecutivos son elegidos por los miembros no-ejecutivos de la Junta, siguiendo los criterios establecidos. Tanto ejecutivos como no-ejecutivos tienen el mismo estatus dentro de la Junta, una decisión tomada por el propio organismo:

“La *Communications Act* no es explícita, limitándose a afirmar que debe haber una mayoría de miembros no-ejecutivos y un Ejecutivo Principal. Aliviando el grupo no-ejecutivo con la participación de tres ejecutivos como miembros de pleno derecho, se ha establecido un puente entre la Junta y la organización como un todo, que lo hizo diferente de los organismos predecesores. Ello dio a la Ofcom una estructura de gobernanza similar a la de las compañías reguladas y menos parecida al patrón ‘ministros + funcionarios’ predominante en los reguladores anteriores” (Ofcom, 2006: 57-58)<sup>71</sup>.

El *Executive Committee* está formado por ocho miembros, todos ejecutivos, (incluidos los tres que también componen la Junta principal de la Ofcom), y propuestos por

---

<sup>67</sup> Traducción del autor de la presente investigación a partir de la definición presentada en: <http://www.clickdocs.co.uk/glossary/non-executive-director.htm> [Consulta: 22/07/2011].

<sup>68</sup> Véase Higgs (2003) o “*Building Better Boards*”, publicación del *Department of Trade and Industry* del Gobierno británico (2004), Recuperado de <http://www.berr.gov.uk/files/file19615.pdf> [Consulta: 22/07/2011].

<sup>69</sup> Hasta el año 2010, esta competencia era del Secretario de Estado de Industria y Comercio.

<sup>70</sup> Durante los primeros nombramientos, cuando el organismo estaba siendo estructurado, los Secretarios eran asistidos e informados por una comisión de asesores independientes.

<sup>71</sup> Traducción del autor de la presente investigación.

la Junta. A su vez, la ley no fija un número determinado de miembros para el Comité de Contenidos, dejando esta decisión a la Junta principal (a mediados de 2012, constan 12 miembros, siguiendo la fórmula de la Junta de una mayoría de miembros no-ejecutivos y el restante de ejecutivos). En este caso, todos los componentes son elegidos por la Junta. Del mismo modo, los demás comités y consejos consultivos también están formados por grupos colegiados, en los que el número de integrantes varía de acuerdo con sus funciones (entre 3 y 12 miembros). Pero es importante considerar que varios de los miembros de la Ofcom integran más de un comité o comisión, por lo que el número real de miembros es bastante inferior a la simple suma de la composición de cada instancia.

Así que, partir de estas consideraciones y de la pauta de observación que hemos diseñado en el apartado anterior para los objetivos de nuestro estudio, podemos decir que, hasta el año 2011, la estructura y composición de la Ofcom presentaba la siguiente configuración básica:

<b>Office of Communications, Ofcom – Reino Unido (A)</b>		
	<b><i>Criterio Elemental</i></b>	<b><i>Criterio Variable</i></b>
<b>Institución y estructura</b>	Organismo público creado por norma expresa legalmente: <b>Sí</b> Personalidad Jurídica propia: <b>Sí</b> Reglamento interno: <b>Sí</b>	<b>Office of Communications Act 2002 y Communications Act 2003</b>  Elaboración del reglamento: <b>propia</b>
	Autonomía financiera: <b>Sí</b> Autonomía administrativa: <b>Sí</b>	Financiación: <b>mixta (subvención estatal, canon y tasas impuestas a los operadores)</b> Titularidad de patrimonio: <b>Sí</b> Presupuesto: <b>elaboración propia, respetando el techo de gastos estipulado por HM Treasury, que aprueba el presupuesto</b> Recursos humanos (2011): <b>en torno a 735 empleados</b>
<b>Instancia de toma de decisiones</b>	Órgano colegiado: <b>Sí</b>	Número de miembros: <b>9 (máximo) en la Junta principal. Entre 3 y 12 en los demás consejos y comités consultivos.</b>
	Vinculación con las materias relativas a la regulación: <b>Sí</b>	Perfil de los miembros: <b>reconocida trayectoria profesional y acorde con los Principios Nolan</b>
	Designación transparente: <b>Sí</b> Designación democrática: <b>No</b> Presidente votado por los miembros: <b>No</b> Mandato no coincidente con cargos elegibles: <b>Sí</b> Inamovilidad del puesto: <b>Sí</b>	Forma de designación: <b>mixta, entre el Gobierno y el comité interno de nombramiento del propio regulador</b> Duración del mandato: <b>no definido en ley, variable entre 3 y 5 años, renovable</b> Cese de mandato: <b>únicamente en casos explícitos legalmente</b> Renovación de miembros: <b>con el fin de los mandatos</b>
	Régimen de incompatibilidad: <b>Sí</b>	Dedicación exclusiva: <b>únicamente para miembros ejecutivos</b>

Tabla 2.3. Fuente: elaboración propia

A raíz de la tabla presentada, es interesante hacer una nueva reflexión sobre la ya discutida independencia del organismo regulador. En su página web, la Ofcom se presenta como independiente del Estado, pero nos llama la atención que no encontramos en su Ley de creación de 2002, ni tampoco en la *Communications Act* de 2003, ninguna mención expresa a independencia de la autoridad reguladora. La Oficina se establece como un organismo público, con una serie de mecanismos de autogestión, pero el texto no declara formalmente la independencia de dicho organismo en relación al mercado o al poder político. Al contrario, cuando se aprueba el nuevo marco jurídico, en 2003, se definen algunos aspectos como los nombramientos por parte del poder político y algunas decisiones condicionadas a departamentos del Gobierno británico. Tomando en consideración lo que hemos analizado hasta este momento, estas características no encajan con algunos mecanismos formales de garantía de independencia, tal como es, por ejemplo, la elección de los miembros a través del consenso parlamentario.

Sin embargo, el análisis de los mecanismos formales de autonomía debe ir aplicado y condicionado a la tradición y el contexto en cuestión. En este sentido, el caso británico es especialmente relevante. La cultura política del Reino Unido nos conduce a una interpretación relativizada, principalmente por su trayectoria democrática y la tradición de los *quangos* ya abordada anteriormente. La autonomía de muchas administraciones británicas responde no sólo a criterios legales pero, principalmente, a aspectos más subjetivos que forman parte de la historia social y política del Estado<sup>72</sup>.

En el ámbito específico de la comunicación, la propia BBC ha surgido bajo supuestos de independencia. Tal como nos indican elementos históricos, pese a que el Consejo Directivo de la Corporación era indicado por el Gobierno, sus principios de autonomía e independencia nunca dejaron de estar presentes. Del mismo modo, la televisión comercial creada en los años 50 fue llamada *Independent Television* y su correspondiente regulador *Independent Television Authority*, es decir, el principio de independencia ya estaba reconocido en sus títulos, aunque existieran vínculos con el poder político.

Ésta es una característica de índole subjetiva, ya que en algunas democracias consolidadas, como el Reino Unido, cuando el Gobierno central deriva poder a un organismo administrativo externo siempre está implícito el criterio de independencia. Así lo confirma OSI/EUMAP (2005). Según este análisis, aunque el nombramiento por parte del Gobierno pueda implicar algún tipo de interferencia, la cultura política británica acepta la

---

<sup>72</sup> Véase también Costa Badia (1986) sobre la tradición británica de evitar la concentración de poderes en pocas manos.

independencia de los agentes como un valor fundamental para el mantenimiento del sistema. Es lo relativo a la expresión *arm's length*, un término usado comúnmente para caracterizar esta proximidad respetuosa, con principal énfasis en la independencia de los reguladores de intereses comerciales y políticos (OSI/EUMAP, 2005: 1612).

Por otra parte, los nombramientos están condicionados a los Principios Nolan<sup>73</sup> - un código ético establecido por el Comité sobre las Normas para la Vida Pública y fiscalizado por la Oficina del Comisionado de Nombramientos. Este código determina que el desempeño de cualquier función pública debe ser “gobernado” por siete principios: desinterés, integridad, objetividad, responsabilidad, transparencia, honestidad y liderazgo. Aparte de constituir un reglamento moral, que condiciona la elección de los candidatos a ocupar un puesto en el organismo regulador, los Principios Nolan también exigen que los nombramientos públicos sean resultado de procesos abiertos y transparentes.

El estudio de la EPRA (2007a) también reconoce este matiz, que no está amparado legalmente, pero tiene un peso considerable en la práctica. La comparación entre diferentes organismos reguladores da cuenta de que esa característica está presente no sólo en el Reino Unido, sino que en más países del norte de Europa, en donde la tradición democrática compensa la ausencia de algunas garantías formales. Es más, según la EPRA se puede incluso establecer un estrecho vínculo entre la autonomía de los reguladores y la de los medios de comunicación, lo que refuerza el argumento de la cultura de independencia (EPRA, 2007a: 2-3).

Para Dominic Morris, director del *Chief Executive's Office* de la Ofcom entre 2005 y 2009, el supuesto de independencia de los reguladores se fundamenta en la cultura de que los propios medios de comunicación son independientes<sup>74</sup>.

“Es cierto que en el Reino Unido, los gobiernos, de diferentes tendencias políticas, tradicionalmente han respetado la independencia de los reguladores y de los operadores de radiodifusión. La ecología de la radiodifusión del Reino Unido, con la BBC como un organismo de radiodifusión altamente fiable, como la piedra angular de la radiodifusión de servicio público, ha fijado normas que otros importantes medios de difusión, como la ITV y Channel 4 y operadores más recientes como Sky News, han reforzado” (Entrevista nº 4, 2008: líneas 46-50).

En este sentido, la Ofcom no se encuadra en los criterios de nombramientos por extracción parlamentaria o de equilibrio entre corrientes políticas; sin embargo, el regulador

---

<sup>73</sup> Véase [http://www.public-standards.gov.uk/about\\_us/the\\_seven\\_principles\\_of\\_life.aspx](http://www.public-standards.gov.uk/about_us/the_seven_principles_of_life.aspx) [Consulta: 15/03/2009].

<sup>74</sup> Entrevista concedida al autor de esta investigación (Anexos).

británico posee otros mecanismos, de igual relevancia, como un conjunto de reglas que fortalecen la transparencia de todo el proceso recorrido hasta llegar a las designaciones finales, y es uno de los pocos reguladores europeos que tiene un mecanismo, expreso legalmente, para la resolución de conflictos, en el caso de que ocurra un bloqueo o retraso de los nombramientos (EPRA, 2007a: 14).

Para fortalecer este supuesto de autonomía, la Ofcom está asentada en una estructura compleja de autogobierno, dando origen a una relación cooperativa entre el poder público, industria y regulador, situación única en Europa (OSI/EUMAP, 2005: 51). A partir de estas consideraciones, podemos considerar que la actuación de la Ofcom atiende básicamente a estos criterios:

<b>Office of Communications, Ofcom – Reino Unido (B)</b>		
	<i>Criterio Elemental</i>	<i>Criterio Variable</i>
<b>Actividad reguladora</b>	Ámbito territorial proporcional: <b>Sí</b>	<b>Estatal y con delegaciones para cada nación del Reino Unido</b>
	Competencia sobre mercado: <b>Sí</b> Competencia sobre contenidos: <b>Sí</b> Competencia sobre medios públicos y privados: <b>Sí</b>	<b>En algunos ámbitos competenciales, las funciones se reparten con otros entes de características similares como:</b>  Advertising Standards Authority, Association for Television on Demand, BBC Trust, Office of Fair Trading, entre otros.
	Potestad consultiva: <b>Sí</b> Potestad reglamentaria: <b>Sí</b> Potestad arbitral y mediadora: <b>Sí</b> Potestad de adjudicación de licencias: <b>Sí</b> Potestad inspectora y de requerimiento: <b>Sí</b> Potestad fiscalizadora y sancionadora: <b>Sí</b>	<b>Informes consultivos (previos), pareceres preceptivos y vinculantes</b>  <b>Realiza y publica revisiones normativas y propuestas de cambios legislativos</b>  Aplicación de sanciones: <b>Directa</b>
	Actuación de oficio y por quejas: <b>básicamente por quejas</b>  Dispositivo de consulta pública: <b>Sí</b> Atención al ciudadano: <b>Sí</b>	<b>Comités consultivos formados por representantes civiles integrados a la estructura del organismo</b> <b>Consultas públicas y evaluaciones de impacto exigidas por ley</b> <b>Ofcom Contact Centre</b>
	Agotamiento de la vía administrativa: <b>Sí</b>	Recursos: <b>High Court y Competitions Appeal Tribunal</b>
	Publicación de criterios y condiciones: <b>Sí</b> Publicación de decisiones y actuaciones: <b>Sí</b>	<b>Deliberaciones, normativas, decisiones, informes, documentos y recursos informativos de diversos formatos y periodicidad publicados en la página web de la Ofcom</b>
	Rendición de cuentas pública: <b>Sí</b>  Fiscalización económica externa: <b>Sí</b>	<b>Informes Anuales de actividades y gestión financiera presentados al Gobierno, al Parlamento y de libre acceso al público</b>  Autoridad de fiscalización: <b>National Audit Office</b>

Tabla 2.4. Fuente: elaboración propia

Esta compleja estructura está en parte justificada por el hecho de que la Ofcom está considerada un organismo regulador convergente, esto es, tiene potestad para regular tanto las telecomunicaciones como el audiovisual, en sus distintos ámbitos, lo que resulta en una lista de más de 260 funciones específicas, expresadas en su marco legal.

De esta forma podemos decir, de manera muy resumida, que las actuaciones de la Ofcom están relacionadas con todos los principales elementos del sector, desde la gestión del espectro radioeléctrico, pasando por la asignación de frecuencias a los operadores de las diversas tecnologías, el acceso de los ciudadanos a los diferentes servicios, el proceso de “apagón analógico” de los medios, la regulación de los contenidos de los programas de radio y TV, hasta la promoción de la alfabetización mediática. Pero también hemos de considerar que, desde mediados de 2011, la Ofcom viene pasando por un importante proceso de reestructuración. Por un lado, debido a la llamada *crisis económica mundial*, se ha puesto en marcha un plan de cuatro años para reducir en casi un 30% el presupuesto del organismo regulador; mientras, por otro, desde octubre de 2011 la Ofcom aglutinó las funciones reguladoras de los servicios postales del Reino Unido<sup>75</sup>.

En base a los elementos constatados, la Ofcom como referente mundial de organismo independiente responde a prácticamente todos los mecanismos que aseguran un alto nivel de autonomía a la autoridad reguladora. A la vez, el ente regulador británico es un ejemplo muy relevante para nuestro análisis, ya que ratifica la necesidad de considerar la trayectoria y las tradiciones del contexto en cuestión, ya que determinados criterios o elementos no establecidos formalmente pueden ser matizados o condicionados por dichas especificidades de cada nación.

## **2.5. Plataformas supranacionales de organismos reguladores**

Hasta ahora hemos visto que la configuración de un organismo independiente es algo complejo, especialmente en lo que se refiere a los mecanismos considerados fundamentales para asegurar la autonomía del regulador. Además, en muchos casos los gobernantes se resisten a ceder la potestad reguladora a una instancia que no esté bajo su mando directo, cuestionando el trabajo de autoridades independientes. Por todo ello, las autoridades reguladoras que sí iban siendo creadas a principios de los años 90 encontraron una forma de apoyarse mutuamente: las plataformas, redes o acuerdos de colaboración.

---

<sup>75</sup> *The Postal Services Act 2011*, de 13/06/2011.

El acercamiento de distintos organismos de regulación, a través de espacios supranacionales de cooperación, ha proporcionado un ambiente de respaldo colectivo e intercambio de experiencias, fomentando el surgimiento de nuevos organismos y legitimando los ya existentes.

En este sentido, a principios de 2012 encontramos que los organismos reguladores se congregan – básicamente – de acuerdo a tres aspectos: criterios geopolíticos, la afinidad lingüística y/o cultural y temas específicos de interés, aunque éste último está también presente en los dos primeros.

a) Considerando los criterios geopolíticos, resaltamos tres ejemplos:

- *African Communication Regulation Authorities Network (ACRAN)*: agrupa a 33 autoridades encargadas de regular el audiovisual en el continente africano<sup>76</sup>.

- *Black Sea Broadcasting Regulatory Authorities Forum (BRAAF)*: creada en 2008, la iniciativa está vinculada a la Cooperación Económica del Mar Negro (*Black Sea Economic Cooperation*, BSEC) y que congrega a 12 autoridades reguladoras de países miembros de esta iniciativa regional<sup>77</sup>.

- *Central European Regulatory Forum (CERF)*: desde finales de 2009, el espacio de cooperación reúne a los organismos reguladores de Eslovaquia, Hungría, Polonia, República Checa, Rumanía y Serbia<sup>78</sup>.

b) En base a la afinidad lingüística y/o cultural, destacamos:

- *Réseau Francophone des Régulateurs des Médias (REFRAM)*: creada en el año 2007, congrega a 28 autoridades reguladoras de países francófonos africanos y europeos, además de Canadá<sup>79</sup>.

- *OIC Broadcasting Regulatory Authorities Forum (IBRAF)*: uno de los espacios de colaboración más recientes, creado en octubre de 2012. En el marco de la *Organization of Islamic Cooperation*, reúne a 25 entes reguladores y órganos estatales de países islámicos y otros observadores<sup>80</sup>.

---

<sup>76</sup> Véase <http://www.acran.org> [Consulta: 20/05/2012]

<sup>77</sup> Véase <http://www.braf.info> [Consulta: 20/05/2012]

<sup>78</sup> Véase <http://cerfportal.org> [Consulta: 20/05/2012]

<sup>79</sup> Véase <http://www.refram.org> [Consulta: 20/05/2012]

<sup>80</sup> Todavía no consta una página web oficial y su carta de fundación entrará en vigor en 2013. Documento recuperado de [http://www.rtuk.org.tr/sayfalar/DosyaIndir.aspx?icerik\\_id=2126b251-6cc3-4764-b72c-c641dcf24e9d](http://www.rtuk.org.tr/sayfalar/DosyaIndir.aspx?icerik_id=2126b251-6cc3-4764-b72c-c641dcf24e9d) [Consulta: 26/11/2012].

c) Sobre ciertos temas específicos de interés, podemos señalar:

- *SEE Digi.TV*: proyecto de monitorización de la conversión digital y del apagón de la TV analógica que reúne 14 *partners* de 10 países de Europa oriental y mediterránea<sup>81</sup>.

- *Broadcasting Regulatory & Cultural Diversity (BRCD)*: creada en 2004, a partir de Foro de las Culturas realizado en Barcelona, ha reunido a 23 entes reguladores de cuatro continentes, además de otras 30 organizaciones entre universidades, instituciones vinculadas al sector audiovisual y a la investigación, interesadas principalmente en la expresión de la diversidad cultural a través de los medios audiovisuales<sup>82</sup>.

También existen iniciativas multilaterales de menor ámbito como la cooperación Nórdica (entre Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia), la cooperación Báltica (entre Estonia, Letonia y Lituania), el foro *Euregiolators* (entre Bélgica, Holanda, Luxemburgo y los *länder* alemanes que hacen fronteras con dichos países), o los encuentros “tripartito” (Alemania, Francia y Reino Unido). Con el mismo fin, en 2007 los tres organismos reguladores autonómicos que existían en España crearon la Plataforma Española de Consejos Audiovisuales (PECA). En 2008, la PECA y la autoridad reguladora de Portugal firmaron una carta de cooperación, durante el Primer Encuentro de Autoridades de Regulación de la Península Ibérica. En el mismo año, poco más tarde, con la adhesión del organismo regulador de Andorra, se ha instituido la Conferencia Ibérica de Consejos Audiovisuales (CICA).

Además de todas las redes mencionadas, existen dos iniciativas que pueden ser consideradas pioneras en tanto a la colaboración supranacional entre autoridades reguladoras del audiovisual. Además, son las que responden directamente al ámbito geopolítico de nuestro estudio, por lo que posteriormente volveremos a tratar sobre el trabajo de la *European Platform of Regulatory Authorities (EPRA)* y, especialmente, de la *Réseau des Instances de Régulation Méditerranéennes (RIRM)*. Ambas redes fueron creadas a mediados de los años 90, por iniciativa de los propios organismos reguladores de Europa y de la cuenca mediterránea, respectivamente. Conoceremos más detalles sobre la constitución y las iniciativas surgidas desde las dos instancias en los capítulos siguientes.

---

<sup>81</sup> Fecha prevista de finalización: abril de 2013. Véase <http://www.see-digi.tv> [Consulta: 20/04/2012].

<sup>82</sup> Aunque se presente como una red permanente y no se haya encontrado ninguna mención expresa de cierre de esta iniciativa, los únicos documentos disponibles son del año 2008, en la página web <http://www.cac.cat/web/brcd> [Consulta: 26/11/2012]. Además, la única página web encontrada no cuenta con actualizaciones desde el año 2010. Véase <http://www.brcd.net/> [Consulta: 20/04/2012].

### **CAPÍTULO 3**

#### **La Política Audiovisual Europea y la regulación de los contenidos audiovisuales en el ámbito comunitario**

A lo largo del siglo XX, la comunicación internacional ha crecido de manera asombrosa. Actualmente, las naciones tienen como objetivo estratégico abrir sus vías de comunicación y establecer relaciones fluidas en todos los continentes. Siendo así, el sector audiovisual, que fue uno de los primeros en fomentar los procesos internacionales, no podría estar fuera de este contexto. Más de 30 años atrás, Fernández-Shaw (1978) ya afirmaba que la radio y la televisión eran los medios audiovisuales verdaderamente internacionales:

“La radio principalmente pero también la TV superan las fronteras de los Estados como ningún otro instrumento puede hacerlo. Para la naturaleza de dichos medios, las fronteras son totalmente inexistentes. Al transmitirse por medio de ondas electromagnéticas no realizan ninguna ocupación de lo que se llama el espacio aéreo de un Estado y, al no ocuparlo, no pueden ser desalojadas por el Estado afectado ni cometen infracción alguna. Las ondas por las que, tanto TV como radio, transmiten las emisiones, vehiculan los mensajes de ideologías, programas políticos y sindicales, propuestas religiosas, propagandas comerciales, producciones culturales, etc. El poder de su influjo es muy grande. El impacto puede ser de dimensiones transcontinentales o incluso mundiales” (Fernández-Shaw, 1978: 168).

Con el paso del tiempo, varios de los aspectos destacados por Fernández-Shaw han sufrido cambios, principalmente respecto a la utilización del espectro radioeléctrico, pero la transnacionalización de los medios audiovisuales y su impacto a nivel internacional siguió aumentando de manera exponencial (Murciano, 1992). Si en las décadas anteriores al surgimiento y desarrollo de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) el cine americano ya circulaba por muchos países, ahora el audiovisual vuela a velocidades impresionantes de un punto a otro del planeta. Hoy no se puede dejar de considerar la red mundial, Internet, como otro medio, todavía más internacional. De todas formas, como es sabido, este proceso global también ha generado reacciones inversas o paralelas. En la medida en que se expande lo global, también se refuerza lo local, y los lazos de unión de lo regional parecen cada vez más necesarios. En otras palabras, “la tendencia al ‘localismo’ o reivindicación de proximidad mantiene relaciones complejas y en ocasiones contradictorias con esa tendencia indudable hacia la mundialización de la televisión” (Bustamante, 1999: 28).

Estos movimientos transnacionales se dan tanto en las esferas económica, política y tecnológica, y propician la articulación de nuevos espacios comunicativos por los cuales circulan los contenidos audiovisuales<sup>83</sup>. De este modo, las iniciativas que empezaron a buscar una integración de los diversos países en Europa dieron origen a un *espacio audiovisual europeo*. En otras palabras, el audiovisual se fue haciendo cada vez más comunitario y menos exclusivo de los Estados.

Considerando la evolución de los debates que resultaron en un conjunto normativo común, los estudios sobre política audiovisual europea evidencian las muchas particularidades existentes en este ámbito. Empezando por el propio alcance de una política que, bien puede ser vista como el ordenamiento de la comunicación transnacional, al mismo tiempo en que presenta una importante dimensión de reglamentación interna, ya que tiene la capacidad de alterar el marco nacional de cada Estado miembro. Así, la política comunitaria atañe a este nuevo espacio comunicativo audiovisual y está condicionada de manera muy significativa por las dinámicas entre lo global y lo local.

Datos del Observatorio Europeo del Audiovisual indican que el *tamaño* del mercado audiovisual de los países miembros de la Unión Europea superó los 122 mil millones de Euros, siendo en torno al 58% relativo a las emisoras de radio y TV, y otros 26% a las empresas de distribución (cable, satélite, TDT, IPTV). Los datos indican que, pese a la crisis económica mundial empezada en 2008, el mercado audiovisual europeo ha crecido en 2010, en comparación con el año anterior, en casi todos sus sectores (desde un 1,5% de aumento en la receta de las emisoras públicas de TV hasta un 97,1% en los ingresos de los servicios de cine bajo demanda – *a la carta*). Pese a estos resultados, las empresas europeas están lejos de la cuota de mercado de la industria norteamericana. Datos de 2010 indican que del volumen mundial de negocios, considerando las 50 mayores empresas del sector, los EEUU detienen un 56% mientras que Europa obtiene un 23,1%, casi un punto por debajo del año anterior<sup>84</sup>.

Con todo, si hemos establecido la zona euromediterránea como el área de interés de nuestro estudio, ¿por qué empezamos hablando de las políticas europeas, que sólo afectan a los Estados miembros de la Unión Europea? La respuesta está en los pilares de la regulación del audiovisual en el ámbito comunitario. Los elementos centrales de la política audiovisual europea no sólo afectan directamente a los países europeos, sino que también

---

<sup>83</sup> Mosco (2009) habla de una nueva *especialización* en referencia a dichos procesos originados a partir de cambios en las relaciones entre poder y economía. Esta perspectiva y sus efectos en la esfera europea también son analizados por autores como Gifreu (1991) y Crusafon (1999).

<sup>84</sup> Datos del *Yearbook Online Premium Service 2011* (OEA, 2011).

constituirán los principales referentes para las iniciativas que la UE busca acordar con terceros países. Por tanto, para observar una perspectiva euromediterránea, hemos primero de conocer el marco regulador de los medios audiovisuales dentro del bloque comunitario, lo que nos permitirá observar la sintonía entre las actuaciones reguladoras que se verifican en los diferentes países mediterráneos analizados.

### **3.1. Antecedentes y evolución de la Política Audiovisual Europea**

Para analizar las actuaciones de los organismos reguladores del audiovisual, entendidas como un tipo diferenciado de supervisión de los medios audiovisuales, hemos de tener en cuenta el marco legal que les condiciona, por lo que el estudio de las actuaciones reguladoras está íntimamente vinculado a las Políticas de Comunicación<sup>85</sup>. Si consideramos la evidencia de que en un marco estatal las políticas no siempre son coherentes - llegando a dar lugar a situaciones confusas y distintas interpretaciones de las leyes -, es posible vislumbrar la complejidad que supone el diseño de políticas supranacionales. Al tratarse de un conjunto de países, se multiplican los cuadros jurídicos, las tradiciones sociopolíticas y culturales, y los diferentes entendimientos que pueden surgir en cada aspecto a analizar.

La integración europea, desde una perspectiva de su desarrollo histórico, está caracterizada por la continua, pero heterogénea, integración de mercados nacionales y regionales (Sarikakis, 2007: 14). Las acciones de la Unión Europea tradicionalmente miran hacia una *estandarización* de las normas estatales para una mejor compenetración de sus miembros y, lógicamente, para alcanzar los objetivos estipulados para el conjunto. En este sentido, identifican dos “vertientes” de este proceso: la integración *negativa*, asociada principalmente a la libre competencia económica (*market-making*), y la integración *positiva*, vinculada a las consideraciones socioculturales (*market-correcting*), siendo la primera más fácil de alcanzar que la segunda (Humphreys, 2008; Michalis, 2010).

Hemos de recordar que para el presente estudio nos centramos en las iniciativas enmarcadas por la Unión Europea, por lo que cuando hablamos de Política Audiovisual Europea, nos referimos a la política comunitaria de la llamada Europa de los Veintisiete<sup>86</sup>. Sin embargo, para mejor comprender la evolución de las políticas audiovisuales, creemos

---

<sup>85</sup> Siguiendo los fundamentos mencionados en la Introducción General y en el Capítulo 1 del presente estudio (Humphreys, 1996; Sarikakis, 2004; Murciano, 2006; etc) y de Sierra Caballero (2002: 16), que clasifica los sistemas de regulación como una de las iniciativas coordinadas de las Políticas de Comunicación, así como los programas económicos sectoriales o las dinámicas que integran medios, sociedad y cultura.

<sup>86</sup> Desde el 1 enero del 2007, con la incorporación de Bulgaria y Rumanía. La Unión Europea resultó de la evolución de los procesos de integración económica de las Comunidades Europeas, que trataremos a seguir.

relevante comentar también, de forma paralela y complementaria, algunas iniciativas de otras esferas europeas, especialmente del Consejo de Europa.

Para los primeros intentos de coordinación supranacional, podemos remontar a los años 20, cuando algunas iniciativas originadas en Europa intentaban armonizar cuestiones técnicas de la radiodifusión. En 1925 fue creada la *International Broadcasting Union* (IBU) que, según Michalis (2007: 37), tenía como principal objetivo:

“(...) funcionar como enlace entre los organismos de radiodifusión europeos, proteger sus intereses, centralizar el estudio de cuestiones de interés común y llevar a cabo planes favorables a ellos. Pero la IBU fue debilitada por su estatus no-gubernamental. Los acuerdos eran voluntarios y la IBU no tenía el poder de imponer sanciones. En efecto, a pesar de la creación de la IBU, el espectro radioeléctrico permaneció bajo la responsabilidad primordial de los gobiernos nacionales, mientras persistían los problemas de interferencia” (Michalis, 2007: 37)<sup>87</sup>

En 1950 se disolvió la IBU, pocos meses después de que fuera creada la *European Broadcasting Union* (EBU). Hasta 1993, la EBU convivió con otra asociación, la *International Radio and Television Organization* (OIRT), cuando ambas fueron fusionadas, a partir de la caída del comunismo en Europa. La EBU pasaba a consolidarse como una organización no gubernamental de representación de los operadores audiovisuales (Michalis, 2007: 40), por lo que no profundizaremos en su evolución.

El principal antecedente de integración europea es la política del Consejo de Europa<sup>88</sup> basada en la Convención Europea de los Derechos Humanos, aprobada en 1950, y que entró en vigor tres años después, vinculada principalmente a los aspectos de libertad de expresión. En su fundación, tenía la misión de reconciliar el continente después de la Segunda Guerra Mundial; en la actualidad, el Consejo declara que su objetivo es crear “un espacio democrático y legal común en todo el continente, garantizando el respeto a sus valores fundamentales: los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho”<sup>89</sup>. A su vez, las Comunidades Europeas buscaban la gestión económica de las industrias pesadas de sus seis países integrantes. Pero como veremos a continuación, las actuaciones de las dos instancias se van intercalando en la historia y parte de la política del bloque comunitario se nota influenciada por las iniciativas del Consejo del Europa.

---

<sup>87</sup> Traducción del autor de la presente investigación.

<sup>88</sup> Instancia supranacional fundada en 5 de Mayo de 1949, dos años antes que la primera “Comunidad” europea, la Comunidad del Carbón y del Acero (CECA), creada en 1951 por la entonces Alemania Occidental, junto a Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos.

<sup>89</sup> Traducción del autor de la presente investigación a partir del texto recuperado de <http://www.coe.int/aboutCoe/index.asp?page=nosObjectifs&l=en> [Consulta: 20/02/ 2012].

La Unión Europea que se conoce actualmente tiene su marco inicial en 1957, con la ampliación del Mercado Común que se había establecido para el carbón y el acero. En aquel año, los llamados Tratados de Roma. El primero de ellos creaba la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), mientras el segundo daba cuenta de la constitución de la Comunidad Económica Europea<sup>90</sup>. Así como la primera Comunidad del Carbón y del Acero, las nuevas comunidades creadas por los Tratados de Roma tenían evidentes objetivos económicos, apostando en los ejes fundamentales de la unión aduanera, políticas comunes y un mercado único. Pero en las perspectivas de mercado no aparecen menciones a los medios audiovisuales, “ni mucho menos la creación de un mercado único de la comunicación social. Inicialmente están ausentes, pues, cualquier tipo de competencias en la materia” (Gómez-Reino, 2000: 278).

Esta primera postura del bloque comunitario puede explicarse, si consideramos que durante mucho tiempo la comunicación social – incluidos los medios audiovisuales – no estaba asociada al ámbito económico, sino que se vinculaba especialmente a la vida cultural y política de cada Estado. En épocas donde las relaciones internacionales empezaban a solidificarse, la comunicación en general y, por consecuencia, el audiovisual, formaba parte de los temas internos de cada nación, ligados a la consolidación de las libertades de expresión e información, o a la censura de los mismos, como en el caso de la dictadura español. De esta forma, era natural que los temas relacionados a la comunicación y el audiovisual quedasen en el ámbito del Consejo de Europa, que había asumido el papel de mediador cultural.

Entre los años 60 y 70 del siglo XX, el bloque comunitario “descubrió” los campos de telecomunicaciones y televisión no como parte de una política coherente, sino por accidente, siendo el primero en la búsqueda por objetivos más amplios y el segundo debido a la resolución de una disputa judicial. La adversa situación económica internacional y las acciones descoordinadas de gobiernos nacionales mermaron los esfuerzos europeos, pero las iniciativas de la UE acabaron por asentar principios que más tarde vendrían a nortear los procesos de liberalización y armonización (Michalis, 2007: 93).

Con el progresivo fin de las dictaduras que resistían en Europa, en la década de los 70, la comunicación entre los Estados se fortalece, así como el propio conjunto comunitario como bloque económico. En 1978, por primera vez, el Parlamento Europeo expresó la

---

<sup>90</sup> El Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCEE) fue firmado en Roma el 25 de marzo de 1957 por Alemania Occidental, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo. La integración en una Comunidad tenía como objetivo la integración y la expansión económica. El texto original, que entró en vigor el 01 de enero de 1958, no está publicado integralmente. Para una síntesis con sus principales elementos, véase [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_eec\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_es.htm) [Consulta: 10/04/2011].

necesidad de definir una política comunitaria en materia de comunicación, iniciativa que no generó mucha repercusión. Dos años antes, el Consejo de Europa (en adelante, COE) había creado un Comité sobre medios de comunicación de masas, un órgano consultivo, compuesto por expertos que se subdividían en grupos de trabajo sobre la política general, los medios electrónicos y avances tecnológicos y, por último, sobre la regulación y protección jurídica de los medios de comunicación (Rodríguez García, 1998: 37). En 1982, el Parlamento Europeo vuelve a iniciar un debate, cuando los defensores del audiovisual tenían como principal argumento la integración europea, fortalecida por el intercambio de informaciones y de programas transfronterizos (Álvarez Monzoncillo e Iwens, 1992: 199).

A partir de este momento el debate fue más fructífero y, como señala Crusafon (1999), el año 1982 puede ser considerado el marco inicial de la Política Audiovisual Europea. Esta política, básicamente, ha seguido tres ejes: unificar las normas técnicas de radiodifusión y de televisión por satélite; conseguir la libre circulación de las emisiones de radiodifusión con la creación de un verdadero mercado único audiovisual, y promover la producción audiovisual europea (Crusafon, 1999: 403). En 1984, la política comunitaria sobre medios de comunicación audiovisuales empezaba a dibujarse a partir del Libro Verde *Television Without Frontiers*, que planteaba la necesidad de armonizar las políticas nacionales, con el objetivo de crear un mercado único en este sector. El Libro Verde sobre la Televisión sin Fronteras establecía el objetivo de crear un mercado común tanto para la TV como para la radio<sup>91</sup>.

Paralelamente, el COE también avanzaba en la materia y en 1986 organizó la primera Conferencia Ministerial sobre políticas de medios de comunicación, con el tema “El futuro de la televisión en Europa”<sup>92</sup>, de la cual resultaron tres resoluciones y una declaración firmadas por los ministros. Entendemos con Moragas y Prado (2000: 80) que el resultado más relevante de este evento fue la propuesta de elaboración de una convención que tratara los temas más relevantes como, por ejemplo, eliminar barreras de radiodifusión, promover el intercambio de experiencias entre las emisoras públicas, fomentar la coproducción y la convivencia de los sectores público y privado, aparte de impulsar los nuevos medios de comunicación.

---

<sup>91</sup> Comunicación COM (84) 300 final, de 14 de junio de 1984, de la Comisión al Consejo: *Television Without Frontiers: Green Paper on the establishment of the common market for broadcasting, especially by satellite and cable*. Recuperado de [http://ec.europa.eu/green-papers/pdf/tv\\_without\\_frontiers\\_green\\_paper\\_table\\_com\\_84\\_300.pdf](http://ec.europa.eu/green-papers/pdf/tv_without_frontiers_green_paper_table_com_84_300.pdf) [Consulta: 23/01/2011].

<sup>92</sup> *First European Ministerial Conference on Mass Media Policy*, realizada en Viena los días 9 y 10 de diciembre de 1986. La conferencia ministerial volvió a repetirse seis veces. Los temas planteados y los textos adoptados están disponibles en: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/DH-MM\(2006\)004\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/DH-MM(2006)004_en.pdf) [Consulta: 23/01/2011]. En 2009, acompañando los procesos de transformación tecnológica, la conferencia pasó a llamarse *Conference of Ministers responsible for Media and New Communication Services*.

Coincidentemente, en 1989 tanto el Consejo de Europa como el bloque comunitario europeo llegaron a un marco importante. Por primera vez, en mayo de aquel año, el Consejo de Europa hizo pública la Convención Europea sobre la Televisión Transfronteriza. Pocos meses después, en octubre, fue el turno del Consejo de las Comunidades Europeas que adoptó la Directiva 89/552/CEE sobre “coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, relativas al ejercicio de actividades televisivas”, que se tornó conocida como Directiva Televisión sin Fronteras – y en la que profundizaremos en el siguiente apartado. La convención del COE fue fruto de la conferencia realizada en 1986, mientras que la Directiva comunitaria venía a ser el resultado del debate iniciado con el Libro Verde de 1984.

Según Rodríguez García (1998), la Convención del COE influyó a la Directiva comunitaria, y ambas normas coincidían en gran parte de su contenido, aunque la motivación y los efectos eran distintos; mientras la primera establecía un claro límite a los contenidos audiovisuales que pudieran ser recibidos en un país distinto al de su emisión, la Directiva tenía como objetivo prioritario la libre prestación de servicios en materia audiovisual, inicialmente con énfasis en las tecnologías de transmisión vía cable y satélite<sup>93</sup>.

Al año siguiente, a finales de 1990, fue lanzado el programa MEDIA de fomento a la expansión de la industria audiovisual europea<sup>94</sup>. La Directiva Televisión sin Fronteras y el programa MEDIA son consideradas las primeras iniciativas comunitarias que planteaban una visión completa del audiovisual, con sus aspectos económicos y culturales. A través del MEDIA, se destinaron más de 200 millones de euros para un período de cinco años (1991 – 1995). No ahondaremos en el desarrollo del programa, al ser una herramienta de financiación y no un mecanismo de regulación, pero es remarcable que el MEDIA vendría convertirse en uno de los pilares de la política audiovisual (Humphreys, 2008; Michalis, 2007), siempre conservando esta doble dimensión: por un lado buscaba potenciar un mercado considerado estratégico y, por otro, estimular el intercambio de películas,

---

<sup>93</sup> Las transmisiones transfronterizas también ganaron impulso a partir de la Directiva 90/387/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al establecimiento del mercado interior de los servicios de telecomunicaciones mediante la realización de la oferta de una red abierta de telecomunicaciones, que reconocía los principios de no-discriminación y la supresión de derechos de exclusividad, publicada en el DOCE n° L 192, de 24/07/1990. De este modo, dos líneas paralelas fueron adoptadas: la liberalización en base a las leyes de competencia y la estructuración del mercado interno (Harcourt, 2005: 10-11).

<sup>94</sup> Decisión 90/685/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1990, relativa a la aplicación de un programa de fomento de la industria audiovisual europea (MEDIA) (1991-1995), publicada en el Diario Oficial de la Comunidades Europeas (DOCE) núm. L 380, de 31/12/1990.

profesionales y experiencias entre los socios europeos, favoreciendo el conocimiento entre las distintas culturas que forman Europa<sup>95</sup>.

Sin embargo, es importante destacar que hasta principios de la década de los 90 no había ninguna referencia al sector audiovisual en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCEE), la norma más importante del bloque. Este vacío legal generó controversias en su momento porque, en la ausencia de un marco legal inequívoco, era el correspondiente poder judicial que tenía que dar cuenta de las demandas presentadas. De hecho, Harcourt (2005: 22) afirma que el Tribunal de Justicia Europeo, establecido en Luxemburgo, desempeñó un papel decisivo en la orientación de las políticas de medios. Desde los años 70, el Tribunal de Justicia de Luxemburgo interpretó que dentro de las libertades fundamentales establecidas en ley estaba la libre prestación de servicios, y que la emisión de mensajes audiovisuales era una prestación de servicios<sup>96</sup>. Esta interpretación de la ley recibió críticas de expertos en diferentes campos, incluso del mismo Derecho:

“...la fundamentación sobre la que descansa la calificación de los servicios televisivos como prestación de servicios es más que insuficiente. En Sacchi, el Tribunal señaló simplemente que ‘a falta de disposiciones expresas en el TCEE en sentido contrario, las emisiones de televisión se consideran, según su propia naturaleza, como prestación de servicios’. (...) con idéntica argumentación el Tribunal podría haber establecido que a falta de disposiciones expresas (...) las emisiones se considerarían como mercancías (...) o incluso que precisamente por esa falta de disposiciones expresas la actividad de radiodifusión televisiva cae fuera del ámbito de aplicación del Tratado, por lo que las instituciones comunitarias no tendrían competencia al respecto” (Gómez-Reino, 2000: 280).

Fue sólo en 1992, en Maastricht (Holanda), con la firma del Tratado de la Unión Europea (TUE) y reforma del TCEE, que el sector audiovisual pasó a constar formalmente en la principal norma comunitaria<sup>97</sup>. En el apartado sobre Cultura del tratado se incluyó el artículo 128: “La acción de la Comunidad favorecerá la cooperación entre los Estados miembros (...) apoyará y complementará la acción de éstos en los siguientes campos: (...) la creación artística y literaria, incluido el sector audiovisual” (UE, 1992: 24). Coincidimos

---

<sup>95</sup> Hasta el 2013 está en marcha el MEDIA 2007, con una financiación de casi 755 millones de euros. Antes, a lo largo de las últimas décadas, también fueron realizados el MEDIA II, MEDIA Plus y MEDIA Formación. A partir del 2011, una nueva modalidad fue introducida con el MEDIA Mundus, que disponibilizó 15 millones de euros para proyectos conjuntos con terceros países de cualquier parte del mundo.

<sup>96</sup> Uno de los ejemplos más representativos se tornó conocido como la Sentencia de Sacchi (1974) cuando el Tribunal consideró que el monopolio público de televisión en Italia (RAI) no era contrario al Tratado. Harcourt (2005) recoge y analiza éste y otros casos llevados a las Cortes Europeas desde 1974 hasta 2003 para verificar la importancia del Tribunal como actor político y su influencia en la definición y elaboración de las políticas europeas, así como la aplicación de los marcos nacionales de los Estados miembros.

<sup>97</sup> Publicado en el DOCE C 191, de 29/07/1992.

con Humphreys (2008) que el citado artículo<sup>98</sup> tan sólo mencionaba un papel impreciso de la política comunitaria en el campo de la cultura, sobre el cual los Estados seguían ostentando las principales competencias.

Asimismo, podemos verificar una dualidad casi incoherente en el pensamiento comunitario sobre la comunicación audiovisual. Mientras los Tratados apenas citaban el audiovisual en su aspecto cultural, la jurisprudencia consideraba los contenidos audiovisuales como mercancías, puesto que se trata la transmisión como una modalidad de prestación de servicios. De hecho, una Resolución del Consejo de la Unión Europea en 1994 puso de manifiesto que los principales esfuerzos normativos estaban dirigidos a la introducción de los nuevos sistemas de transmisión, es decir, la vertiente tecnológica y de mercado es la que empezaba a preponderar<sup>99</sup>.

Tres años más tarde, la primera reforma del TUE en 1997 contemplaba la inclusión de un anexo al Tratado con diferentes protocolos<sup>100</sup>. Uno de ellos, llamado “Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros”, reconocía la legitimidad del servicio público de radio y TV, relacionándoles directamente con “las necesidades democráticas, sociales y culturales de cada sociedad y con la necesidad de preservar el pluralismo de los medios de comunicación” (UE, 1997: 109). Esta aparente preocupación con el pluralismo y el servicio público de medios, frente a una discreta mención al enfoque económico del audiovisual, no se repite en la legislación de la UE, ni mucho menos en su actuación concreta. Al contrario, desde un principio de características intervencionistas, con fines de integración cultural, la política audiovisual comunitaria hace un giro importante a partir de mediados de los 90, cuando los criterios económicos e industriales adquieren la supremacía<sup>101</sup>.

A finales de la década de los 90, la Comisión de las Comunidades Europeas (en adelante: Comisión Europea, COM) hizo pública la Comunicación (1999) 657 final, en la que busca asentar algunos “principios y directrices” para el sector audiovisual de cara a la era

---

<sup>98</sup> El artículo citado (art. 128) pasa a ser el artículo 151.2 en las versiones consolidadas de los Tratados, publicadas en el Diario Oficial de la Unión Europea C 325, de 24/12/2002.

<sup>99</sup> 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 video. Publicada en el DOUE, n° C 181, de 02/07/1994.

<sup>100</sup> Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. Publicado en el DOUE, núm. C 340, 10/11/1997.

<sup>101</sup> La posición de la Unión Europea con relación a su política audiovisual tiene un punto de inflexión a partir de las negociaciones del GATT en la Ronda Uruguay, en la que se pusieron de manifiesto las principales divergencias entre el bloque liderado por la UE y los países alineados con Estados Unidos. Para más detalles sobre las negociaciones, véase Crusafon (1999, 2005), Pauwels, De Vinck y Van Rompuy (2007).

digital<sup>102</sup>. Este documento es muy interesante por diversas razones, empezando por la justificación de la importancia del sector audiovisual que, si seguimos el orden de presentación en el texto, se encuentra en el “crecimiento económico y empleo”, seguido de “la repercusión del sector audiovisual sobre los ámbitos social, cultural y educativo”<sup>103</sup>. En este sentido, la Comisión (1999) entendía que:

“Los medios de comunicación del sector audiovisual desempeñan un importante papel en el buen funcionamiento de las sociedades democráticas modernas. Sin la libre circulación de información, estas sociedades no pueden funcionar. Es más, los medios de comunicación del sector audiovisual desempeñan un papel fundamental en el desarrollo y la transmisión de los valores sociales: no sólo porque influyen ampliamente sobre los hechos y las imágenes del mundo que recibimos, sino también porque proporcionan los conceptos y las clasificaciones políticas, sociales, étnicas, geográficas, psicológicas, etc., que utilizamos para descifrar estos hechos e imágenes. Por tanto, contribuyen a definir no sólo *lo que vemos*, sino también *la forma en que lo vemos*. Por lo tanto, la industria audiovisual no es una industria como las demás y su finalidad no es la simple producción de bienes para vender en el mercado como cualquier otro producto. Es, de hecho, una industria cultural *por excelencia*. Influye considerablemente sobre los conocimientos, las convicciones y los sentimientos de los ciudadanos y desempeña un papel central en la transmisión, el desarrollo e incluso la creación de identidades culturales. Esto es cierto sobre todo por lo que se refiere a los niños” (COM, 1999: 9).

Otro aspecto remarcable de dicha comunicación aparece en los principios establecidos para la regulación del sector. El punto 2 habla de la “separación de las legislaciones relativas a la transmisión y al contenido”, reflejando las reflexiones que hemos considerado en el primer capítulo de nuestro estudio. Así, la Comisión manifestaba la necesidad de “adoptar enfoques distintos en relación con, por un lado, la legislación relativa al transporte de las señales electrónicas y la infraestructura utilizada a tal efecto, y, por otro lado, la legislación relativa a (...) los contenidos audiovisuales” (COM, 1999: 12). Entre los principios, también cobran protagonismo los objetivos de interés general, el reconocimiento del papel de los medios audiovisuales públicos, o la importancia de organismos reguladores independientes, que trataremos en el apartado 3.2.

Por último, el documento estableció acciones que la Comisión Europea pretendía llevar a cabo entre los años 2000 y 2005, enmarcadas en ámbitos prioritarios como, por ejemplo, la protección de los derechos de autor y lucha contra la piratería, la protección de

---

<sup>102</sup> Comunicación COM (1999) 657 final, 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. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1999:0657:FIN:ES:PDF> [Consulta: 23/01/2011].

<sup>103</sup> Dicha Comunicación estuvo precedida y motivada por el Informe del Grupo de alto nivel de la política audiovisual titulado *The Digital Age: European Audiovisual Policy* (1998), conocido extraoficialmente como “Informe Oreja” debido a la presidencia del comisario español Marcelino Oreja. Texto original recuperado de [http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/finalised/hlg/hlg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/finalised/hlg/hlg_en.pdf) [Consulta: 23/01/2011].

los menores o la ayuda a la producción cinematográfica y televisiva. Del mismo modo, también se priorizan acciones “en el ámbito de los sistemas de apoyo” (COM, 1999: 21), relacionadas con la diversidad cultural y lingüística, la investigación y desarrollo o la Sociedad de la Información.

Las acciones y objetivos propuestos demuestran que los aspectos culturales ya habían perdido importancia frente al desarrollo del mercado audiovisual europeo. No sólo el aspecto económico, sino también la transformación tecnológica que sufre el audiovisual gana peso en el seno de la UE y se consolida con la entrada del nuevo siglo. Entendemos con Crusafon (2005) que una de las señales más evidentes de esta transformación fue la reorganización de los temas dentro de la Comisión Europea. El liderazgo de José Manuel Durão Barroso en la Comisión supuso el aumento del número de comisarios y competencias distintas. El sector audiovisual, que antes estaba en el ámbito de la Cultura, pasó a estar vinculado al área de Sociedad de la Información y Medios de Comunicación, mientras que los temas culturales fueron acomodados junto a la Dirección General de Educación, Formación, Cultura y Multilingüismo.

De esta forma, la consolidación de este posicionamiento no tardaría en verse reflejada en la legislación europea. En 2002 fueron publicadas versiones reformadas del TUE y del TCEE, con una nueva puntualización que establecía una competencia compartida entre la Comunidad y sus Estados miembros, cuando se tratara de acuerdos “en el ámbito del comercio de servicios culturales y audiovisuales, de los servicios de educación, así como de los servicios sociales y de salud humana” (UE, 2002: 91). Es la primera referencia directa a la dimensión comercial del audiovisual que consta en la Carta Magna del bloque<sup>104</sup>.

La actuación de la UE frente al desarrollo del audiovisual ha recibido constantes críticas. Harcourt (2005: 199) considera que la política de *Single Market* no ha considerado el interés general de los ciudadanos – representados en Parlamento Europeo – pero ha reflejado las preferencias de los Estados manifestadas por los ministros de economía e industria que votan en el Consejo y apoyan el surgimiento o el fortalecimiento de “campeones” nacionales. En este sentido, las transformaciones sufridas por la PAE acompañaron esta perspectiva:

“La dimensión político-cultural queda subsumida en los criterios económicos (...) El desarrollo de la identidad cultural local y regional queda reducida a un problema de desarrollo industrial. La política comunicativa deja de ser un proceso global unificador (...) subestimando la eficacia de la intervención

---

<sup>104</sup> Publicada en el DOUE núm. C 325, de 24/12/2002.

pública comunitaria para contrarrestar la hegemonía USA". (Sierra Caballero, 2002: 58).

Posteriormente a las modificaciones de los Tratados, la Comisión Europea dio un paso más en la definición de las principales líneas de actuación, a través de la Comunicación "El futuro de la política reguladora europea en el ámbito audiovisual"<sup>105</sup>. Además de trazar un panorama del audiovisual europeo frente a las aceleradas transformaciones tecnológicas, el texto resume las principales acciones puestas en marcha hasta aquél momento, evidenciando el énfasis sobre la regulación y el apoyo a los contenidos audiovisuales en tanto a valores como el derecho a la información, la diversidad cultural o la protección de los menores (COM, 2003b).

No obstante, la Comisión también habla de otras políticas comunitarias con impacto sobre los medios audiovisuales, relacionadas con nueve ámbitos: competencia, pluralismo de los medios, derechos de autor, redes y servicios de comunicaciones electrónicas y servicios de la sociedad de la información, accesibilidad de las personas con discapacidad a la televisión, protección de los consumidores, legislación aplicable a las obligaciones no contractuales, política comercial y promoción de la diversidad cultural en las relaciones exteriores. Tal y como resume Humphreys (2008: 152), la política comunitaria intentó reiteradamente conciliar la dualidad esencial del sector: de un lado está la relevancia económica, industrial y tecnológica, mientras en otro conlleva fundamentalmente la importancia democrática, social y cultural.

En medio a estos movimientos de equilibrio, los valores asociados a la vertiente democrática, social y cultural ganaron un importante respaldo con la aprobación, en octubre de 2005, de la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO<sup>106</sup>, siendo la Unión Europea uno de los principales apoyos a dicha convención, en la que vería reconocidos muchos de los argumentos asociados a la excepción cultural del audiovisual que había defendido tradicionalmente contra las posturas más liberales lideradas por los Estados Unidos. Pero en el marco de la UE, la Convención de la UNESCO tardaría hasta marzo de 2007 para entrar en vigor.

---

<sup>105</sup> Comunicación COM (2003b) 784 final al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0784:FIN:ES:PDF> [Consulta: 24/03/2011].

<sup>106</sup> Adoptada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en su 33ª reunión, celebrada en París del 3 al 21 de octubre de 2005. El texto otorga un estatus jurídico vinculante a diversos principios que constaban en la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural del año 2001. Las etapas comprendidas entre 2003 y 2005 para la ratificación de la Convención están disponibles en: <http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/cultural-diversity/diversity-of-cultural-expressions/the-convention/historical-background/> [Consulta: 01/04/2011].

A finales de 2007, el Consejo de la UE publicó una Resolución relativa a una Agenda Europea para la Cultura<sup>107</sup>. El texto establece tres objetivos prioritarios relacionados a la promoción de la diversidad cultural y el diálogo intercultural; y la cultura como catalizador para la creatividad para el crecimiento, el empleo, la innovación y la competitividad, además de elemento vital en las relaciones internacionales de la Unión. Podemos notar una preponderancia de la promoción de la cultura como motor de desarrollo económico, principalmente si consideramos la única mención directa que se hace a los medios audiovisuales:

“- estimular un entorno favorable para el desarrollo de las industrias culturales y de la creación, incluido el sector audiovisual, maximizando así su potencial, en especial el de las PYME, haciendo concretamente mejor uso de los programas e iniciativas existentes y estimulando las asociaciones creativas entre el sector cultural y otros sectores, incluso en el contexto del desarrollo local y regional” (CUE, 2007: 2).

Pocos días después el conjunto de la política comunitaria europea vuelve a pasar por una importante reestructuración. A partir del Tratado de Lisboa<sup>108</sup>, desaparece la Comunidad Europea y se reforman las instituciones y competencias de la Unión Europea, generando algunos años más tarde las versiones consolidadas del TUE y del Tratado de Funcionamiento de la UE<sup>109</sup>. En este último, además del apoyo al sector audiovisual ya manifestado explícitamente en el texto de 1992, se hace una mención específica a la política comercial común, que dice:

“El Consejo se pronunciará también por unanimidad para la negociación y la celebración de acuerdos: a) en el ámbito del comercio de servicios culturales y audiovisuales, cuando dichos acuerdos puedan perjudicar a la diversidad cultural y lingüística de la Unión” (UE, 2010: 140)

A mediados de 2012, cuando estamos concluyendo nuestra investigación, la Política Audiovisual Europea está cumpliendo 30 años. Consideramos que revisar con detenimiento todo el conjunto de políticas europeas relacionadas con el sector audiovisual en las tres últimas décadas sería una tarea demasiado ambiciosa para las limitaciones de nuestra investigación doctoral. Tanto es así que el estudio y análisis de las políticas audiovisuales constituyen una escuela de amplia producción científica y tradición en Europa<sup>110</sup>.

---

<sup>107</sup> Resolución 2007/C 287/01, publicada en el DOUE núm. C 287, de 29/11/2007. El texto aprueba los objetivos planteados por la Comisión Europea, que propuso cinco meses antes la Agenda Europea para la Cultura en un Mundo en vías de Globalización - COM(2007) 242 final. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0242:FIN:ES:PDF> [Consulta: 15/05/2011].

<sup>108</sup> Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado el 13 de diciembre de 2007 y publicado en el DOUE núm. C 306, del 17/12/2007.

<sup>109</sup> Publicadas en el DOUE n° C 83, del 30/03/2010.

<sup>110</sup> Véase Crusafon (2010), Harcourt (2005), Humphreys (2008), Iosifidis (2010), Michalis (2007), Murciano (2005), Sarikakis (2007), por citar tan sólo algunos de los expertos y obras que componen nuestra base referencial.

Conscientes, así, de nuestras limitaciones, hasta este momento hemos querido recuperar elementos destacados que nos permiten observar el rol atribuido al sector audiovisual en los Tratados de la UE y algunas de las principales Comunicaciones emitidas en el ámbito comunitario. Los primeros constituyen la norma básica, el marco jurídico principal, mientras las segundas, al contrario, no tienen rango de ley, no representan reglas obligatorias para los Estados miembros. Del mismo modo, desde los años 80 del siglo pasado podemos encontrar otras muchas iniciativas como Recomendaciones, Informes, Declaraciones, estudios y consultas públicas que abarcan las transformaciones y retos que suponen un sector tan particular como el audiovisual.

Pese a su muy distinta naturaleza, en todos estos casos los documentos reflejan las líneas generales que influyen o condicionan la política audiovisual<sup>111</sup>. A partir de este marco se desprende la reglamentación específica y, sobre todo, las normas vinculantes. Considerando los ámbitos destacados por la PAE, podemos encontrar, por ejemplo, Directivas para la armonización y protección de los derechos de propiedad intelectual<sup>112</sup>, reglas de competencia empresarial, especialmente en lo concernido al proteccionismo estatal<sup>113</sup>, o el conjunto de normas que regulan los servicios de comunicaciones electrónicas y servicios de la Sociedad de la Información<sup>114</sup>. Todo ello ampara la argumentación de que, aunque la UE ha reconocido explícitamente la importancia de las políticas socio-culturales y los derechos de la ciudadanía, las metas de sus principales políticas siguen centradas en aspectos económicos y de competencia (Michalis, 2010).

A partir de este amplio conjunto normativo que estructuró los diferentes mercados relacionados con las comunicaciones electrónicas en Europa, hemos de concentrar nuestro recorrido en los aspectos directamente concernidos a nuestro objeto de estudio: los organismos reguladores y sus actuaciones sobre los contenidos de los medios audiovisuales.

---

<sup>111</sup> Véase, por ejemplo, el Libro Verde de la Comisión sobre los servicios de interés general - COM (2003) 270 final -, o el Libro Verde sobre la protección de los menores y de la dignidad humana en los servicios audiovisuales y de información - COM (96) 483 final.

<sup>112</sup> Directiva 2001/29/CE relativa a la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y otros derechos afines a éstos en la sociedad de la información (DOUE núm. L 167, de 22/06/2001, modificada en el DOUE núm. L 6, de 10/01/2002, y el DOUE núm. L 314, de 25/11/2008); Directiva 2004/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las medidas y procedimientos destinados a garantizar el respeto de los derechos de propiedad intelectual (DOUE núm. L 157, de 30/04/2004); y Declaración 2005/295/CE de la Comisión sobre el artículo 2 de la Directiva 2004/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al respeto de los derechos de propiedad intelectual (DOUE núm. L 94, de 13/04/2005).

<sup>113</sup> Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión, publicada en el DOUE núm. C 257, de 27/10/2009.

<sup>114</sup> Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de marzo de 2002 relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (DOCE núm. L 108, de 24/04/2002). Para todos los actos modificativos, reglamentos y normas relacionadas, véase: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/information\\_society/legislative\\_framework/l24216a\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/legislative_framework/l24216a_es.htm) [Consulta: 18/04/2011].

Las directivas sobre comunicaciones electrónicas, por ejemplo, excluyen los contenidos audiovisuales (remarcando la separación ya mencionada anteriormente entre los servicios y los mensajes). Las reglas europeas de concentración de la propiedad van, naturalmente, interferir en la diversidad de emisoras de radio y televisión. Sin olvidar o desconsiderar este contexto, a partir de ahora pretendemos mirar con más detenimiento la legislación comunitaria europea que se aplica, de manera específica y vinculante, a los contenidos de los medios audiovisuales y que, por lo tanto, conforman el marco legal que ampara a las actuaciones de los organismos reguladores. En este sentido, la piedra angular de la Política Audiovisual Europea es la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual (inicialmente conocida como Directiva Televisión sin Fronteras).

### **3.2. La Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual**

Desde comienzos de los años 80, la PAE sigue sufriendo transformaciones, con el cometido de hacer frente a toda la complejidad que supone el sector audiovisual, un sector especialmente particular debido a su doble dimensión económica y cultural. A partir de ahora, nuestro estudio se ocupa de las normas que suponen las directrices concretas de regulación de los contenidos audiovisuales. En este sentido, la principal norma comunitaria es la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual, aprobada en el año 2007 y cuyo texto consolidado se publicó en 2010. No obstante, para analizar la Directiva vigente, hemos de recapitular su evolución desde su primer texto, aprobado en 1989, y de otros documentos conexos emitidos en diferentes etapas del proceso.

Después de muchos debates en la esfera comunitaria, en 1989 el Consejo de las Comunidades Europeas (CCE) dio luz verde a la Directiva 89/552/CEE<sup>115</sup>. Por tener sus orígenes en el Libro Verde de 1984, que introdujo el tema de las transmisiones de televisión transfronterizas, la norma pasó a ser conocida como Directiva Televisión Sin Fronteras (en adelante, DTSF). En sus consideraciones iniciales, la DTSF demuestra que la principal preocupación del momento era la consolidación de un mercado común libre de barreras:

“Considerando que el Tratado dispone el establecimiento de un mercado común que incluye la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de servicios (...) Considerando que las emisiones a través de las fronteras realizadas gracias a las diferentes tecnologías son uno de los medios que permiten perseguir los objetivos de la Comunidad: que conviene adoptar

---

<sup>115</sup> 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. Publicada en el DOCE núm. L 298, de 17/10/1989.

medidas que garanticen la transición de los mercados nacionales a un mercado común de producción y distribución de programas” (CCE, 1989: 23).

El objetivo central era, sin duda, eliminar los impedimentos legales a las transmisiones audiovisuales de un Estado a otro, considerándolas como un elemento más del mercado común en construcción, y contando como base general que “el Tratado establece la libre circulación de todos los servicios realizados normalmente a cambio de una remuneración, sin exclusión relacionada con su contenido cultural” (CCE, 1989: 23).

A pesar del destacado aspecto económico, la DTSF también fue basada en el reconocimiento de que la radiodifusión estaba directamente vinculada a los principios de libertad de expresión y de realización de actividades informativas, supuestos declarados en documentos anteriores al TCEE. La Directiva también mencionaba, en sus consideraciones iniciales, la preocupación cuanto a la competencia leal de mercado y el pluralismo informativo, aunque el documento no desarrolla ninguna normativa de referencia directa a estos temas.

Lo que sí venía a destacar es que, paralelamente a la apertura de un mercado, es necesario “asegurar de forma completa y adecuada la protección de los intereses de los consumidores como telespectadores” (CCE, 1989: 25), considerando la importancia de fijar reglas para la programación y la publicidad. Este es un aspecto importante ya que, por primera vez, se establecían parámetros de regulación de los contenidos audiovisuales en el ámbito comunitario europeo.

El texto de 1989 presentaba cinco aspectos destacados de regulación. El primero, y más mercadológico, establecía que los Estados miembros deberían garantizar la “libertad de recepción” de emisiones procedentes de otros países y fijaba criterios para que un Estado pudiera suspender esta retransmisión, como en determinados casos de incumplimiento de otros artículos de la misma norma. En este sentido, el documento determinaba que la normativa era válida para cualquier organismo de radiodifusión que actúe a partir de un Estado miembro, tanto los que dependan directamente de la competencia del mismo o los que utilicen una frecuencia, capacidad de satélite o enlace, concedido por el Estado.

El segundo aspecto destacado por la DTSF recogía un tema bastante polémico en los debates comunitarios: la política de cuotas. Con el propósito de fomentar la producción audiovisual en Europa, y también fortalecer la diversidad cultural, la Directiva impuso a los Estados miembros el desafío de garantizar un número mínimo de *obras europeas* en las parrillas televisivas. Con el concepto de obras europeas bastante detallado, la norma exige a

los operadores de radiodifusión una reserva del 10% de su tiempo de emisión, como mínimo, a la emisión de productos audiovisuales europeos o, como alternativa, “el 10% como mínimo de su presupuesto de programación a obras europeas de productores independientes” (CCE, 1989: 27). Este planteamiento alejó el énfasis de las políticas de la preocupación inicial por la “unidad cultural”, y lo puso en torno a la idea de “diversidad cultural” en la dimensión interna, además de la “excepción cultural” en la externa (Michalis, 2010: 41). La política de cuotas también hacía referencia directa al sector cinematográfico, estipulando períodos mínimos de tiempo entre el estreno de las películas y su posible difusión por televisión.

Tan polémico como las cuotas es el debate en torno a la publicidad que, según la normativa, se clasificaba en “publicidad televisiva”, “patrocinio” o “publicidad encubierta”. Esta última, bajo un criterio interpretativo confuso, quedaba directamente prohibida, del mismo modo en que la normativa exigía a la publicidad la eliminación de técnicas subliminales. En cuanto a las otras dos modalidades, la publicidad televisiva y el patrocinio, la DTSF impuso varios criterios de regulación. Se pueden destacar el tiempo máximo de publicidad transmitida a diario, el tiempo máximo de publicidad insertada en cada programación, el tiempo mínimo de un programa para que sea interrumpido por publicidad, programas que no pueden ser patrocinados, tipos de patrocinio, etc. Otros criterios relevantes entraban, más directamente, en los contenidos publicitarios, estableciendo prohibiciones directas a los anuncios de tabaco, medicamentos y tratamientos que dependan de prescripción profesional, restricciones a la publicidad de bebidas alcohólicas y a los programas que hacen ofertas directas al público sobre comercio o alquiler de productos o servicios, además de elementos generales para todos los tipos de publicidad televisada que no deberían:

“a) atentar contra el respeto a la dignidad humana; b) incluir elementos de discriminación por raza, sexo o nacionalidad; c) atentar contra las convicciones religiosas o políticas; d) fomentar comportamientos perjudiciales para la salud o para la seguridad; e) fomentar comportamientos perjudiciales para la protección del medio ambiente” (CCE, 1989: 28).

El artículo 16 de la DTSF también contemplaba una protección específica a los menores. Para no perjudicar el desarrollo físico y mental de los mismos, la publicidad no debería valerse de la inexperiencia de los pequeños para incitar a la compra, así como no visibilizar a niños y adolescentes en situación de peligro. La preocupación con los telespectadores menores de edad también se evidenciaba en el cuarto de los cinco ámbitos que estamos repasando. El Capítulo V, muy corto y conciso, nada más hace que ampliar criterios impuestos a la publicidad a todos los contenidos televisivos, en una referencia

específica para que no se incluyera en los programas escenas de violencia o pornografía gratuitas, excepto en horarios adecuados para adultos.

El quinto de los aspectos que citamos, a partir de la DTSTF, es referente al derecho de réplica. Considerando el Derecho comunitario, se establecía que “cualquier persona física o jurídica, independientemente de su nacionalidad” pasaría a disponer de un derecho de réplica cuando hubiera lesión de sus derechos, en especial el honor y la reputación, en un programa de TV. Sin establecer mayores criterios para la consideración de un derecho violado por la televisión, la Directiva repasaba a los Estados la obligación de desarrollar medidas necesarias para la aplicación del derecho de réplica.

A partir de la publicación del texto en octubre de 1989, los Estados miembros tendrían tres años para adaptar su marco nacional a la Directiva, y el propio texto ya contemplaba que sería necesaria una revisión del mismo. El artículo 26 recogía que, como máximo a finales de 1997, la Comisión debería presentar un informe sobre la aplicación de la ley y las propuestas de cambios considerados necesarios.

Seis meses antes del plazo estipulado, a 30 de junio de 1997, el Parlamento Europeo y el Consejo<sup>116</sup> oficializaron la primera revisión de este marco legal, con la aprobación de la Directiva 97/36/CE. El texto fue el resultado de diversos debates realizados en este espacio de tiempo y tenía, básicamente, la misión de aclarar conflictos surgidos durante la aplicación de la primera norma. El intento de asentar conceptos y clarificar dudas era evidente desde las consideraciones iniciales, que alcanzaron un total de 46 ítems, mientras en el primer texto eran cerca de 30.

El texto revisado<sup>117</sup> incluyó nuevos conceptos como “organismo de radiodifusión televisiva” y “televenta”, pero no presentaba ningún cambio drástico en lo que se refiere al posicionamiento político comunitario a cerca del sector audiovisual. Se mantuvo la misma estructura y los mismos pilares de regulación, aunque se hizo visible una tendencia *desreguladora* en algunos elementos vinculados a la publicidad. La mayoría de las alteraciones tenían un carácter explicativo, que permitía una mejor definición de determinados conceptos y eliminar la posibilidad de diferentes interpretaciones sobre el texto original. Fue el caso, por ejemplo, de los organismos de radiodifusión y su ubicación

---

<sup>116</sup> Con la creación de la Unión Europea, el Consejo de las Comunidades Europeas (CCE) pasa a llamarse Consejo de la Unión Europea (CUE).

<sup>117</sup> Directiva 97/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 1997 por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva. Publicada en el DOCE núm. L 202, de 30/07/1997.

cuanto a responsabilidades legales – la jurisdicción –, así como la diferenciación entre los tipos de publicidad y el surgimiento de la televenta, la clasificación de productos audiovisuales considerados obras europeas o las normas de publicidad de medicamentos.

Los pocos elementos novedosos a destacar se refieren al tiempo de publicidad y a la clasificación de productos audiovisuales. En su artículo 18, la Directiva se tornó un poco más flexible, cuando pasó a admitir un aumento en el tiempo diario de emisión de publicidad (de un 15% a un 20%) dependiendo de los criterios de clasificación entre anuncios publicitarios, televenta, etc.; no obstante, el nuevo texto dejó bastante claras las normas para la modalidad de televenta. La ley también relajaba la regulación sobre la interrupción de programas y el tiempo mínimo entre el estreno de obras cinematográficas y su difusión en TV.

El otro aspecto diferencial se encuentra en el capítulo V, originalmente titulado de “Protección de los menores” que es ampliado a “Protección de los menores y orden público”. El artículo 22 trataba de los programas con contenidos que puedan dañar al desarrollo de los menores y, por primera vez, establecía una norma práctica de clasificación de contenidos no publicitarios, en emisiones no codificadas: “los Estados miembros velarán por que vayan precedidos de una señal de advertencia acústica o estén identificados mediante la presencia de un símbolo visual durante toda su duración” (PE y CUE, 1997: 68). Este apartado, aunque discreto, reforzó la necesidad de clasificación de programas audiovisuales y abrió la puerta al derecho del televidente de saber qué tipos de programas puede encontrarse, auxiliando de manera importante en la protección de los menores.

Aparte de estos dos aspectos, la primera revisión de la DTSF también establecía la creación de un Comité de contacto, formado por representantes de los países, para supervisar la aplicación de la normativa y analizar los nuevos problemas que podrían surgir a partir de entonces<sup>118</sup>. Como en el texto original, el documento fijaba un plazo, más corto, para la adaptación de los Estados miembros; un año a partir de la publicación en el Diario Oficial de la UE - contra los tres estipulados en la primera Directiva -, y establecía que, periódicamente, bajo los trabajos del Comité de contacto, las normas serían revisadas y reformadas.

Después de los debates en las instancias comunitarias y diversas resoluciones del Parlamento Europeo, a finales de 2007 vería la luz la segunda modificación de la DTSF, que

---

<sup>118</sup> En 2004, por ejemplo, una Comunicación interpretativa hace aclaraciones relativas a la publicidad televisiva. El texto busca, principalmente, clarificar la compatibilidad de las normas con las nuevas técnicas publicitarias que iban surgiendo a principios de los años 2000 como los “minianuncios”, las “telepromociones” o la “pantalla dividida”.

pasó a llamarse *Audiovisual Media Services Directive*<sup>119</sup>, o Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual, según la versión en castellano publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE). Creemos relevante precisar esta cuestión de nomenclatura, que se desprende de los documentos revisados. Diversas fuentes, como la síntesis publicada en la misma página web de la Unión Europea, se refieren al texto de 2007 como Directiva de “Servicios de Medios Audiovisuales sin Fronteras”<sup>120</sup>. Sin embargo, hemos de tener en cuenta que la Directiva 2007/65/CE no es un documento independiente, sino un texto que transforma la norma de 1989 – que ya incluía las modificaciones de 1997. Así, el documento de 2007 no recibió una denominación propia, sino que en su Artículo I determina que el título de la Directiva 89/552/CE pasa a ser Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual. Considerando, por tanto, la traducción expresa en el Diario Oficial de la UE como publicación oficial última, optaremos por utilizar esta denominación.

De todos modos, más que un cambio de título, las modificaciones adoptadas por el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE reconocen formalmente los cambios tecnológicos vividos en el sector audiovisual y en la vida cotidiana, una de las principales causas del déficit de aplicabilidad de la norma hasta entonces en vigor. Así, la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual (en adelante, DSCA), incorpora definiciones como “responsabilidad editorial”, “comunicación comercial audiovisual”, “publicidad televisiva” o “emplazamiento de producto”, aunque uno de los puntos de mayor relevancia para la regulación de este sector en constante cambio es la aclaración sobre qué abarca un servicio de comunicación audiovisual, según el texto que se encuentra entre las consideraciones iniciales:

“A efectos de la presente Directiva, la definición de servicios de comunicación audiovisual debe abarcar los medios de comunicación de masas en su función de informar, entretener y educar al público general y debe incluir las comunicaciones audiovisuales comerciales, pero debe excluir toda forma de correspondencia privada, como los mensajes de correo electrónico enviados a un número limitado de destinatarios. La definición debe excluir asimismo todos los servicios cuyo principal objeto no sea proporcionar programas, es decir, aquellos cuyo contenido audiovisual sea meramente incidental y no constituya la finalidad principal. Como ejemplos cabe citar los sitios web que contienen elementos audiovisuales con una función exclusivamente auxiliar, elementos gráficos animados, pequeños anuncios publicitarios o información relacionada con un producto o servicio no audiovisual. Por estos motivos, los juegos de azar que impliquen una apuesta que represente un valor monetario, incluidas las loterías, las apuestas y otros juegos de azar o de dinero, así como los juegos en línea y los motores de búsqueda, también deben quedar excluidos

---

<sup>119</sup> Directiva 2007/65/CE Del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, publicada en el DOUE núm. L 332, de 18/12/2007.

<sup>120</sup> Véase [http://europa.eu/legislation\\_summaries/audiovisual\\_and\\_media/l24101a\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/audiovisual_and_media/l24101a_es.htm) [Consulta: 11/06/2011].

del ámbito de aplicación de la presente Directiva, pero no las emisiones televisivas dedicadas a juegos de azar o de dinero. (PE y CUE, 2007: 29).

Una diferenciación fundamental es la realizada entre los servicios de comunicación audiovisual lineales, como la TV convencional, y los servicios no lineales (a petición, también conocidos como “a la carta” o bajo demanda). De esta forma, se amplía el alcance de su normativa, al mismo tiempo en que se configura una noción de regulación graduada, estableciendo disposiciones comunes a todos los servicios audiovisuales, otras específicas para los servicios a petición y también disposiciones exclusivas a la radiodifusión televisiva convencional. Naturalmente, los servicios no lineales quedan sometidos a un grado de regulación bastante menos rígido que los servicios convencionales. La política de cuotas de obras audiovisuales europeas es uno de los ejemplos más evidentes; se mantienen las cuotas para los medios convencionales, mientras los nuevos servicios bajo demanda son llamados únicamente a contribuir con las producciones europeas y su difusión, pero sin determinar criterios y metas precisas, esto es, dentro de sus “posibilidades”, una posición tradicionalmente criticada por países como Francia, pero defendida por otros como Reino Unido y Alemania (Humphreys, 2008: 163).

Los principales elementos que afectan a ambos servicios, lineales o no, son la prohibición de incitaciones al odio por razón de raza, sexo, religión o nacionalidad y la garantía de acceso de personas con discapacidad visual o auditiva.

También se establecen criterios para los diferentes tipos de comunicación comercial (publicidad, patrocinio, emplazamiento de producto, etc.), además de prohibir diversas prácticas relacionadas con la publicidad, tales como la comunicación comercial encubierta, la utilización de técnicas subliminales, el patrocinio de informativos y programas de actualidad, el anuncio de productos derivados del tabaco y de productos y tratamientos médicos que dependan de receta, la emisión de contenidos que atenten contra el respeto a la dignidad humana, que fomenten cualquier tipo de discriminación o comportamientos nocivos para la salud, la seguridad, y el medio ambiente (PE y CUE, 2007: 40). La publicidad de bebidas alcohólicas no debe incitar el consumo “inmoderado” de dichos productos y tampoco estar dirigida a los menores. Niños y adolescentes también deben ser protegidos, según la DSCA, en otro aspecto:

“Las comunicaciones audiovisuales comerciales no deberán producir perjuicio moral o físico a los menores. En consecuencia, no incitarán directamente a los menores a la compra o arrendamiento de productos o servicios aprovechando su inexperiencia o credulidad, ni los animarán directamente a que persuadan a sus padres o terceros para que compren los bienes o servicios publicitados, ni explotarán la especial confianza que depositan en sus padres, profesores u

otras personas, ni mostrarán sin motivo justificado a menores en situaciones peligrosas” (PE y CUE, 2007: 40).

Todavía vinculado a la salud del público menor de edad, la DSCA encarga a los Estados miembros que desarrollen “códigos de conducta” para programas infantiles, sobre la comunicación comercial de “alimentos y bebidas que contengan nutrientes y sustancias con un efecto nutricional o fisiológico, en particular aquellos tales como grasas, ácidos transgrasos, sal o sodio y azúcares, para los que no es recomendable una ingesta excesiva en la dieta total” (PE y CUE, 2007: 40).

En comparación con la norma original, aunque la regulación de los contenidos publicitarios se mantiene similar – y en algunos aspectos hasta podría decirse que incrementa las exigencias –, la DSCA afloja las normas y otorga más flexibilidad a los operadores de servicios audiovisuales sobre una de las quejas más frecuentes de los telespectadores: la cantidad de publicidad televisiva. La nueva Directiva elimina el techo de 3 horas diarias de emisión de publicidad y el intervalo mínimo de 20 minutos entre dos pausas publicitarias, excepto para películas, programas informativos e infantiles que pueden ser interrumpidos una vez a cada 30 minutos.

Por otro lado, la DSCA mantiene el límite de 12 minutos de publicidad por cada hora de reloj de la programación, aunque este máximo no se aplica “a los anuncios realizados por el organismo de radiodifusión televisiva en relación con sus propios programas y los productos accesorios directamente derivados de dichos programas, a los anuncios de patrocinio ni al emplazamiento de producto” (PE y CUE, 2007: 43).

Finalmente, en marzo de 2010, el Parlamento Europeo y el Consejo aprueban la versión *codificada*, esto es, consolidada de la normativa que regula los servicios de comunicación audiovisual<sup>121</sup>. La nueva Directiva 2010/13/UE reúne los principios de la Directiva Televisión sin Fronteras y sus respectivas transformaciones, por lo que definitivamente deroga y reemplaza el texto de 1989. En su preámbulo, el nuevo texto dice del audiovisual:

“Los servicios de comunicación audiovisual son tanto servicios culturales como servicios económicos. Su importancia cada vez mayor para las sociedades y la democracia – sobre todo por garantizar la libertad de la información, la diversidad de opinión y el pluralismo de los medios de comunicación –, así como para la educación y la cultura, justifica que se les apliquen normas

---

<sup>121</sup> Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual) - versión codificada. Publicada en el DOUE núm. L 95, de 15 de abril de 2010.

específicas. (...)El artículo 167, apartado 4, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea obliga a la Unión a tener en cuenta los aspectos culturales en su actuación en virtud de otras disposiciones de citado Tratado, en particular a fin de respetar y fomentar la diversidad de sus culturas.” (PE y CUE, 2010: 1)

Así como esta referencia, en una larga introducción de más de 100 consideraciones, la DSCA recupera y resume el posicionamiento político de la UE en tanto al sector audiovisual y sus transformaciones, reflejado a lo largo de los documentos de las últimas décadas. Del mismo modo, la norma en vigor consolida los ámbitos de regulación prioritarios para el audiovisual europeo: la libre circulación de contenidos, las reglas para todos los tipos de comunicación comercial, el acceso y emisión de temas y eventos de gran interés al público, la promoción de la diversidad cultural a través de las cuotas para obras europeas, la protección de los menores, la dignidad humana y el derecho a réplica, además de las menciones a la accesibilidad de personas con discapacidad visual o auditiva, derechos de autor de obras audiovisuales o la cooperación entre organismos reguladores – de la que trataremos en los siguientes apartados.

De forma general, la DSCA mantuvo la postura neoliberal predominante desde la Directiva original. No obstante, en esta ocasión diferentes aspectos de la política audiovisual han sido un contrapunto a la tendencia liberalizadora global. Así, entendemos con Michalis (2010: 45) que la extensión de las reglas básicas de la DTSF más allá de la televisión tradicional confirma la importancia del servicio público de los medios audiovisuales, en tanto que se ha reforzado la regulación de los Estados sobre su entorno audiovisual doméstico, posiblemente en detrimento del mercado único.

### **3.3. Directrices comunitarias sobre organismos reguladores**

Con el paso del tiempo, las políticas concernidas a la regulación del audiovisual en la UE van siendo consolidadas y marcan el rumbo a seguir por las actuaciones de los diferentes Estados miembros, en lo que se refiere a los marcos jurídicos nacionales que ordenan los servicios de comunicación audiovisual. Asimismo, considerando nuestro interés central por los organismos independientes de regulación del audiovisual, consideramos pertinente buscar también dentro del ordenamiento comunitario posibles directrices sobre la configuración de estas autoridades de regulación, dotadas de un alto nivel de autonomía, sobre las cuales hemos estado profundizando especialmente en el capítulo 2 de la presente investigación.

La primera constatación es que las principales referencias pertinentes a las Autoridades Reguladoras están relacionadas a la regulación de las telecomunicaciones, y no al audiovisual, poniendo de manifiesto la separación tradicional entre ambos sectores de la que hemos tratado en diferentes apartados del primer capítulo. Según GRETEL (2000) el concepto de una Autoridad Reguladora Nacional viene siendo desarrollado desde 1988, a partir del inicio de la apertura de los mercados de telecomunicaciones. La Directiva 88/301/CEE, relacionada a la liberalización de los mercados de terminales<sup>122</sup>, establecía, que a partir de julio de 1989, la regulación de este mercado debería ser efectuada por entidades independientes de empresas públicas y privadas (COM, 1988).

Dos años después, la Comisión<sup>123</sup> retoma esta orientación, pero en relación a los servicios de telecomunicaciones, y con destacada excepción de la radiodifusión y de la televisión, en el sentido de que “la concesión de licencias, las aprobaciones de tipo, las especificaciones de interfaces, la asignación de frecuencias y la vigilancia de su uso debían ser llevadas a cabo por un órgano independiente de los operadores” (GRETEL, 2000: 112 - 113). Parece evidente que la UE no tiene dudas en poner la regulación de aspectos económicos y tecnológicos bajo la tutela de una autoridad independiente, pero no ocurre lo mismo en relación a los contenidos audiovisuales.

En los años posteriores a estas normas, la Comisión Europea siguió trabajando sobre el tema, aunque las menciones a la independencia de los reguladores del sector audiovisual no aparecen en Directivas, sino en documentos no vinculantes, algunos ni siquiera publicados en el Diario Oficial de la UE. Una comunicación al Parlamento y al Consejo Europeo, en octubre de 1995, cita los países que habían creado organismos independientes y refuerza que debería existir una *real* separación de actividades entre los reguladores y los regulados, con criterios mínimos de independencia financiera, estructural y autonomía de funciones. No obstante, el texto afirma que el grado de independencia del ente regulador “queda sin definir y sujeto a la tradición legal y el entorno específico de cada Estado miembro” (GRETEL, 2000: 113).

En marzo de 1998, bajo los auspicios de la Comisión Europea, representantes de operadores audiovisuales públicos y privados y de las autoridades reguladoras entonces existentes en diferentes países europeos se reunieron en Varsovia para debatir el papel del

---

<sup>122</sup> Directiva relativa a la competencia sobre mercados de telecomunicaciones, publicada en el DOUE L 131, 27/05/1988.

<sup>123</sup> Directiva 90/338/CEE de la Comisión, de 28 de junio, publicada en el DOUE L 192, de 24/07/1990.

sector audiovisual en el desarrollo de la sociedad civil<sup>124</sup>. Las conclusiones resultantes de los grupos de trabajo destacaron la relevancia del estatus y funcionamiento independientes de las autoridades encargadas de otorgar las licencias a los operadores, monitorizar el respeto de la legislación y sancionar los incumplimientos<sup>125</sup>. Asimismo, fueron señalados aspectos como la transparencia, los mecanismos de contribución y participación de la sociedad civil, o la conexión entre la regulación de contenidos y del mercado audiovisual<sup>126</sup>.

Del mismo modo, en 1999 la Comunicación “Principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital”, ya mencionada en el apartado 3.1., establecía un principio relativo a los organismos reguladores del sector audiovisual, en el que decía, de manera expresa: “los organismos reguladores no deben depender del Gobierno ni de los operadores” (COM, 1999: 15), aunque no se desarrolla el concepto o los criterios relacionados con esta independencia.

De acuerdo con GRETEL (2000), en el umbral del siglo XX todos los Estados miembros de la UE ya tenían en funcionamiento un organismo independiente para la regulación de las telecomunicaciones, eso sí, autoridades con múltiples configuraciones. No podemos afirmar lo mismo, respecto de los medios audiovisuales. Una vez más, es el Consejo de Europa (COE) que toma la delantera en este aspecto. A finales del año 2000, el Comité de Ministros del COE aprobó una recomendación a los Estados miembros, referente a la independencia y funciones de las autoridades reguladoras del sector de la radiodifusión. El documento, que ya hemos profundizado en el capítulo 2 de nuestro estudio, vuelve a hacer referencia al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos, vinculando la importancia de las autoridades reguladoras a la garantía del derecho a la libertad de expresión (Milian Massana y otros, 2004: 30).

A finales de 2004 la Comisión Europea, en cooperación con el COE, organizó un seminario audiovisual en la República de Macedonia bajo el título de “*The Regulatory Authorities at the core of an Effective and Stable Media Regulation*”. El evento puso el foco directamente sobre los organismos encargados de regular la radio y la televisión, con

---

<sup>124</sup> “*The Role of the Audiovisual Sector in the Development of Civil Society*”, conferencia organizada por el *National Broadcasting Council* de Polonia y la Comisión Europea, Varsovia 17 y 18 de marzo de 1998.

<sup>125</sup> Conclusiones disponibles en: [http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/other/warszawa\\_en.htm](http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/other/warszawa_en.htm) [Consulta: 22/07/2011].

<sup>126</sup> También en 1998, durante la presidencia austríaca de la Unión, un seminario realizado en Viena recuperó el debate sobre “*Audiovisual Media and Authorities*”. Durante el evento, una serie de expertos, representantes de los reguladores y de los medios, debatieron características asociadas a los organismos encargados de ejercer la regulación. El Informe final recoge diversos argumentos favorables a las autoridades independientes, pero ninguna conclusión o posición consensuada por parte de las instancias comunitarias europeas. Véase: [http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/other/austria\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/other/austria_en.pdf) [Consulta: 29/07/2011].

afirmaciones de que ello era una de las prioridades de la Comisión<sup>127</sup>. De esta forma, la Comisión fomentaba fuera de los límites de la UE la adopción de un modelo de regulación que era tendencia en la esfera comunitaria, aunque en su ámbito interno seguía sin existir una norma expresa sobre la materia, motivo por el que algún Estado miembro, como España, tampoco lo seguía.

Pasados siete años de la Recomendación del Consejo de Europa, la Unión Europea publicó la ya mencionada Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual (DSCA), que trajo en sus consideraciones iniciales varias expresiones como “política reguladora”, “instrumentos reguladores”, “marco regulador”. En el ítem 65, se especifica que:

“los Estados miembros (...) son libres de escoger los instrumentos convenientes de acuerdo con sus tradiciones jurídicas y las estructuras establecidas, y en particular la forma de sus organismos reguladores independientes competentes, a fin de poder llevar a cabo su labor de aplicación de la presente Directiva de manera imparcial y transparente. Más concretamente, los instrumentos elegidos por los Estados miembros deben contribuir a fomentar el pluralismo de los medios de comunicación.” (PE y CUE, 2007: 35).

Siguiendo la lectura de la norma, es posible encontrar otras cinco menciones a los “organismos reguladores independientes”, destacando la importancia de la colaboración entre las distintas instituciones como en el título del Capítulo VI *TER*: “Cooperación entre organismos reguladores de los Estados miembros” (PE y CUE, 2007: 44). Por fin, en este mismo capítulo, se establece que:

“Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para intercambiar mutuamente y facilitar a la Comisión la información necesaria para la aplicación de las disposiciones de la presente Directiva (...) a través de sus organismos reguladores independientes” (PE y CUE, 2007: 44)

Analizando la nueva Directiva, podemos afirmar que, como mínimo en lo que concierne a la independencia de los organismos reguladores, el texto es ambiguo e incompleto. ¿De qué manera deben los Estados interpretar la normativa? ¿La Comisión Europea da por hecho que todos los Estados tienen organismos reguladores? ¿Deberían los Estados crear un organismo regulador pero son libres para decidir cómo hacerlo? ¿Son

---

<sup>127</sup> 2<sup>nd</sup> *European Seminar on audiovisual policy in the Western Balkans*. Skopje, 29 y 30 de noviembre de 2004. El evento estaba relacionado con los procesos de ampliación de la Unión Europea hacia los países de los Balcanes occidentales. Véase: [http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/other/skopje\\_2004.pdf](http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/other/skopje_2004.pdf) [Consulta: 29/06/2011]. El primer Seminario Audiovisual había ocurrido anteriormente en Belgrado, 17 -19 de marzo de 2004, y otros dos eventos se realizaron en 2005 (Sarajevo) y 2006 (Bruselas), a partir de los cuales representantes de los Balcanes occidentales adoptaron una declaración y protocolos de colaboración, en el sentido de promover reformas en sus sistemas audiovisuales contemplando, entre otras cosas, organismos independientes de regulación para la radio y la TV.

libres para decidir cómo crear el organismo, pero debe ser un organismo independiente? ¿Qué entiende la UE por un organismo independiente? Preguntas que, en base únicamente a la DSCA, se quedan sin una respuesta clara y contundente.

En febrero de 2007, la entonces Comisaria Europea para la Sociedad de la Información y Medios, Viviane Reding<sup>128</sup>, había declarado que consideraba crucial la plena independencia de los reguladores para la adecuada aplicación del nuevo marco regulador europeo (Reding, 2007: 7). Sin embargo, el discurso era dirigido a las autoridades reguladoras de telecomunicaciones, y no hizo ninguna mención específica a los organismos reguladores encargados del sector audiovisual<sup>129</sup>. Por otro lado, encontramos que en marzo de 2007, nueve meses antes de la aprobación, el entonces *proyecto* de nueva Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual incluía el artículo 23.b (1), lo cual decía:

“Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para establecer organismos e instituciones reguladoras nacionales de conformidad con la legislación nacional, para garantizar su independencia y el ejercicio de sus competencias con imparcialidad y transparencia” (EPRA, 2007a: 8)<sup>130</sup>.

Basta que repasemos el texto definitivo de la DSCA para darnos cuenta que este y otros puntos que ponían de manifiesto la independencia de los organismos reguladores fueron excluidos de la norma finalmente aprobada y publicada en el Diario Oficial de la UE. Por lo tanto, podemos entender que la posición de la UE es favorable a la independencia de los organismos reguladores del audiovisual, pero sigue sin existir una norma vinculante al respecto.

Posteriormente, en marzo de 2008, el Consejo de Europa (COE) publicó una nueva Declaración, reforzando y actualizando lo que se había manifestado en la Recomendación del año 2000, sobre los criterios de independencia de los reguladores del audiovisual<sup>131</sup>. En este sentido, es relevante demostrar que los aspectos destacados por el COE amparan los criterios acerca de los organismos reguladores que hemos detallado en el segundo capítulo de la presente investigación. Resumiendo la descripción encontrada en Milian Massana y otros (2004), las orientaciones buscan, básicamente, asegurar lo que anteriormente hemos tratado como independencia, o autonomía, a través de un marco legislativo adecuado, que establezca un estatuto para el organismo regulador, una protección frente a posibles

---

<sup>128</sup> Desde el año 2010, Viviane Reding es Vicepresidenta de la Comisión Europea y Comisaria de Justicia, Derechos Fundamentales y Ciudadanía de la CE.

<sup>129</sup> *Speech 07/86*, presentado en el 20º Encuentro del *European Group of Telecom Regulators* (ERG), 15 de febrero, Bruselas.

<sup>130</sup> Traducción del autor de la presente investigación.

<sup>131</sup> *Declaration of the Committee of Ministers on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector*. Adoptada por el Comité de Ministros del CoE en el 1022º encuentro, 26 de marzo de 2008. Recuperado de <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1266737&Site=CM> [Consulta: 01/03/2011].

intrusiones externas, la elección democrática de miembros, que los mismos no trabajen bajo presión de otras esferas, la independencia financiera del ente regulador, así como la asignación de un conjunto de potestades que le permita una actuación eficaz, frente a todos los aspectos pertinentes al audiovisual.

La postura del COE es favorable a que todas las decisiones derivadas de la regulación sean públicas, siempre basadas en la jurisdicción, y que la autoridad reguladora instaure instrumentos de prestación de cuentas, a través de la emisión de informes sobre sus actividades, posibilitando un control legal y la transparencia de sus actividades financieras (Milian Massana y otros, 2004: 32). Este aspecto nos parece especialmente interesante, puesto que, en la segunda parte de este estudio, analizaremos informes de organismos reguladores, con el objetivo de identificar sus actuaciones.

Si hasta ahora hemos visto que las políticas buscan establecer y consolidar un mercado audiovisual común para la UE, entonces ¿sería necesario establecer un organismo regulador único para el audiovisual europeo? En los debates generados en el ámbito de la Unión Europea, la concentración de empresas es un aspecto muy relevante; todavía más, cuando se tratan de empresas y medios de comunicación. A partir de los primeros conflictos sobre la materia es cuando se empieza hablar, de manera más efectiva, en garantizar el pluralismo en los medios audiovisuales.

Fue con ese argumento principal que, en 1992, el Parlamento Europeo propuso la creación de un Consejo Europeo de Medios de Comunicación<sup>132</sup>, una instancia *independiente* que tendría como funciones:

“a) Observar el panorama de los medios de comunicación (...) presentar cada dos años un informe sobre los medios de comunicación, b) Garantizar la transparencia total de las interrelaciones empresariales (revelar todas las participaciones privadas y públicas), c) Elaborar dictámenes e informes para la Comisión sobre proyectos de fusiones de empresas de dimensión comunitaria y/o europea, d) Presentar propuestas a la Comisión referentes a eventuales medidas de desconcentración” (PE, 1992: 49).

La propia Comisión Europea también consideró la posibilidad de crear un “comité independiente” para cooperar en el trabajo de armonización y “emitir dictámenes sobre las cuestiones relativas a la concentración de los medios” (Rodríguez García, 1998: 46). Sin embargo, la Comisión tenía por delante una realidad compleja. La creación de un organismo

---

<sup>132</sup> Resolución A3-0153/92/Cor. del Parlamento Europeo, de 16/09/1992, sobre la concentración de los medios de comunicación y el pluralismo. Publicada en el DOCE C 284, de 02/11/1992.

de regulación comunitario exigiría un marco jurídico preciso en materia audiovisual y que los Estados miembros creasen sus autoridades independientes. Todo ello supondría consecuencias directas en la estructura de los sistemas audiovisuales nacionales además de que “el establecimiento de esta normativa comunitaria afectaría de pleno a las competencias estatales de organización de un sector vinculado al ejercicio de libertades y derechos constitucionales” (Gay Fuentes, 1994: 279).

Frente a este importante reto, se evidencia la omisión comunitaria. En un informe de 1994 se postula la posibilidad del Consejo de Medios, pero sólo con función consultiva<sup>133</sup>. Pocos meses después, la Comisión decidió “aparcar” la idea del comité independiente, hasta que los Estados miembros creasen sus autoridades independientes en materia audiovisual.

Mientras tanto, la Comisión decidió apostar por un foro multilateral entre autoridades reguladoras nacionales, creando en 2002 el *European Regulatory Group* (ERG). La propuesta era reunir los reguladores de los distintos países en torno a objetivos comunes y facilitar la armonización de las normas aplicables a las “redes y servicios de comunicación electrónica”, en base a las directivas comunitarias europeas<sup>134</sup>. A partir de su creación, ERG pasó a ser el único foro en el campo de la comunicación, legitimado por una Decisión de la Comisión Europea, con funciones consultivas formales (Harcourt, 2005: 15).

Sin embargo, en la práctica, una vez más se hizo evidente la tradicional separación entre telecomunicaciones y los medios audiovisuales. Un repaso por la lista de miembros del ERG pone de manifiesto que son llamados a reunirse únicamente los organismos reguladores del ámbito relacionado con los servicios, las redes, el acceso, pero no con los contenidos de los medios audiovisuales.

Es verdad que algunos de los organismos reguladores del audiovisual, como la británica Ofcom, forman parte del grupo, pero porque son reguladores convergentes, con potestades para supervisar los diferentes mercados de las comunicaciones electrónicas. En el caso de los países que tienen autoridades específicas para los medios audiovisuales, como Francia, su Consejo Superior del Audiovisual no está representado, pero sí su *Autorité de régulation des communications électroniques et des postes*.

---

<sup>133</sup> Informe de la Comisión de Cultura, Juventud, Educación y Medios de Comunicación del Parlamento Europeo sobre el Libro Verde “Pluralismo y concentración de los medios de comunicación en el mercado interior”, de 05/01/1994.

<sup>134</sup> *Commission Decision 2002/627/EC* establishing the European Regulators Group for Electronic Communications Networks and Services. Publicada en el DOCE L 200, de 30/07/2002.

A finales de 2009, el Parlamento Europeo y el Consejo publicaron una nueva normativa<sup>135</sup> creando el *Body of European Regulators for Electronic Communications* (BEREC) que, desde 2010, tomó el relieve del ERG. El nuevo organismo se constituye como ente consultivo de las instancias comunitarias y de las autoridades nacionales, en todo lo relativo a la aplicación de la normativa europea sobre comunicaciones electrónicas. No ahondaremos en el trabajo del BEREC, al no coincidir con el foco de nuestro objeto de estudio.

Lo que sí pasaremos ahora a revisar con más atención es el trabajo realizado en otro foro europeo de autoridades reguladoras, este sí abierto a los organismos de regulación de los medios audiovisuales: la Plataforma Europea de Autoridades Reguladoras, de la que trataremos en el siguiente apartado.

### **3.4. La cooperación entre organismos reguladores europeos**

De acuerdo con nuestro recorrido por la Política Audiovisual Europea, hemos observado que la legislación comunitaria no llegó a establecer de forma expresa la obligación de los Estados miembros de crear organismos independientes de regulación para los medios audiovisuales. Tampoco fueron establecidos, de manera vinculante, criterios y mecanismos que otorgan y garantizan la autonomía de dichas instituciones públicas para que ejecuten la supervisión de los contenidos audiovisuales sin sufrir interferencias injustificadas del poder político o de los mercados concernidos.

En la ausencia de una normativa clara y contundente, las autoridades reguladoras que fueron siendo creadas a lo largo de las últimas décadas necesitaban espacios de respaldo mutuo. Foros en los que debatir temas comunes, reivindicar su papel en el ordenamiento del sector audiovisual y, a la vez, presionar a los países que se resistían en ceder potestades reguladoras a un organismo independiente<sup>136</sup>. Así, en el ámbito europeo la coordinación empezó a surgir y consolidarse a través de una plataforma supranacional, la *European Platform of Regulatory Authorities* (en adelante, EPRA).

---

<sup>135</sup> En castellano, el BEREC fue llamado Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE), creado por el Reglamento (CE) Nº 1211/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo. Publicado en el DOUE L 337, de 18/12/2009.

<sup>136</sup> Hemos descrito anteriormente las principales plataformas y procesos de colaboración entre autoridades reguladoras de varias regiones del mundo, véase apartado 2.5. del presente estudio.

Creada en Malta, en 1995, la EPRA se ha constituido como un foro de colaboración entre autoridades que regulan el audiovisual a lo largo del continente europeo. Según las informaciones divulgadas por la plataforma, sus principales objetivos son el intercambio de opiniones e informaciones y el debate de problemas y soluciones, a cerca de la regulación del audiovisual<sup>137</sup>.

A mediados de 2012, la EPRA contaba con 53 autoridades reguladoras que actúan en 46 países europeos. Como es evidente, la EPRA sobrepasa los límites de la Unión Europea, congregando muchos Estados que no son miembros del bloque comunitario. Por otra parte, el Consejo de Europa, la Comisión Europea, el Observatorio Europeo del Audiovisual y la representación de la OSCE para la libertad de los medios también participan como observadores permanentes de los trabajos de la plataforma.

El trabajo de la EPRA corrobora lo que ya apuntaba en 1996 el Dossier del INA francés: una gran multiplicidad de instancias con la función de regular el audiovisual en Europa. De las 53 autoridades que constan como miembros de la plataforma, encontramos organismos denominados “agencia”, “consejo”, “comisión”, “autoridad”, “entidad” u “oficina”. La diversidad de nombres y categorías es, tan sólo, la capa más superficial de la compleja construcción de un organismo regulador. Estas diferencias pueden constatarse en el ámbito territorial, en las competencias, las potestades, la estructura, etc. En muchos de los Estados representados en la EPRA, está presente la noción de la autonomía que estas entidades deberían ostentar para poder ejercer la misión de regulación. En muchos casos, ello está potenciado en el propio nombre de la institución como, por ejemplo, la *Independent Complaints Authority*, de Suiza, o el *Turkish Radio and Televisión Supreme Council*, de Turquía.

No obstante, tratándose de las garantías legales de independencia de los reguladores, el consenso no siempre es fácil, ni aún entre los propios organismos de regulación. Así lo demuestran los resultados del estudio sobre independencia que la EPRA realizó entre 27 de sus miembros que, de entrada, destaca en el primer punto el reconocimiento por la propia institución que “el tópico sobre la independencia de los reguladores nunca ha sido bastante explícito en los encuentros de la EPRA” (EPRA, 2007a: 1)<sup>138</sup>, y que, en los últimos años este asunto había vuelto a cobrar importancia en los debates, como hemos relatado en el capítulo 2 de nuestro estudio.

---

<sup>137</sup> Véase <http://www.epra.org> [Consulta: 02/01/2012].

<sup>138</sup> Traducción del autor de la presente investigación.

De todos modos, salvaguardando las distancias y particularidades, los diferentes mecanismos buscan un objetivo común, según afirma Dunja Mijatović<sup>139</sup>, presidenta de la EPRA entre 2007 y 2011:

“(…) es muy importante que los gobiernos no estén directamente involucrados en la regulación. Es muy importante que expertos trabajen para las autoridades reguladoras (…) el gobierno y los políticos hacen su parte del trabajo, pero no deberían interferir en esta parte de la construcción institucional del Estado. (…) El Ministerio de las Comunicaciones, por ejemplo, tiene sus propias tareas y ellos deben ajustar las leyes. Ellos son responsables por la formulación de políticas. Pero la parte de la implementación debe ser ejecutada por los reguladores independientes porque, en el sentido de ser un buen regulador, se ha de contar con los mejores expertos trabajando para los entes reguladores y ellos pueden ser ingenieros, abogados, economistas, personas que sean realmente expertas en estas áreas, y los políticos no lo son (…) La Comisión Europea está muy a favor de la regulación independiente” (Entrevista nº 8, 2009: 26-36).

La EPRA tiene como actividad central los encuentros semestrales de las autoridades de regulación asociadas. En cada reunión, los participantes debaten varios asuntos respecto a las tareas concernidas a la función reguladora. Así, a lo largo de los 34 encuentros realizados hasta principios de 2012, la agenda de la EPRA ha reflejado la gran diversidad de elementos y dificultades que suponen la supervisión de un sector tan peculiar como es el audiovisual. Las reuniones de la EPRA se organizan básicamente entre los *working groups* sobre aspectos específicos predefinidos, y las sesiones plenarias, donde se destacan y tratan los temas principales elegidos para cada reunión. Revisando los archivos de las reuniones, publicados en la página web de la plataforma, podemos encontrar varias aportaciones sobre este amplio abanico de asuntos y tópicos, tales como la concentración de medios, los efectos de la digitalización y de la convergencia, la regulación de la TV por teléfono móvil, etc.

Es importante resaltar que los estatutos de la EPRA descartan de manera contundente la elaboración de declaraciones conjuntas o cualquier tipo de decisiones de carácter vinculante, así como la persecución de objetivos nacionales<sup>140</sup>. La plataforma apuesta, decía Dunja Mijatović, por ser un espacio de intercambio y discusión de argumentos y experiencias, en el sentido más genérico de la cooperación:

“(…) sólo puedes tener éxito si compartes tus éxitos pero también tus errores. Personas de diferentes países pueden aprender de tus errores y también ver cómo has resuelto problemas complicados. Entonces estás dando oportunidades a países menos avanzados a ver qué está ocurriendo en otros

---

<sup>139</sup> Entrevista concedida al autor de la presente investigación (Anexos).

<sup>140</sup> Véase *Statutes of the European Platform of Regulatory Authorities* (1995). Versión modificada en 26/05/2011, Recuperado de <http://www.epra.org/articles/statutes-of-the-european-platform-of-regulatory-authorities-epra> [Consulta: 10/09/2011].

países más avanzados y económicamente más estables. (...) En la medida en que las personas tienen oportunidad de encontrarse y discutir aspectos relevantes, ello solo puede traer beneficios. Actualmente debatimos problemas y compartimos opiniones con países de Europa, del Mediterráneo, de África. Hablamos sobre cómo proteger los menores de los canales de TV. Oímos cosas que nunca haremos en nuestro país por las diferentes tradiciones y culturas. Pero no se impone una solución. Hemos de encontrar el mejor camino posible, el mejor patrón para aplicarlo en nuestro propio país. (...) Al final del día, se puede ver que los estándares internacionales de protección de los derechos humanos y de la dignidad de las personas son los mismos en todos los países. Se trata de encontrar el equilibrio adecuado. Por ello, creo que muchos problemas pueden ser solucionados a través de la cooperación y no recurriendo a los tribunales. Desde mi punto de vista, la cooperación representa el futuro de la regulación en muchos sentidos” (Entrevista nº 8, 2009: 44-64).

La ausencia de acuerdos vinculantes no impide que determinados modelos o criterios sean adoptados por diferentes reguladores, tal y como lo señalaba Ramón Bultó<sup>141</sup>, presidente del Consejo Audiovisual de Navarra (CoAN) entre 2002 y 2011:

“La EPRA (la Plataforma Europea de Autoridades Reguladoras) es un enriquecedor foro de intercambio de conocimientos y experiencias, del que hemos importado ideas y al que hemos trasladado algunas de las nuestras. El contacto con órganos similares y que trabajan en problemas parecidos nos ha ayudado, por ejemplo, a definir el sistema de seguimiento de contenidos de operadores de radio y televisión, a comprender más completamente la financiación del servicio público de televisión y a profundizar en la protección de menores como uno de los ejes fundamentales de actuación del CoAN (Entrevista nº 2, 2008: 49-55).

Durante sus ocho primeras reuniones (1995-1998), la plataforma no hizo público ningún documento más allá de la agenda de sus encuentros, a través de las que podemos verificar que los principales temas abordados eran, por ejemplo, las limitaciones de la publicidad y el patrocinio (y sus especificidades para los medios públicos), reglas sobre la ética y la calidad de los contenidos, el combate a la violencia en los medios, la protección de la privacidad o las normas de clasificación de programas.

Del mismo modo, observamos que el orden del día reflejaba todo lo que ocurría en la política audiovisual europea, tal y como hemos resumido en los apartados anteriores, desde los aspectos más vinculados a los contenidos, hasta las cuestiones técnicas y de mercado como el acceso a las emisiones vía satélite, las distinción entre telecomunicaciones y radiodifusión, las implicaciones de la convergencia, o las competencias de los reguladores sobre los contenidos on-line o los servicios bajo petición.

---

<sup>141</sup> Entrevista concedida al autor de la presente investigación (Anexos).

Por lo tanto, aunque los temas tratados en el seno de la EPRA no resulten formalmente en acuerdos multilaterales, consideramos que constituyen un notable acervo de recursos y consideraciones, que puede condicionar la aplicación de las normas europeas, ya que representan la interpretación y la aplicación de la legislación comunitaria por parte de las autoridades encargadas de regular el sector audiovisual. En este sentido, a partir de 1999 la EPRA dio un paso más en la dirección de la transparencia que debe ser característica de los organismos reguladores, y pasó a hacer públicos varios documentos presentados y discutidos en sus reuniones. En consonancia con el enfoque del tema que nos ocupa, daremos prioridad a los aspectos más relevantes que se desprenden de las sesiones plenarias de la EPRA, a través de los documentos de referencia llamados *Background Paper* o *Information Paper*, publicados a partir de 1999 y firmados, generalmente, por el Secretariado de la EPRA.

A finales de los años 90, con los rápidos avances en la innovación de las tecnologías, las autoridades reguladoras priorizaron en sus debates las políticas de digitalización de los medios audiovisuales. Gana destaque todo el proceso de implementación de la Televisión Digital Terrestre (TDT), así como las otras novedades que fueron surgidas a lo largo de los años, también propiciadas por la digitalización, como la radio digital, la televisión por móvil y la nueva gestión del espectro radioeléctrico, con especial referencia al dividendo digital.

Sin embargo, son los criterios de regulación de los contenidos audiovisuales los que más espacio ocupan en los debates de la EPRA. No olvidemos que la regulación de los servicios, las redes de transmisión y las reglas del mercado audiovisual está condicionada por cuestiones económicas y políticas, aspectos en lo que los Estados parecen encontrar consenso más fácilmente – aunque no sea en beneficio del interés general. No obstante, la regulación de contenidos no puede desligarse de la cultura, las tradiciones, las características sociales de cada país, algo que torna mucho más complejo establecer estándares comunes a territorios tan diferentes como los que forman Europa.

Un ejemplo es la regulación de la emisión televisiva de contenidos eróticos y sexuales, asociada sobretudo a la protección de los menores. Desde la primera reunión de 1999, en Suiza, se hace evidente el desafío que supone consensuar una definición de pornografía, acorde con el marco jurídico de cada país, y, consecuentemente, las normas impuestas a los operadores de TV. El documento resumen del encuentro<sup>142</sup> recoge las iniciativas aplicadas por los diferentes organismos reguladores, en el sentido de establecer

---

<sup>142</sup> *Topic 1: Sex on Screen; the Parameters of the Permissible (Background Paper EPRA/1999/02)*. Recuperado de <http://www.epra.org/attachments/1708> [Consulta: 31/08/2011].

frangas horarias protegidas, clasificación e identificación de programas, niveles de regulación para canales abiertos y gratuitos o por suscripción, entre otros (EPRA, 1999).

Esta preocupación por el “sexo en la TV” siempre estuvo justificada y amparada por las reclamaciones de los espectadores. Según el mismo *Background Paper* (EPRA, 1999: 5), el número de quejas del público representaba entonces hasta un 10% del total, aunque en algunos casos, como el de Letonia, los datos apuntaban hasta un 25% de denuncias relativas a contenidos de carácter sexual. En este sentido, los contenidos impropios para menores en un sentido amplio, incluyendo la pornografía, son un tema recurrente en las reuniones de la EPRA. Con espacio destacado en sesiones plenarias y grupos de trabajo, o abordada de manera indirecta, relacionada con otros tópicos de la regulación, la protección de niños y adolescentes se hizo presente en prácticamente todas las reuniones a lo largo de los años.

En 2003, por ejemplo, los reguladores debatieron la eficacia de la autorregulación y/o la corregulación de los contenidos televisivos, aplicadas a la protección de los menores<sup>143</sup>, además de intercambiar experiencias sobre el sistema de figuras o símbolos para la identificación de contenidos impropios como el consumo de drogas y alcohol, violencia, miedo o uso de lenguaje soez. A lo largo de las más de 30 reuniones realizadas por la EPRA también se han debatido otros aspectos como el efecto de las nuevas plataformas de contenidos sobre los jóvenes y el papel de la alfabetización digital como herramienta para el uso adecuado de los medios por parte de los niños y adolescentes.

Tan frecuente como la protección de los menores en los debates de la EPRA, otro tópico a destacar es la regulación de la publicidad en los medios audiovisuales, un tema que también recibe especial atención de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual (DSCA) de 2007. Hablamos de publicidad como concepto general, ya que del término se desprenden subcategorías o variantes, desde la teletienda, el patrocinio, la autopromoción, hasta el reciente – y controvertido – “emplazamiento de producto”, según la nomenclatura de la DSCA. Así, muchos de los documentos de trabajo en la EPRA se ocupan de interpretar estas formas de comunicación comercial y cómo regularlas ya que, como en muchos otros ámbitos, la legislación parece siempre ir detrás de su objeto, esto es, las prácticas adoptadas por los medios provocan cambios en las normas para su efectiva regulación. Aunque existan diferentes elementos observados en el contenido de los mensajes publicitarios, los aspectos que aparecen con mayor énfasis en las reuniones de la EPRA

---

<sup>143</sup> Véase *Background paper EPRA/2003/02 on Self-regulation of TV content with respect to protection of minors and violence, 17th EPRA meeting, Naples (Italy) 8-9 May 2003*. Disponible <http://www.epra.org/attachments/1335> [Consulta: 03/09/2012].

están relacionados con la cantidad de publicidad emitida por los medios, la separación entre los contenidos editoriales y los intereses comerciales, o la inserción de algunas modalidades de comunicación comercial con determinados contenidos, como los deportes. Asimismo, las reglas de publicidad y la protección de los menores también están conectadas, tal y como hemos mencionado en el párrafo anterior. Un ejemplo es la restricción de la práctica de “emplazamiento de producto” en los programas dirigidos a los niños, aunque sean obras cinematográficas, series, programas deportivos o de entretenimiento<sup>144</sup>.

Aún relacionado con la publicidad, otro aspecto relevante en los debates de la EPRA es la regulación de los mensajes políticos en los medios audiovisuales. En diversas ocasiones, los reguladores europeos han debatido las reglas para la propaganda política, incluyendo los tiempos gratuitos en períodos electorales y los espacios comprados por los partidos. Desde el año 2000, documentos como el *Background Paper on Political Communication on Television*<sup>145</sup> contemplan estos aspectos y los relaciona con un concepto que pasaría a recibir cada vez más atención: el pluralismo. El énfasis, en un primer momento, parece estar sobre el pluralismo político en los medios, es decir, la presencia de las diferentes corrientes políticas en las emisiones concernidas a la política.

No obstante, cuando observamos el conjunto de temas tratados por la EPRA, vemos que otros elementos de la regulación están vinculados e interconectados a este ámbito, sobretudo los debates sobre la concentración de la propiedad de medios. En este sentido, las autoridades reguladoras han establecido una correlación entre la concentración de los medios y la falta de pluralismo<sup>146</sup>. Del mismo modo, otras sesiones trataron de clarificar el papel de los reguladores frente a la cobertura de los procesos electorales y, por otra parte, en la monitorización permanente de la presencia de fuerzas políticas en las noticias y programas de actualidad<sup>147</sup>. El principal desafío consiste en garantizar el equilibrio entre la independencia editorial de los medios y un trato ecuánime a los diferentes partidos políticos (EPRA, 2008: 4).

Los límites entre la libertad de expresión, la autonomía editorial y los derechos del público también son puestos de manifiesto en otra de las principales preocupaciones de los

---

<sup>144</sup> *Background document for the plenary session: AVMS Implementation: Product Placement, 31<sup>st</sup> EPRA meeting, Barcelona (Spain) 12-14 May 2010.* Disponible <http://www.epra.org/attachments/1791> [Consulta: 11/09/2011].

<sup>145</sup> *Background document EPRA/2000/02 on Political Communication on Television for the 11th EPRA meeting: Paris, France, 25-26 May 2000.* Disponible <http://www.epra.org/attachments/1703> [Consulta: 11/09/2011].

<sup>146</sup> *Background paper EPRA/2007/04 on Media Concentration & Pluralism; current Issues of Concern, 25th EPRA meeting: Prague, Czech Republic, 16-19 May 2007.* Disponible <http://www.epra.org/attachments/1379> [Consulta: 11/09/2011].

<sup>147</sup> *Comparative background paper: EPRA/2008/11 by the EPRA Secretariat for the working group Media and Political Pluralism, 28th EPRA Meeting, Oct. 2008.* Recuperado de <http://www.epra.org/attachments/556> [Consulta: 12/09/2011].

reguladores: la protección de la dignidad humana, considerada un estándar universal<sup>148</sup>. Una vez más, no es fácil establecer un concepto común para la dignidad humana, ya que entran en juego varios elementos de la cultura de cada pueblo, pero la EPRA encuentra una evidencia de consenso:

“(...) el respeto de la dignidad humana incluye ciertas nociones básicas, tales como la prohibición de explotar los sufrimientos físicos o mentales, la invasión de la privacidad o el tratamiento de una persona como un objeto. Como consecuencia de ello, la gama de cuestiones que pueden surgir bajo el título de la protección de la dignidad humana es muy amplia. Puede abarcar cuestiones de racismo, de género, el sexo, la violencia, a la intimidad, etc. (EPRA, 2000: 2).

En este sentido, diferentes sesiones pusieron el énfasis en las reglas para cohibir los contenidos audiovisuales que incluyan incitaciones al odio y a la discriminación. Los documentos resultantes de los debates generados por la EPRA también indican la preocupación – aunque con menos peso – con temas como la accesibilidad por parte de personas con discapacidades visuales o auditivas.

Como último aspecto a destacar de los *papers* de la EPRA, subrayamos un elemento que está conectado a todos los aspectos anteriores que hemos resumido hasta aquí: el servicio público audiovisual (SPA). Hemos visto que los medios públicos son un modelo ampliamente respaldado en Europa, aunque también afrontan retos decisivos para redefinir y consolidar su papel en el nuevo sistema audiovisual convergente. Así, muchas de las sesiones fueron dedicadas específicamente a la misión de servicio público o a los condicionantes impuestos a los operadores públicos sobre los aspectos generales de regulación. A partir de la revisión de los principales documentos de la EPRA, podemos observar que se aplican normas reguladoras específicas al SPA no sólo por una cuestión de rigor con el sector público, sino que también porque se busca que los operadores públicos se constituyan en referentes para los demás medios audiovisuales.

A través de este recorrido por los principales documentos de la EPRA, hemos podido observar que los principales temas guardan una estrecha relación con los aspectos destacados de las normas comunitarias de regulación de los medios audiovisuales, vistas en los apartados anteriores. La agenda de los reguladores estuvo marcada, así como la política europea, por la convergencia tecnológica y su impacto en el panorama audiovisual. En el ámbito de la regulación de contenidos, es notable la preocupación con la protección de los menores, la dignidad humana, los derechos del público, el pluralismo, así como el énfasis en las reglas de la comunicación comercial (publicidad, patrocinio, televenta, etc.). Asimismo,

---

<sup>148</sup> *Background paper EPRA/2000/07 on The issue of Human Dignity, presented at the 12<sup>th</sup> EPRA meeting in Bratislava (Slovakia) 26-27 October 2000.* Recuperado de <http://www.epra.org/attachments/957> [Consulta: 12/09/2011].

frente a todos los cambios y la irrupción de nuevas plataformas de difusión de contenidos audiovisuales, los debates de la EPRA también buscan redefinir la misión de servicio público que los reguladores deben velar para que sea cumplida por los medios.

## **CAPÍTULO 4**

### **El Audiovisual en las Políticas Euromediterráneas y la colaboración entre organismos reguladores de la zona**

En los últimos 30 años, las políticas audiovisuales generadas en el seno de la Unión Europea han estado condicionadas, aunque de forma asimétrica, por la doble dimensión economía-cultura intrínseca a la industria en cuestión. Los Estados miembros de la UE han protagonizado intensos debates entre los argumentos económicos del mercado internacional y los principios de la excepción cultural asociados a la comunicación audiovisual. Por ello, los países comunitarios europeos siguen un conjunto de normas y fundamentos bastante particulares, si comparados con otras regiones del mundo mucho más cercanas al modelo liberal.

Con todo, la UE no se limitó a pactar un marco común para sus Estados miembros sino que ha tratado de aumentar y afianzar su posición estratégica global, defendiendo su modelo de política audiovisual en las principales esferas internacionales como, por ejemplo, en las rondas de negociación del GATT y GATS mencionadas en el capítulo anterior. Asimismo, la UE tuvo un rol destacado en la promoción y la adopción de la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO en el año 2005, texto que consiste un respaldo fundamental de una institución de ámbito mundial a la defensa europea de la excepción cultural, una política acusada muchas veces de ser demasiado proteccionista con la industria audiovisual.

Además de ejercer su influencia en las negociaciones y acuerdos de amplio alcance global, pero en algunos casos de cuestionable efectividad práctica, la UE también ha entendido que la apertura y el acercamiento de nuevos mercados pueden consolidarse a partir de un enfoque y medidas específicas para diferentes contextos. De forma progresiva, ha apostado también por proyectos concernidos a determinados países o regiones de especial interés para el bloque comunitario, como es el caso de los vecinos de la cuenca mediterránea. Así, en este capítulo nos va interesar particularmente las iniciativas promovidas desde la Unión Europea hacia terceros países del Mediterráneo, esto es, las

iniciativas *euromediterráneas*. Y, a través de los mismos pasos seguidos en el estudio de la Política Audiovisual Europea, buscaremos identificar dentro de las iniciativas euromediterráneas la existencia – o ausencia – de aspectos concretos de regulación de los contenidos audiovisuales difundidos por las emisoras de radio y televisión.

Antes, pero, de entrar en el estudio de las políticas, creemos relevante hacer una pequeña reflexión sobre la precisión del término *euromediterráneo*. Tal y como detallaremos en los apartados siguientes, la expresión aparece inicialmente en las propias iniciativas políticas que Europa impulsa para establecer y consolidar la buena relación con Estados que conviven en torno al Mediterráneo. En este sentido, se denota una intención europea estratégica de buscar el acercamiento con los países mediterráneos, a partir del fin del viejo mundo bipolarizado.

“La caída del sistema bipolar, con el consiguiente deshielo de las relaciones internacionales, parece haber dado a Europa, que se encontraba en pleno proceso de integración política, una nueva dinámica que le llevó inicialmente a emprender la ruta hacia su Este y posteriormente a lanzar su iniciativa estratégica y política hacia el Sur. En aquellos momentos, (...) podía interpretarse como el mejor indicio de una nueva era de relaciones de asociación entre los antiguos colonizadores y los antiguos colonizados, y por tanto como la inauguración de un nuevo mundo multipolar. En este contexto, aunque al mismo tiempo anterior a él, se delinea la posibilidad de unas relaciones culturales más abiertas y más confiadas entre las dos riberas del Mediterráneo. Europa (re)descubría que el Mediterráneo no se reducía al turismo en el mejor de los casos y a las pateras en el peor, sino que también era un lugar de cultura en la diversidad. (Tanzarella, 2006: 126).

No obstante, diferentes opiniones se alzaron en contra de la noción euromediterránea, especialmente en referencia a la expresión *espacio euromediterráneo*, “porque ésta remite implícitamente a una subordinación de los intereses de los Países Mediterráneos No Comunitarios (PMNC) a los intereses de la Unión Europea (UE) y este tipo de equívocos es, precisamente, de los primeros que habría que evitar” (Segura i Mas, 2002: 5). En este sentido, diferentes ideologías generaron otras perspectivas políticas.

“El Mediterráneo, que parecía resucitar como espacio de experimentación de nuevas relaciones entre Europa y el mundo árabe, vuelve a encontrarse fragmentado. El concepto dominante hoy en día ya no es el del espacio euromediterráneo, si no el del ‘*Middle East and North Africa – MENA region*’, concepto anglosajón que tiene todas las papeletas para ser adoptado incluso por los europeos, que se sitúan de ese modo fuera del Mediterráneo y lo contemplan desde un punto de vista estrictamente ansiolítico. Frente a la debilidad del espacio euromediterráneo como visión política, se perfila el ‘*Broader Middle East*’, que profundiza la separación entre Europa y el Mediterráneo. (Tanzarella, 2006: 128).

Considerando los objetivos y las limitaciones de nuestro trabajo, no entraremos a profundizar sobre las distintas acepciones, pero sí podemos entender que cada concepto

conlleva aspectos positivos y negativos a tener en cuenta. Si por un lado el término *euromediterráneo* parece subordinar el sur al norte, por otro, hablar en *MENA region* hasta puede designar de forma adecuada a los países de esta área, pero la expresión no conlleva ningún tipo de integración entre Europa y dicha región, esto es, plantea un nuevo espacio ajeno a la Unión Europea.

Otra noción asumida fue la de un *espacio mediterráneo* (Segura i Mas, 2002), pero ésta también comporta matices, ya que puede representar una “desconexión” de los Estados europeos que no son estrictamente mediterráneos, como Reino Unido o Alemania. Naturalmente, los países europeos mediterráneos son los primeros interesados en establecer relaciones con sus vecinos, pero no actúan por su cuenta, sino que presionan y movilizan a la esfera comunitaria para establecer medidas desde la UE.

En este sentido, nos mantendremos en una perspectiva euromediterránea, en la medida en que nos limitamos a las iniciativas de acercamiento e integración originadas e impulsadas desde el ámbito de la Unión Europea con vistas en un conjunto determinado de terceros países del Sur del Mediterráneo. Ello no quiere decir que estamos de acuerdo con la posible subordinación de una región a los intereses de la otra, principalmente porque nuestro cometido no es discutir los avances, evaluar resultados logrados o formular propuestas de cambio en el paradigma de dicho proceso. Simplemente, acotamos nuestro recorrido a los proyectos destacados que parten del bloque comunitario europeo hacia los vecinos mediterráneos, por lo que cuando hablamos de *zona euromediterránea*, estamos haciendo referencia al grupo de países – comunitarios o no – involucrados en las políticas analizadas.

El interés de la UE por la cuenca mediterránea tiene, evidentemente, un pilar económico central. No olvidemos que los fundamentos de la política comunitaria siempre han buscado la constitución de un amplio mercado único, por lo que el acercamiento a los vecinos del sur, consecuentemente, está íntimamente relacionado con el mismo objetivo.

“En la actualidad, en un mundo cada vez más globalizado, la UE sigue siendo el principal socio comercial de los países mediterráneos tanto en el sector de las mercancías como de los servicios. Esa región efectúa más del 50 % de sus intercambios con la UE, que en el caso de algunos países constituye el destino de más del 70 % de las exportaciones. Europa es el primer inversor directo extranjero en esa área geográfica (36 % de la inversión extranjera directa total). La UE es la principal fuente de asistencia y medios de financiación para la región, a la que concede cada año cerca de 3 000 millones de euros en préstamos y subvenciones. Asimismo, la UE es la principal fuente de turismo y el primer destino de los emigrantes. (COM, 2005: 2)

En el campo que nos ocupa, no es fácil encontrar datos que cuantifiquen un mercado audiovisual mediterráneo. Primero porque volveríamos al debate anterior sobre qué países están incluidos o no en esta noción y en base a qué criterios (situación geográfica, pertenencia a la UE, interés estratégico, etc.). Estudios internacionales cifran el sector audiovisual *pan-árabe* en torno a los 1.500 millones de dólares<sup>149</sup>, pero este cálculo considera países como Dubái o Arabia Saudí, que no estarían incluidos en la zona euromediterránea. De todos modos, estos datos nos permiten observar que el sector audiovisual en los países árabes del Mediterráneo es bastante fragmentado y presenta una distancia abismal de Europa, una de las industrias más potentes a escala global.

Por otra parte, así como afirmaba anteriormente Tanzarella (2006), las instituciones comunitarias han reconocido la importancia de trabajar por la integración también desde otros aspectos no únicamente mercantiles. Una tarea muy compleja, dadas las disparidades sociales, culturales y, naturalmente, económicas existentes entre los países marcados por la tradición occidental europea y los Estados árabes de la zona mediterránea.

Hemos visto que la comunicación audiovisual estuvo directamente vinculada al desarrollo democrático de Europa. Por tanto, actualmente, en los países árabes se espera mucho más de los medios audiovisuales que en el contexto occidental (Hafez, 2008). Expectativas que están condicionadas por las especificidades del panorama audiovisual en esta región. En 2007, Sakr afirmaba que en países como Argelia o Líbano más del 90% de los hogares estaban habilitados para recibir emisiones de televisión por satélite. Asimismo, Hafez (2008) daba cuenta que en pocos años habían surgido 200 nuevos canales árabes de televisión a través de esta plataforma de transmisión, algo de reconocido impacto en el paisaje social y político. Para Hroub (2009), dichos canales por satélite han representado un “balón de oxígeno” para todo aquello que no tenía espacio en los medios oficiales, por lo que han logrado crear un espacio político con cierto grado de libertad de expresión. No obstante, en términos de cambio social profundo, el autor considera que el papel de los medios ha de avanzar a una capa más profunda:

“(…) es aún más importante el desarrollo de estructuras civiles, de una conciencia cívica y política, de redes, de una cultura pluralista, de modos de gobernanza, de relaciones exteriores saludables, capaces de llevar las sociedades árabes a crear un denominador común social y cultural mínimo, sin el cual una sociedad no puede existir. El papel de los medios árabes consiste, en general, en alumbrar la ausencia de dicho denominador común (...).No obstante, la contribución de los medios satelitales a la edificación de esas estructuras civiles y asociativas, así como ese denominador común es débil, si no inexistente” (Hroub, 2009: 114).

---

<sup>149</sup> Datos del 3rd Arab Media Outlook (2007-2013), publicado por Dubai Press Club (DPC, 2010).

En este sentido, nos proponemos a revisar las acciones concernidas a la dimensión internacional de la Política Audiovisual Europea, lo que nos conducirá necesariamente al análisis de las principales iniciativas euromediterráneas: Proceso de Barcelona – Unión por el Mediterráneo y Política Europea de Vecindad. También estudiaremos con especial atención el trabajo desarrollado en la Red de Instituciones de Regulación Mediterráneas (RIRM), para identificar qué papel otorgan a los medios audiovisuales y, en especial, qué elementos de regulación de los contenidos audiovisuales pueden desprenderse de dichas políticas.

Con todo, hemos de tener siempre en cuenta para este análisis que - al contrario de la Unión Europea donde los Estados miembros pactan una política común que deriva en normas vinculantes a todos países -, las iniciativas euromediterráneas no constituyen una legislación supranacional de obligado cumplimiento. Eso sí, buscan lograr compromisos formales y firmar acuerdos multi o bilaterales en torno a intereses comunes, aunque no se haya alcanzado un marco jurídico armonizado, elemento especialmente relevante para las actuaciones de los organismos reguladores.

#### **4.1. Los medios audiovisuales en las políticas euromediterráneas**

Además de consolidar su mercado audiovisual interno, y hacer frente a las transformaciones del mismo, la Política Audiovisual Europea (PAE) guarda una línea de actuación externa a los límites de la UE, que viene progresivamente cobrando más protagonismo en las acciones comunitarias. En referencia a esta parcela internacional, Crusafon (2010) afirma que “a partir del año 2008, existe una voluntad de ampliar la acción exterior hacia el ámbito global y, en cierto modo, exportar el modelo europeo de política audiovisual” (Crusafon, 2010: 244). La autora también destaca dos elementos que contribuyeron para consolidar la PAE a escala global:

“(...) el primero, la ampliación interna del propio modelo como resultado de la adhesión a la UE de nuevos estados miembros; y el segundo, el desarrollo de una dimensión exterior en foros multilaterales y bilaterales que permiten dar visibilidad y protagonismo a la propuesta europea” (Crusafon, 2010: 245).

Es relevante que se habla de ampliar y consolidar un proceso de posicionamiento mundial que, evidentemente, había empezado varios años antes. Por tanto, para conocer el lugar ocupado por los medios audiovisuales en las políticas euromediterráneas, nuestro primer paso es buscar aspectos relacionados en la *dimensión internacional* de la PAE.

Las acciones concernidas a la política externa de la PAE están distribuidas en cinco áreas<sup>150</sup> que son: la ampliación de la UE (pertinente a los países candidatos y potenciales a formar parte del bloque comunitario); las relaciones comerciales (desarrolladas en el ámbito de foros mundiales como la OMC y la OCDE); la promoción de la diversidad cultural (a través de la UNESCO, otra instancia global); la cooperación en materia de políticas audiovisuales, y la Política Europea de Vecindad. De esa forma, las dos últimas áreas mencionadas son las que presentan menciones específicas a la región mediterránea.

Sin embargo, cuando miramos al detalle el área sobre cooperación en política audiovisual, encontramos acuerdos con el Caribe o el Mercosur, por ejemplo, mientras los aspectos referidos concretamente al Mediterráneo están bajo el paraguas general de la Política Europea de Vecindad. Del mismo modo, dentro del apartado sobre Política Europea de Vecindad, las acciones concernidas a la zona euromediterránea se remiten al Partenariado Euromediterráneo (iniciado con el Proceso de Barcelona) y los programas de cooperación cultural vinculados con el mismo.

Por lo tanto, constatamos que las acciones que aparecen abarcadas por la dimensión internacional de la Política Audiovisual Europea son, en realidad, acciones enmarcadas e impulsadas por los grandes procesos transversales de integración económica, social y cultural entre la Unión Europea y los vecinos mediterráneos.

Uno de los principales ejemplos es el programa de financiación *Euromed Audiovisual*, que puede considerarse la versión adaptada al Mediterráneo del programa europeo MEDIA<sup>151</sup>. La iniciativa fue puesta en marcha en el año 2000, como apuesta por el desarrollo del sector cinematográfico y audiovisual de los vecinos del sur del Mediterráneo, de forma conjunta y colaborativa con los países europeos<sup>152</sup>. Los objetivos generales son el diálogo intercultural y el desarrollo socio-económico de la región. A lo largo de la última década, fueron financiados decenas de programas y proyectos que van desde la producción y realización de obras audiovisuales hasta su distribución, producción y exhibición, pasando también por la especialización de profesionales (Velázquez, 2009). A mediados de 2012, el

---

<sup>150</sup> De acuerdo con la página web oficial de la UE que habla de una dimensión internacional de la política audiovisual. Véase: [http://ec.europa.eu/avpolicy/ext/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/avpolicy/ext/index_en.htm) [Consulta: 29/07/2012].

<sup>151</sup> Véase capítulo 3 del presente estudio.

<sup>152</sup> Aunque la financiación sea de la UE y pueda vislumbrarse como una extensión del programa MEDIA, el *Euromed Audiovisual* aparece vinculado al Proceso de Barcelona, desde que fue lanzado y aprobado en 1998 por la 2ª Conferencia Euromediterránea de Ministros de Cultura. La primera etapa del programa (2000-2005) dispuso de € 18 millones y la segunda (2006-2009), de € 15 millones. Véase <http://euromediaudiovisuel.net/p.aspx?t=general&mid=85&l=en> [Consulta en 11/06/2012]. Véase también Velázquez (2009).

Euromed Audiovisual se encuentra en su tercera fase de ejecución, con un presupuesto de 11 millones de euros para el trienio 2011-2013.

Es evidente que el énfasis de las acción exterior de la PAE – por lo menos la concernida al Mediterráneo – está sobre el fortalecimiento de la producción audiovisual, especialmente de la industria cinematográfica, a partir de las coproducciones y el intercambio de profesionales y contenidos, como herramienta imprescindible para el conocimiento mutuo y el diálogo intercultural. También se ha desarrollado una base de datos con la legislación pertinente al sector audiovisual y cinematográfico, lo que se puede entender como un primer paso hacia la armonización normativa. No obstante, todavía no se verifican directrices concretas a cerca de la regulación de los contenidos audiovisuales difundidos a través de los medios convencionales, radio y televisión.

Así, pasaremos a analizar con más detenimiento los principales proyectos de integración euromediterránea: la Unión por el Mediterráneo (UpM) y la Política Europea de Vecindad (PEV). Es necesario tener en cuenta que el desarrollo de ambas políticas está relacionado, esto es, son impulsadas por los mismos actores, el inicio de una no supone la interrupción o la finalización de la otra. Aunque en varios momentos dan la impresión de que puedan solaparse, los dos procesos surgen en momentos diferentes y siguen su desarrollo paralelamente o, en algunos aspectos, de forma complementaria.

#### **4.1.1. Proceso de Barcelona – Unión por el Mediterráneo**

Hemos de remontar a mediados de los años 90 para describir la primera de las políticas analizadas en este ámbito, pensada para impulsar el acercamiento entre los países mediterráneos. En noviembre de 1995, la capital de Catalunya acoge a la Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores. En aquella ocasión, las autoridades presentes aprueban la Declaración de Barcelona<sup>153</sup>, que marcaría el inicio oficial del *Proceso de Barcelona*.

“Esta iniciativa, original y ambiciosa al mismo tiempo, sentó las bases de un nuevo marco regional en el que la UE manifestaba su decidida voluntad de reorientar su política mediterránea y de desempeñar un papel cada vez más activo en la región, tanto a nivel político como económico y social, adoptando un enfoque más global, a la vez que más estratégico, superador de las carencias de etapas anteriores caracterizadas por los tradicionales esquemas

---

<sup>153</sup> Declaración final y programa de trabajo adoptados por la Conferencia ministerial Euromediterránea de Barcelona, 27 y 28 de noviembre de 1995. Versión en castellano recuperada de [http://www.gencat.cat/relacions\\_exteriors/bcn10/cas/pdf/declaracio.pdf](http://www.gencat.cat/relacions_exteriors/bcn10/cas/pdf/declaracio.pdf) [Consulta: 20/09/2011].

de cooperación comercial y de ayuda a los países mediterráneos de las riberas Sur y Oriental.” (Blanc Altemir, 2005: 1)

La adopción de la Declaración y la puesta en marcha del Proceso de Barcelona institucionalizaron el *Euro-Mediterranean Partnership* o – como vino a llamarse en español – Asociación Euromediterránea (en adelante, AEM), compuesta por los, entonces, 15 miembros de la UE y 12 *socios* mediterráneos: Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Autoridad Nacional Palestina, Siria, Túnez y Turquía. Al adherirse al Proceso de Barcelona, los países firmantes aceptaban también una declaración de principios, acorde con la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Así, la Declaración de Barcelona organizaba las futuras acciones de la Asociación en tres ejes generales: colaboración política y de seguridad; colaboración económica y financiera; y la colaboración en los ámbitos social, cultural y humano. De este conjunto, y considerando nuestro objeto de estudio, destacamos algunos elementos del texto original:

“(…) respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales y garantizar el ejercicio efectivo y legítimo de estos derechos y libertades, incluidas la libertad de expresión, la libertad de asociación con fines pacíficos y la libertad de pensamiento, conciencia y religión, a título individual y entre los miembros del mismo grupo, sin discriminación alguna por motivos de raza, nacionalidad, lengua, religión o sexo” (Conferencia Euromediterránea, 1995: 3).

Del mismo modo, dentro del eje *sociocultural y humano*, se observa la primera mención general a los medios de comunicación, en tanto que actores fundamentales para el diálogo entre culturas y religiones. “En este sentido, destacan la importancia del papel que pueden desempeñar los medios de comunicación para la comprensión y el reconocimiento recíprocos de las culturas como fuente de enriquecimiento mutuo (Conferencia Euromediterránea, 1995: 8).

Estos elementos iniciales son importantes en el sentido de que si los medios de comunicación, entre ellos los audiovisuales, tienen un papel destacado y fundamental en relación a los aspectos mencionados, podemos entender que una de las funciones básicas de los organismos reguladores es velar por el respeto a los derechos y libertades fundamentales en lo que concierne a los contenidos audiovisuales. Asimismo, deberían observar si los medios audiovisuales, como actores sociales fundamentales, contribuyen a favorecer el diálogo entre las culturas a través de contenidos que no sólo no inciten a la discriminación, sino que fomente la convivencia y la tolerancia entre diferentes.

Después de la cita de Barcelona, el avance de la Asociación Euromediterránea se ha debatido principalmente en las reuniones y conferencias de ministros que buscaban acuerdos de cooperación en sus respectivas pastas (Sanidad, Medio Ambiente, Cultura, Industria, Comercio, etc.). De dichos encuentros sectoriales han surgido los primeros programas como el Euromed Audiovisual, mencionado anteriormente<sup>154</sup>. Asimismo, cobraron especial protagonismo las nuevas citas entre ministros de Asuntos Exteriores, encargados de decidir las líneas prioritarias y el rumbo político del partenariado<sup>155</sup>. Con relación al tema que nos ocupa, “el déficit de la comunicación y los medios es una constante a lo largo de todas estas conferencias con lo que la opinión pública continua ajena a este proceso (Velázquez, 2009: 7).

Desde el principio, el Proceso de Barcelona ha vivido entre las expectativas generadas y las constantes críticas recibidas. Críticas que, según Soler i Lecha (2006: 7), iban desde las dotaciones económicas consideradas insuficientes, pasando por la supuesta orientación neoliberal del eje mercantil, que algunos temas importantes como las migraciones no habían recibido el protagonismo adecuado, que las instituciones europeas controlaban el partenariado e impedían una mayor “apropiación” del proceso por los vecinos del Sur, hasta la puesta en duda del mismo ámbito geográfico de la Asociación Euromediterránea:

“(…) algunos han lamentado ausencias (Balcanes, Libia, Mauritania), otros han alabado las virtudes de trabajar a menor escala (UE-Magreb, por ejemplo) y también hay quien ha abogado por la transformación del Partenariado Euromediterráneo en un marco que, a semejanza de iniciativas norteamericanas, abarcara un espacio más amplio incluyendo lo que suele denominarse el *Gran Oriente Medio*” (Soler i Lecha, 2006: 7).

Aunque no entremos a valorar los resultados del Proceso de Barcelona, el recorrido por la documentación disponible nos permite observar que, desde los primeros años, el Partenariado Euromediterráneo ha necesitado constantemente nuevos *estímulos*, originados fundamentalmente desde las instancias comunitarias europeas. En el año 2000, el Consejo Europeo (CE) adoptó la “Estrategia Común para la región mediterránea”<sup>156</sup>. En el documento, la UE reafirmó su intención de colaborar con los socios mediterráneos para:

“(…) fomentar unas relaciones de buena vecindad, aumentar la prosperidad, erradicar la pobreza, fomentar y proteger todos los derechos humanos y

---

<sup>154</sup> Oficializado en la 2ª Conferencia Euromediterránea de Ministros de Cultura en Rhodes, Grecia, 25 y 26 de septiembre 1998. Documento de conclusiones recuperado de [http://www.eeas.europa.eu/euromed/conf/culture\\_rhodes\\_1998\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/euromed/conf/culture_rhodes_1998_en.pdf) [Consulta: 20/09/2011]. La primera etapa del Euromed Audiovisual fue realizada entre 2000 y 2005.

<sup>155</sup> Hasta el año 2007, se realizaron nueve Conferencias Euromediterráneas de Ministros de Asuntos Exteriores. Véase [http://www.eeas.europa.eu/euromed/conf/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/euromed/conf/index_en.htm) [Consulta: 01/12/2011].

<sup>156</sup> 2000/458/PESC: Estrategia común del Consejo Europeo, de 19 de junio de 2000, para la región mediterránea. Publicada en el DOCE nº L 183, de 22/07/2000.

libertades fundamentales, la democracia, el buen gobierno y el Estado de Derecho, promover la tolerancia cultural y religiosa y desarrollar la cooperación con la sociedad civil, incluidas las ONG. Para ello prestará su apoyo a los esfuerzos de los socios mediterráneos por alcanzar los objetivos establecidos por la Asociación euromediterránea, utilizando sus relaciones bilaterales para perseguir dichos objetivos y contribuyendo a la creación de un entorno pacífico en Oriente Próximo” (CE, 2000: 5).

Entre las acciones concretas e iniciativas específicas en el ámbito de los derechos humanos y democracia, la Estrategia del Consejo Europeo destacaba el fortalecimiento del Estado de Derecho, el diálogo político, la reforma judicial “y la libertad de expresión, especialmente mediante el refuerzo de los medios de comunicación independientes” (CE, 2000: 7). A partir de una serie de propósitos, lo que vino hacer el Consejo fue plantear, cinco años después de la Declaración de 1995, una primera revisión del Proceso de Barcelona para reorientarlo a acciones y resultados concretos.

Así también lo entendía necesario la Comisión Europea que, con regularidad, publicó textos para fortalecer los objetivos de la asociación. Dos meses después de la Estrategia del CE, en septiembre de 2000 la Comisión adoptó la Comunicación “Un nuevo impulso para el Proceso de Barcelona”<sup>157</sup>, como preparación para la 4ª Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores Euromediterráneos. Este tipo de comunicación se ha repetido en los años siguientes. En 2003, por ejemplo, una nueva comunicación hablaba de *vigorizar* las acciones comunitarias en derechos humanos y democratización, con el apoyo de los *partners* mediterráneos (COM, 2003a). Los textos mencionados mantienen las líneas estratégicas de los documentos fundacionales y no presentan modificaciones significativas, especialmente en relación al sector audiovisual<sup>158</sup>.

También en 2003, los ministros de Asuntos Exteriores reunidos en la 6ª Conferencia Euromediterránea aprobaron la creación de dos instancias vinculadas al partenariado: por un lado, una Asamblea Parlamentaria euromediterránea, y, por otro, una fundación civil para promover el diálogo entre culturas y civilizaciones, llamada como Fundación Anna Lindh<sup>159</sup>.

---

<sup>157</sup> Comunicación (2000) 497 final, de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo para preparar la cuarta Reunión de Ministros de Asuntos Exteriores Euromediterráneos. “Un nuevo impulso para el Proceso de Barcelona”. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0497:FIN:ES:PDF> [Consulta: 26/11/2011].

<sup>158</sup> Comunicación (2003) 294 final, de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Un nuevo impulso a las iniciativas de la UE en el ámbito de los derechos humanos y la democratización, en colaboración con los socios mediterráneos. Orientaciones estratégicas. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0294:FIN:ES:PDF> [Consulta: 26/11/2011].

<sup>159</sup> 6<sup>th</sup> Euro-Mediterranean Conference of Ministers of Foreign Affairs, Nápoles 2 y 3 de diciembre de 2003. Documento de conclusiones recuperado de [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/er/78183.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/78183.pdf) [Consulta: 26/11/2011]. La Asamblea Parlamentaria Euromediterránea fue instituida oficialmente en marzo de 2004 en Atenas, dotada de un papel consultivo para contribuir en los procesos de democratización de los países mediterráneos. Actualmente está formada por 280 miembros procedentes de los parlamentos de todos los países socios de la Unión por el Mediterráneo. Véase: <http://www.europarl.europa.eu/intcoop/empa> [Consulta: 26/11/2011]. A su vez, la Fundación Anna

Asimismo, al tiempo en que reconoce la importancia de los medios de comunicación para mejorar la gobernanza, el documento de conclusiones habla de intensificar su compromiso con el sector audiovisual y menciona, por primera vez, las iniciativas de cooperación respaldadas por la Conferencia Permanente de los Operadores del sector Audiovisual Mediterráneos (COPEAM)<sup>160</sup>, pese a que dicha institución ya llevaba siete años de andadura (Velázquez, 2009: 7).

Durante la primera etapa de la Asociación Euromediterránea, la aplicación de los principios del Proceso de Barcelona se dio a través del llamado programa MEDA<sup>161</sup>, el instrumento de financiación vinculado a la AEM. No entraremos en los detalles del programa como sistema de ayuda financiera porque ello estaría más bien conectado con las acciones exteriores de la UE en la cooperación al desarrollo. Pero al ser el mecanismo que la UE utilizaba para impulsar determinados cambios en los países vecinos, podemos observar a través de las líneas del programa los elementos o principios que podrían ser extrapolados a la regulación de los medios audiovisuales.

En los términos del presente estudio, destacamos la modalidad MEDA – Democracia, con acciones de apoyo a la independencia de los medios de comunicación y a la libertad de prensa, y también los derechos de la mujer<sup>162</sup>. Así, podemos decir con Soler i Lecha (2006: 18-19) que la promoción de la democracia, derechos y libertades ha sido una de las constantes en la política de la UE, primero a través del MEDA y, a partir del año 2000 con la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH)<sup>163</sup>.

---

Lindh para el diálogo de las culturas tardó hasta abril de 2005 para ponerse en marcha, desde su sede en Alejandría, Egipto. La fundación se establece como una “red de redes” nacionales que suman más de 3 mil organizaciones, impulsando acciones de la sociedad civil en áreas como el aprendizaje intercultural, ciudadanía, medios de comunicación y opinión pública. Véase: <http://www.euromedalex.org> [Consulta: 26/11/2011].

<sup>160</sup> La COPEAM fue creada en 1996 en El Cairo, y tiene su sede en Roma. La organización sin ánimo de lucro congrega a más de 100 miembros entre operadores audiovisuales (incluidas 35 emisoras públicas de ambas orillas mediterráneas), entidades y profesionales independientes. Véase: [www.copeam.org](http://www.copeam.org) [Consulta: 01/04/2012].

<sup>161</sup> Medidas financieras y técnicas de acompañamiento (MEDA) de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea. Para la primera etapa del MEDA (1996-1999) fueron destinados 4.685 millones de euros, y otros 5.350 millones de euros para el MEDA II (2000 – 2006).

<sup>162</sup> Sobre el balance crítico de las ayudas MEDA, véase Aliboni (2005), Segura i Mas (2002) o Blanc Altemir (2005).

<sup>163</sup> La Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) agrupaba las líneas presupuestarias relativas a la promoción de los derechos humanos, la democratización y la prevención de conflictos, políticas que debían desarrollarse esencialmente en asociación con organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones internacionales. Recuperado de [http://europa.eu/legislation\\_summaries/human\\_rights/human\\_rights\\_in\\_third\\_countries/r10110\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/human_rights_in_third_countries/r10110_es.htm) [Consulta: 30/09/2011]. A partir del 01/01/2007, la IEDDH fue remplazada por el Instrumento de financiación para la promoción de la democracia y los derechos humanos en el mundo. Véase el Reglamento (CE) nº 1889/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20/12/2006, recuperado de [http://europa.eu/legislation\\_summaries/human\\_rights/human\\_rights\\_in\\_third\\_countries/l14172\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/human_rights_in_third_countries/l14172_es.htm) [Consulta: 30/09/2011].

Al acercarse el 10º cumpleaños de la Declaración de Barcelona, la Asociación Euromediterránea planeaba un nuevo encuentro para revitalizar el proceso, mientras nuevos documentos publicados anticipaban el cometido. En abril de 2005, la Comisión hizo un balance oficial del partenariado y propuso un programa de trabajo para cinco años<sup>164</sup>. El programa presenta propuestas para “lograr avances concretos” en ámbitos considerados vitales para las relaciones euromediterráneas, tales como los derechos humanos y democracia, el crecimiento económico sostenible y reformas, y la educación. Dentro de este tercer ámbito, la educación, la propuesta habla de un apoyo de la Comisión a “las iniciativas de modernización de los sistemas y la extensión del acceso a las tecnologías de la información y la comunicación” (COM, 2005: 13). En base a dicha comunicación, los ministros de Asuntos Exteriores reunidos en Luxemburgo<sup>165</sup> ratificaron las áreas prioritarias, como preparación de las celebraciones por los 10 años del Partenariado.

Cuatro meses después, en septiembre de 2005, se pone en marcha una iniciativa que aparece vinculada al Partenariado Euromediterráneo, aunque parece desarrollada por otras instancias que no la propia Asociación. El grupo “*Euromed and the Media*”, según Del Pino (2007), nació bajo los auspicios de la entonces comisaria europea de Exteriores y Política de Vecindad, Benita Ferrero-Waldner.

“Los trabajos del grupo, dirigidos desde la Comisión Europea por Thomas McGrath, han sido financiados con cargo a los 10 millones de euros del Programa de Información y Comunicación Regional de la Comisión, y con el apoyo financiero de otras agencias de la Comisión, de la Presidencia y de varios países miembros. La primera reunión llevó al mar Muerto, en Jordania, a periodistas de los entonces 33 países que componían el Partenariado Euromediterráneo” (Del Pino, 2007: 287).

Después de Ammán, el grupo volvió a reunirse en octubre en Marsella, Francia, y en noviembre en Barcelona, a las vísperas de la conferencia que conmemoraría el 10º cumpleaños de la AEM. El primer balance de los participantes (MAEC/IEMed, 2006: 331-333), apuntaba a diferentes aspectos del trabajo periodístico como la libertad de expresión y de prensa, la formación profesional, la seguridad de los periodistas y las colaboraciones en red. Asimismo, se destacó la importancia de los medios y de los periodistas en las iniciativas de promoción de la igualdad de género, del combate a los contenidos xenófobos y racistas, y la visibilidad de las políticas de integración como el mismo Partenariado Euromediterráneo. Podemos verificar que las primeras conclusiones del *Euromed and the Media* se acercan bastante a los elementos destacados hasta entonces por las diferentes políticas que hemos

---

<sup>164</sup> Comunicación (2005) 139 final, de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Décimo Aniversario de la Asociación Euromediterránea. Programa de trabajo para afrontar los retos de los cinco próximos años. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0139:FIN:ES:PDF> [Consulta: 26/11/2011].

<sup>165</sup> 7ª Conferencia Euromediterránea de Ministros de Relaciones Exteriores, 30-31 de mayo de 2005. Véase <http://www.euromedi.org/ingles/home/partenariado/conferenze/settimlux.asp> [Consulta: 10/01/2012].

recorrido: derechos humanos, libertades fundamentales y la convivencia respetuosa entre diferentes culturas. A partir de entonces, esta iniciativa pasó a llamarse *Euromed Media Task Force*, alcanzando un status de cuerpo consultivo de la Comisión Europea (Del Pino, 2007: 287). Seguiremos repasando los documentos de esta iniciativa, de manera paralela y complementaria a la línea temporal del Partenariado Euromediterráneo.

Así, precedida por la conferencia *Euromed and the Media*, en noviembre de 2005 la primera Cumbre Euromediterránea puso otra vez a Barcelona en el centro del proceso que llevaba su nombre. La primera década de la Asociación generó distintos balances. Se apuntaban fallos de la UE en el liderazgo del proceso, pero también se criticó a los países socios del Sur y hasta que punto éstos estaban dispuestos a poner en práctica los acuerdos establecidos.

“Han firmado la Declaración de Barcelona y, por tanto, deberían conocer las reglas del juego, es decir, su parte de responsabilidad en el éxito del proyecto. Sin embargo, se retrasan en la aplicación de las medidas contempladas, tardan en mejorar los criterios de atracción y, si han conseguido algunos logros en cuanto a la situación macroeconómica, las tasas de crecimiento no son suficientes como para hacer frente a las necesidades de una mano de obra que crece continuamente. Además, en vez de empezar resolviendo sus propios problemas (luchar contra la lentitud administrativa, crear un entorno favorable a la inversión, poner fin a la corrupción, la economía rentista y el enriquecimiento especulativo o mejorar el funcionamiento de las instituciones) se muestran cada vez más reivindicativos, y tienden a echar la culpa de la lentitud e incoherencias del Proceso de Barcelona a la UE.” (Khader, 2005: 61).

Superada la primera década de la AEM, las críticas negativas eran mayoría, amparadas por el evidente desfase entre los objetivos establecidos y los alcanzados. No obstante, hubo también análisis desde una perspectiva más optimista, defendiendo una dinámica de cooperación que “ha impulsado las reformas económicas y estructurales, cuyos primeros resultados ya empiezan a detectarse, aunque todavía tímidamente, en algunos países” (Blanc Altemir, 2005: 14). Sin embargo, más que enumerar resultados definitivos,

“(…) cabe constatar que la mayoría de analistas entienden que la principal virtud del Partenariado Euromediterráneo es el de mantenerse en pie, el de ser el único foro regional en que Israel y los países árabes se sientan y dialogan en torno a una misma mesa” (Soler i Lecha, 2006: 8).

Si por un lado el Partenariado Euromediterráneo logró mantener el diálogo a nivel institucional, por otro se hizo evidente un grado muy desigual de implicación de la sociedad civil en el Proceso, así como una muy escasa participación de los medios de comunicación (Del Río y Velázquez, 2006: 7). Expertos como Martín (2006) identificaron las principales razones de este hecho, entre las cuales estaban la falta de claridad en varias definiciones (del concepto mismo de sociedad civil, de su papel, de sus posibilidades de intervención),

además de dificultades burocráticas, limitaciones de acceso a los instrumentos de la Asociación Euromediterránea, y las restricciones de los gobiernos de algunos países (Martín, 2006: 31).

No podemos hablar de resultados propios de la Cumbre, más allá de la adopción de un Código Euromediterráneo de conducta en la lucha contra el terrorismo, y del programa de trabajo para el siguiente quinquenio, que ya había sido discutido y acordado anteriormente. La versión final del texto - más bien una versión reducida de las conclusiones de los ministros - no trae ninguna medida novedosa, aunque con relación al ámbito que nos ocupa, podemos destacar que el apartado sobre política y seguridad contempla el objetivo de que los países adopten medidas para asegurar la libertad de expresión y de asociación, facilitando el trabajo de fuentes de información independientes y aumentando el acceso de los ciudadanos a la información (AEM, 2005: 2). Por otro lado, para lograr los objetivos del ámbito sociocultural, los *partners* se comprometen a intensificar el rol de los medios para el desarrollo del *diálogo intercultural* a través de, por ejemplo, la creación de canales y portales multilingües y multiculturales (AEM, 2005: 10).

De acuerdo con el análisis de Soler i Lecha (2006), dicho programa de trabajo evidencia la exigencia de avanzar de manera efectiva en las reformas democráticas:

“En él los miembros se comprometen a hacer extensivo el pluralismo político y la participación a todos los ciudadanos, particularmente a mujeres y jóvenes, con la promoción de un marco político competitivo, incluidas elecciones justas y libres así como pasos hacia la descentralización y una mejor gestión pública” (Soler i Lecha, 2006: 21).

Algunos de los aspectos apuntados en programa también ganaron destaque en los debates de la *Euromed Media Taskforce* en El Cairo y, especialmente, en Viena, durante el encuentro “Racismo, xenofobia y los medios. Por el respeto y la comprensión de todas las religiones y culturas” (Del Pino, 2007: 288).

Casi un año después de la Cumbre Euromediterránea, la Comisión Europea hizo pública una nueva comunicación que nos llama la atención especialmente por su título: “La asociación euromediterránea: pasar a la acción”. No deja de sorprender que se hable de *pasar a la acción* 11 años después de lanzado el Proceso de Barcelona. Dicha comunicación, previa a la conferencia anual de ministros euromediterráneos, se auto-justifica debido a las entonces “difíciles circunstancias imperantes en Oriente Medio”, con la intención de “imprimir un nuevo vigor al proceso de paz” (COM, 2006a: 1). Además de un resumen de las acciones desarrolladas en el último período – como, por ejemplo, una

conferencia sobre xenofobia, racismo y el papel de los medios de -, la Comisión establece 10 directrices para orientar la aplicación del plan quinquenal aprobado en la Cumbre de Barcelona. Se mantienen los ámbitos generales, a partir de los que se listan prioridades centradas en diálogo político y de seguridad, aplicación del código de conducta contra el terrorismo, zona euromediterránea de libre comercio, energía y transportes, medio ambiente, educación y desarrollo social, el papel social de las mujeres, sociedad de información, diálogo cultural y migraciones<sup>166</sup>.

Esta comunicación indica – de una forma más directa y específica que en anteriores ocasiones – la necesidad de colaborar con los medios de comunicación para la adopción de criterios y promoción de contenidos alineados con los principios del Partenariado. En otras palabras, se reconoce a los medios de comunicación como actores transversales, vinculados a varios de los elementos prioritarios establecidos, por lo que la Comisión (COM, 2006a: 3, 6, 11 y 12) llama a una mayor cooperación de los mismos para:

- fomentar el respeto a todas las religiones y culturas
- prevenir la incitación del terrorismo mediante una comunicación eficaz y profesional
- eliminar estereotipos ligados al género y promover la integración socioeconómica de las mujeres
- y colaborar a un diálogo intercultural junto a los líderes de opinión e involucrando a la sociedad civil.

En la dirección de las prioridades establecidas, la iniciativa *Euromed Media Taskforce* volvió a cobrar protagonismo, a través de los encuentros en los que se elaboraron decenas de propuestas de acciones encaminadas a mejorar la comprensión entre culturas. Uno de los eventos destacados fue la conferencia regional de Dublín, en mayo de 2007, bajo el título “Prevenir la incitación al terrorismo y la radicalización: ¿Qué papel juegan los medios de comunicación?” que, además de profesionales de la comunicación, reunió también representantes de los gobiernos y especialistas antiterrorismo. El documento de conclusiones trae una serie de reflexiones dirigidas a los gobiernos, a los medios, y a los propios periodistas como, por ejemplo, que los periodistas deben ser conscientes de los peligros de los estereotipos, comprender y respetar otras orientaciones políticas y culturales, además de considerar cuestiones humanitarias a la hora de informar. También se recomiendan una serie de acciones, la mayoría relacionadas con la preparación, orientación

---

<sup>166</sup> Comunicación (2006) 620 final, de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2006, relativa a la preparación de la Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores de Tampere (27 y 28 de noviembre de 2006) - La asociación euromediterránea: pasar a la acción. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0620:FIN:ES:PDF> [Consulta: 30/11/2011].

y calificación de los profesionales, así como el fomento al intercambio de periodistas de diferentes países y el trabajo colaborativo<sup>167</sup>.

Al mes siguiente, una nueva reunión en Berlín cerró este ciclo de encuentros con un debate titulado “Los medios y la comprensión intercultural: desafíos y respuestas”. Del documento final publicado, podemos identificar una vez más los principales temas ya tratados anteriormente: la necesidad de mejorar el entendimiento y la comprensión entre las culturas; las garantías de libertad e independencia de los medios y de los periodistas; la información que combate los estereotipos, la discriminación o la violencia, y fomenta la tolerancia. Nuevamente, el grupo pacta una serie de recomendaciones a los periodistas (por ejemplo, la elaboración de códigos éticos sobre el tratamiento “del otro”), a los medios (como reflejar la diversidad cultural en el número de periodistas árabes que trabajan en medios europeos y viceversa), y a los gobiernos (apoyando a los servicios públicos independientes del poder)<sup>168</sup>.

En octubre de 2007, la Comisión Europea habla de “avanzar en la cooperación regional”, a través de una nueva comunicación relativa a la Asociación Euromediterránea (COM, 2007a). En el documento<sup>169</sup>, el papel de los medios de comunicación vuelve a ser mencionado, destacando la necesidad de contribuir a la comprensión mutua de los pueblos de las dos orillas del Mediterráneo, y los debates para:

“(…) estudiar las formas de consolidar el peso y el papel de los medios de comunicación en la Asociación. (...) propuestas prácticas que permitirán tratar los diversos problemas planteados en las conferencias y seminarios sobre los medios de comunicación. La conferencia de Dublín sobre ‘Información sobre el Terrorismo’ tendrá su seguimiento y se celebrará una gran conferencia regional sobre el desarrollo de los medios de comunicación en la región” (COM, 2007a: 10)

Aunque no se haga una mención expresa a los medios audiovisuales, el texto deja entrever la importancia atribuida a la comunicación, su papel en la sociedad sus efectos, positivos o no, sobre varios ámbitos, como la seguridad. Tal y como mencionamos anteriormente, no entraremos a valorar el nivel de éxito de las políticas estudiadas, pero los

---

<sup>167</sup> Conclusiones de la Conferencia ‘*What role for the Media in preventing incitement to terrorism and violent radicalization?*’ (Dublin, May 21st 2007). Recuperado de [http://eeas.europa.eu/euromed/media/terrorism\\_madrid\\_concl\\_0507\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/euromed/media/terrorism_madrid_concl_0507_en.pdf) [Consulta: 12/01/2012].

<sup>168</sup> *Digest of Key Points from Berlin Conference, June 2007*. Recuperado de [http://eeas.europa.eu/euromed/media/berlin\\_0607\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/euromed/media/berlin_0607_en.pdf) [Consulta: 12/01/2012].

<sup>169</sup> Comunicación (2007) 598 final, de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, relativa a la preparación de la Conferencia Euromediterránea de Asuntos Exteriores de Lisboa (5 y 6 de noviembre de 2007). La Asociación Euromediterránea: Avanzar en la cooperación regional para apoyar la paz, el progreso y el diálogo intercultural. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0598:FIN:ES:PDF> [Consulta: 13/12/2011].

mismos documentos analizados evidencian que la necesidad de dar *nuevos impulsos* a la integración euromediterránea siempre estuvo presente.

Así, a mediados de 2008 este impulso hace un movimiento más drástico, a través de una medida diferente de las que se venían tomando hasta el momento. La Comisión Europea (COM, 2008) propone la conversión de la Asociación Euromediterránea en Unión por el Mediterráneo<sup>170</sup>. El proyecto recibe el visto bueno del Parlamento Europeo, aunque éste también utiliza su resolución<sup>171</sup> para dar un toque de atención a los mandatarios, recordando que el proceso de integración euromediterránea:

“(…) no puede centrarse únicamente en temas económicos y comerciales; recuerda que los tres pilares de Barcelona están estrechamente relacionados; recuerda que el objetivo del primer pilar era contribuir a «la paz, la estabilidad y la prosperidad» y que no se ha avanzado significativamente en el proyecto de una Carta para la paz y la estabilidad; destaca que los objetivos de crear una zona de librecambio y de liberalización del comercio no son fines en sí mismos, pues deben ir acompañados del refuerzo de la cooperación regional y de la integración social y ambiental” (PE, 2008: 42).

Paralelamente, pocos días después de dicha Resolución, el *Euromed & the Media Taskforce* (EMMT) realizó una nueva conferencia en Atenas, durante la cual fue presentada una Comunicación dirigida a los Ministros de Cultura de la región mediterránea<sup>172</sup>. El texto reconoce la amenaza mundial que supone la ausencia de dialogo intercultural, así como la importancia de los medios como actores fundamentales en el proceso que debería partir de la premisa que la diversidad cultural es compatible con el entendimiento, el diálogo y el respeto mutuo (EMMT, 2008).

En esta dirección, el documento presentaba dos propuestas: por un lado, diseñar una iniciativa coordinada para abordar de manera completa y exhaustiva la cuestión de la cultura respecto a la libertad de expresión y la ética periodística; y por otra parte, medidas para eliminar barreras y facilitar la movilidad y los intercambios entre periodistas a través de, por ejemplo, la creación de un documento de viaje especial para los periodistas de los países euromediterráneos. Por último, el texto manifiesta que dichas propuestas son vistas como una parte de un programa mucho más amplio, en la que todos los actores sociales se involucren en los proyectos de diálogo intercultural, por lo que se puede entender que los

---

<sup>170</sup> Comunicación (2008) 319 final, de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. El Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0319:FIN:ES:PDF> [Consulta: 14/12/2011].

<sup>171</sup> Resolución P6\_TA (2008) 0257, del Parlamento Europeo, de 5 de junio de 2008, sobre el Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo. Publicada más de un año después en el DOUE núm. C 285 E, de 29/11/2009.

<sup>172</sup> *Communication from the Euromed and the Media Taskforce to the Euromed Culture Ministers – Athens, 29-30 May 2008*. Recuperado de [http://eeas.europa.eu/euromed/media/athens\\_final\\_communique\\_0507\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/euromed/media/athens_final_communique_0507_en.pdf) [Consulta: 10/01/2012].

medios de comunicación han de contribuir a este diálogo y, consecuentemente, los organismos reguladores deberían velar para que los medios así lo hagan.

Todavía en el año 2008, y retomando la propuesta de transformación de la Asociación Euromediterránea en Unión por el Mediterráneo (en adelante, UpM), una nueva cumbre tuvo lugar en París, durante la presidencia francesa del Consejo Europeo, de la cual resultó la “Declaración conjunta por el Mediterráneo”. Este cambio supuso, de entrada, la adhesión de nuevos socios como Bosnia y Herzegovina, Croacia, Mónaco, Montenegro o la Liga Árabe. Desde el punto de vista político y estratégico, el surgimiento de la UpM no representaría el fin del Proceso de Barcelona, según se desprende del documento resultante de la Cumbre<sup>173</sup>:

“Seguirán vigentes el programa de trabajo quinquenal adoptado por la Cumbre Euromediterránea del 10º Aniversario, celebrada en Barcelona en 2005 (incluido el cuarto capítulo de cooperación sobre "migraciones, integración social, justicia y seguridad" introducido en aquel momento), y las conclusiones de todas las reuniones ministeriales” (UpM, 2008a: 12).

La Declaración recupera los ideales más importantes del Proceso de Barcelona, como la transformación del Mediterráneo en una zona de paz y estabilidad, además de reiterar valores y principios.

“Los Jefes de Estado y de Gobierno subrayan su compromiso de fortalecer la democracia y el pluralismo político mediante la expansión de la participación en la vida política y la adhesión a todos los derechos humanos y libertades fundamentales. Afirman asimismo su ambición de construir un futuro común basado en el pleno respeto de los principios democráticos, los derechos humanos y las libertades fundamentales, contenidos en la legislación internacional sobre derechos humanos, como la promoción de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, el refuerzo del papel de la mujer en la sociedad, el respeto de las minorías, la lucha contra el racismo y la xenofobia, y la promoción del diálogo cultural y de la comprensión mutua” (UpM, 2008a: 10).

Al contrario del documento original, el nuevo texto no trae ninguna mención expresa a los medios audiovisuales, pese al papel esencial de estos puesto que, por un lado, la misma comunicación, plural y libre, está abarcada por derechos y libertades fundamentales que se buscan consolidar; y, por otro, los medios son actores imprescindibles al hacerse eco del discurso político para la conformación de una opinión pública favorable y colaborativa con dicha *ambición* señalada.

Es muy llamativo el hecho que tras 13 años del Proceso de Barcelona, una vez más se planteen objetivos que ya estaban previstos desde la Declaración de 1995, tal vez

---

<sup>173</sup> Traducción del autor de la presente investigación.

justamente por no priorizar los medios audiovisuales y el rol que ocupan. Esta laguna se hace todavía más evidente cuando se establecen acciones concretas, en las cuales las reformas vinculadas al compromiso anterior no cobran protagonismo:

“En una primera fase, se ha decidido poner en marcha una serie de iniciativas clave que se enumeran a continuación: Descontaminación del Mediterráneo, Grandes vías marítimas y terrestres, Protección civil, Energías alternativas: Plan Solar Mediterráneo, Enseñanza superior e investigación, Universidad Euromediterránea, La Iniciativa Mediterránea de Desarrollo Empresarial” (UpM, 2008a: 19-20).

Cuatro meses más tarde, en Marsella, la Unión por el Mediterráneo emitió una Declaración<sup>174</sup>, que detalla la estructura de la institución, establece una copresidencia entre mandatarios de las orillas norte y sur del Mediterráneo, fija la sede del secretariado en Barcelona, entre otras precisiones logísticas, y establece una hoja de ruta para el año 2009. Las reuniones entre ministros euromediterráneos siguieron siendo los principales eventos, con hasta 15 conferencias previstas sobre tópicos relacionados a las prioridades establecidas en París. El documento también apunta los campos de cooperación a que la UpM debería *perseguir* en 2009: a) diálogo político y de seguridad; b) la protección marítima; c) partenariado económico y financiero; y, por último, d) cooperación social, humana y cultural.

En el primer tópico, la UpM marca, una vez más, el compromiso de fortalecer la democracia y el pluralismo político (UpM, 2008b: 8). En la colaboración económica y financiera, un apartado sobre Sociedad de la Información dice que los ministros acordaron intensificar la cooperación en la regulación de las comunicaciones electrónicas, la conectividad de plataformas y redes de servicios, y la investigación tecnológica en torno a “*multilingual e-content, e-learning, e-science, e-health, e-inclusion and e-government*” (UpM, 2008b: 11), esto es, enfatizando el uso de las TIC en un entorno convergente, pero sin menciones concretas a la radio y la TV convencionales.

Finalmente, en el ámbito de la cooperación social, humana y cultural, se incluyen referencias al programa Euromed Audiovisual, tratado anteriormente, y a otras iniciativas, especialmente de la COPEAM, como la intención de lanzar un canal de TV por satélite y por Internet para la zona euromediterránea<sup>175</sup>. Posteriormente, con la sede permanente de su

---

<sup>174</sup> *Final Statement*. Recuperado de <http://www.ufmsecretariat.org/en/wp-content/uploads/2010/12/dec-final-Marseille-UfM.pdf> [Consulta 02/01/2012].

<sup>175</sup> En marzo de 2011 se ha puesto en marcha del proyecto *Terramed Plus*, que consiste en la difusión de programas mediterráneos y la creación de un catálogo de producciones audiovisuales a la carta (películas, documentarios, animación, etc.) en versiones originales subtitradas. Véase: <http://euromediaudiovisuel.net/p.aspx?t=general&mid=126&l=en> o también <http://www.terramedplus.org/> [Consulta: 12/06/2012].

secretariado ya establecida en Barcelona, la UpM publicó criterios para la financiación de proyectos<sup>176</sup>. Sin embargo, no encontramos ningún elemento relacionado con nuestro ámbito de estudio.

De este modo, considerando el recorrido hasta aquí, no hemos podido verificar un papel destacado a los medios audiovisuales convencionales en los principales documentos del Proceso de Barcelona – Unión por el Mediterráneo. Las obras audiovisuales, eso sí, son reconocidas como una herramienta fundamental de conocimiento y diálogo entre las culturas. Aunque no haya elementos concretos en tratándose de la regulación de los medios audiovisuales, podemos verificar el énfasis constante dado en los discursos oficiales a los procesos de democratización de las sociedades del Mediterráneo sur y de protección de los derechos y libertades fundamentales del ser humano, reformas que pasan necesariamente por establecer dichos principios también en lo referente al rol de los medios de comunicación, especialmente del audiovisual. Verificaremos en el siguiente apartado si podemos considerar que estos elementos también reciben destaque en la Política Europea de Vecindad.

#### 4.1.2. Política Europea de Vecindad

La Política Europea de Vecindad (en adelante, PEV) empezó a ganar cuerpo en 2003, de cara a la entonces inminente ampliación a 25 del número de Estados miembros de la Unión Europea. La intención era revisar las relaciones considerando las “nuevas fronteras” de la UE - con mención especial a Rusia, Ucrania, Moldavia y Bielorrusia -, sin dejar de lado los países vecinos ya involucrados en los procesos en marcha: “En el marco de una nueva política de vecindad de la UE, se fomentará considerablemente la continuación de la cooperación y la integración regionales y subregionales entre los países del Sur del Mediterráneo” (COM, 2003c: 9)<sup>177</sup>.

Considerando la andadura de la Asociación Euromediterránea (AEM), y que la misma necesitaba frecuentemente *nuevos impulsos*, era natural que el surgimiento de la PEV despertara muchas incertidumbres sobre el futuro del partenariado puesto en marcha con el Proceso de Barcelona. “La mayor de las amenazas es que en vez de hacer gala de

---

<sup>176</sup> *Project Guidelines adopted by the Senior Officials, guided by the Paris Declaration and in accordance with the Statutes of the UfM Secretariat*. Recuperado de <http://www.ufmsecretariat.org/en/wp-content/uploads/2011/06/Project-guidelines-UfM-Secretariat-adopted.pdf> [Consulta: 03/02/2012].

<sup>177</sup> Comunicación (2003) 104 final, de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. “Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa”. Recuperado de [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2003/com2003\\_0104es01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2003/com2003_0104es01.pdf) [Consulta: 01/04/2011].

los objetivos de complementariedad que recogen los discursos oficiales, la política de vecindad deje en un segundo plano al Partenariado y éste vaya perdiendo relevancia” (Soler i Lecha, 2006: 38).

Tal y como señalaba el autor, la PEV supone una perspectiva distinta al partenariado, es decir, “a diferencia de Barcelona donde, al menos formalmente, todos los socios acuden en pie de igualdad, la política de vecindad se hace por un sujeto (la UE) hacia un objeto (los países vecinos)” (Soler i Lecha, 2006: 39). Además, se vislumbraba una derivación de los fondos antes asignados al Proceso de Barcelona hacia los nuevos mecanismos de la PEV. Los textos oficiales repiten en muchas ocasiones una argumentación que podría sostener la idea de complementariedad de ambos procesos. De manera simplificada, mientras la Asociación Euromediterránea seguía siendo el marco general y el ámbito de las políticas multilaterales, la PEV se erige como un mecanismo bilateral, adaptado a cada socio, con la intención de agilizar la consecución de objetivos<sup>178</sup>.

Volviendo a la Comunicación de la Comisión de 2003, el texto hizo menciones generales a la libertad de expresión, actividades en el ámbito de los medios de comunicación e intercambios de periodistas (COM, 2003c: 13). Empezaban a dibujarse los detalles de la Política Europea de Vecindad (PEV). Así, en 2004, se publicó un Documento de Estrategia de la PEV<sup>179</sup>. El texto reitera principios básicos que fundamentan dichas relaciones de vecindad, como:

“(…) el compromiso mutuo con valores comunes, principalmente en los ámbitos del Estado de Derecho, de la buena gobernanza, el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías, el fomento de las buenas relaciones de vecindad, así como los principios de la economía de mercado y del desarrollo sostenible” (COM, 2004: 3).

La estrategia de la PEV también refuerza el posicionamiento de complementariedad relativo a la zona euromediterránea ya que, según el texto, la Asociación Euromediterránea (Proceso de Barcelona) proporcionaría el marco de cooperación regional que se completaría con una red de uno de los mecanismos de la PEV, los llamados Acuerdos de Asociación (COM, 2004: 8). Algunos analistas también consideran que la PEV incorpora prioridades identificadas por las iniciativas del Partenariado Euromediterráneo, como el MEDA, aunque:

“Al mismo tiempo, pese a tratarse de un proceso paralelo a los Programas Indicativos Nacionales MEDA, ponen un mayor énfasis sobre los derechos

---

<sup>178</sup> Sobre los efectos de la PEV en el Proceso de Barcelona, véase autores como Blanc Altemir (2005), Khader (2005), Martín (2006), Schade-Poulsen (2006), Velázquez (2009), entre otros.

<sup>179</sup> Comunicación (2004) 373 final, de la Comisión, Política europea de vecindad – Documento de Estrategia. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0373:FIN:ES:PDF> [Consulta: 01/04/2011].

humanos que aquellos, gracias a la referencia que hacen (aunque no en todos los casos) a la necesidad de cumplir las obligaciones derivadas de los tratados internacionales y al uso de mecanismos de seguimiento para medir los avances realizados. (Schade-Poulsen, 2006: 113).

Los ámbitos destacados son muy similares – por no decir los mismos que en el Proceso de Barcelona – aunque la estrategia para la PEV da señales de mayor profundización en algunos aspectos. Uno de ellos, bajo el subtítulo “conexiones con los vecinos”, es el apartado sobre Sociedad de la Información. La Comisión manifiesta la necesidad de ayudar a los vecinos mediterráneos a no caer en el retraso, desarrollando las tecnologías de la información y la comunicación.

En este punto, encontramos por primera vez un elemento relacionado de manera más directa a nuestro objeto de estudio. El texto indica el despunte de la sociedad de la información en los países donde ya se ha liberalizado el mercado de telefonía móvil, y apunta:

“Dada la relación entre una reforma política eficaz y los resultados sectoriales, los planes de acción fomentarán medidas políticas como la separación institucional de las funciones de regulación y explotación mediante el establecimiento de autoridades reguladoras independientes. La estrategia también estará dirigida a ayudar a los gobiernos deseosos de promover la comercialización de los operadores preexistentes. En el contexto de la reforma sectorial, las medidas como la apertura del mercado de telefonía fija y de servicios avanzados como Internet, así como la adjudicación de licencias adicionales de telefonía móvil y la liberalización de los servicios de valor añadido son importantes para desarrollar la sociedad de la información. Los planes de acción señalarán las fases necesarias para promover las nuevas tecnologías y los servicios de comunicación electrónica para las empresas, los organismos públicos y los ciudadanos particulares” (COM, 2004: 22).

Es el primer de los documentos analizados que manifiesta la idea de separación entre gobierno y las funciones reguladoras y cita expresamente a las autoridades reguladoras independientes. Sin embargo, el texto habla únicamente de telefonía móvil, no de medios audiovisuales. Siguiendo la lógica observada anteriormente en el capítulo sobre política comunitaria europea, la Comisión declara el apoyo al desarrollo de organismos reguladores independientes en tratándose del sector de telecomunicaciones, pero no hay menciones expresas con relación a la radio y a la televisión.

Al año siguiente, 2005, el Proceso de Barcelona estaba a punto de cumplir su 10º aniversario, por lo que el texto de la Comisión Europea reforzaba el discurso de procesos paralelos y complementarios. En la medida en que se iban diseñando los detalles de la PEV, era necesario buscar la coherencia con las iniciativas de la Asociación Euromediterránea (COM, 2005). Decía la Comisión que los planes de acción bilaterales estaban en

*convergencia normativa* con la UE y que reforzarían los objetivos estratégicos comunes, permitiendo:

“... intensificar la cooperación entre los países en el marco del Proceso de Barcelona y fomentar en mayor medida la cooperación regional y subregional. El Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) aportará asistencia financiera a la cooperación transfronteriza y transnacional, que vendrá a añadirse a la cooperación bilateral y regional actual” (COM, 2005: 3)

El *instrumento de vecindad* mencionado fue formalizado a finales de 2006, con el reglamento aprobado por el Parlamento y el Consejo<sup>180</sup>. Así, el IEVA sustituye los programas MEDA ejecutados en el marco del Proceso de Barcelona y se establece como el mecanismo central de las ayudas de la UE al desarrollo de los países socios. Del mismo modo que las iniciativas anteriores, el IEVA “se basa en los valores de la libertad, la democracia, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, y trata de impulsar, a través del diálogo y la cooperación, el compromiso con esos valores en los países socios” (PE y CUE, 2006: 3). Las áreas de cooperación establecidas por el IEVA son amplias, dentro de los ámbitos generales ya marcados por el Proceso de Barcelona. En este sentido, el texto habla de fomento, diálogo y cooperación en diferentes aspectos vinculados al desarrollo de los países socios, incluido el apoyo a la democratización “entre otras cosas mediante el refuerzo del papel de las organizaciones de la sociedad civil y la promoción del pluralismo en los medios de comunicación, así como mediante la observación y asistencia electorales” (PE y CUE, 2006: 4).

La aprobación del IEVA, como instrumento general, vino acompañada de un texto complementario y específico para el Sur del Mediterráneo, el Documento de Estrategia Regional (2007-2013) y Programa Indicativo Regional (2007-2013) para la Asociación Euromediterránea<sup>181</sup>. Este documento establece claramente tres áreas prioritarias para las inversiones: la primera, cooperación en política, justicia, seguridad e inmigración; la segunda, definida como desarrollo económico sostenible; y la tercera, desarrollo social e intercambios culturales.

En la primera prioridad, no hay ninguna mención a la libertad de expresión y derechos a la comunicación; en la segunda, un texto muy general habla del desarrollo de la sociedad de la información y de aproximar progresivamente la normativa sobre

---

<sup>180</sup> Reglamento (CE) No 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación IEVA. Publicado en el DOUE núm. L 310, de 09/11/2006.

<sup>181</sup> Recuperado de [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_euromed\\_rsp\\_summary\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_euromed_rsp_summary_es.pdf) [Consulta: 17/05/2012].

comunicaciones electrónicas en el Mediterráneo al marco comunitario europeo. Y, dentro de la tercera prioridad, la única referencia que encontramos a los temas vinculados a nuestro estudio es la intención de establecer el programa Información y Comunicación II, sin elementos concretos al respecto.

Pocos meses después, la Comisión publicaba una nueva comunicación, que habla de la consolidación de la PEV, superados los primeros 18 meses de su aplicación<sup>182</sup>. Eso comprueba que, aunque fuera lanzada en 2003, la PEV fue puesta en práctica a mediados de 2005, pocos meses antes de la Cumbre de Barcelona para el 10º aniversario de la Asociación Euromediterránea. Llama la atención que todos los documentos oficiales hablan de *colaboración y refuerzo* del Proceso de Barcelona, pero en este momento la Comisión afirma que, tras la aplicación de la PEV:

“La UE dispone ahora de un marco político único y de Planes de Acción de la PEV, que recogen compromisos recíprocos concretos, con once de sus socios, y ha instaurado un diálogo intenso y productivo con la mayor parte de los socios. Asimismo, cuenta con un nuevo instrumento financiero, que mejorará considerablemente la calidad de su asistencia y proporcionará fondos adicionales para respaldar las reformas en los países socios” (COM, 2006b: 2).

El documento hace un balance de la PEV, a través de una lista de “aspectos positivos” y “deficiencias”. En ninguna de las listas se encuentran citados expresamente elementos relacionados con la información y la comunicación. Predominan las propuestas de consolidación de la política de vecindad en los ámbitos de mercado común y zona de libre comercio, reformas administrativas, gestión de la migración, energía, etc. En la línea de actuación sobre intercambios interpersonales, destacamos “la formación de los futuros responsables de la reglamentación” (COM, 2006b: 8). Aunque seguramente la reglamentación prioritaria es la de las relaciones económicas, no deja de ser un gesto hacia la aproximación al modelo de legislación europeo, en el que la que la regulación es un elemento bastante respaldado. Por otro lado, llama la atención que en este texto desaparecen las menciones más explícitas a las reformas políticas dirigidas hacia la democratización de los países socios.

Un año después, una nueva comunicación de la Comisión habla de una *sólida* Política Europea de Vecindad<sup>183</sup>. En esta ocasión, el texto asume de manera más explícita

---

<sup>182</sup> Comunicación (2006) 726 final, de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la consolidación de la Política Europea de Vecindad. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0726:FIN:ES:PDF> [Consulta: 13/12/2011].

<sup>183</sup> Comunicación (2007) 774 final, de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Una Sólida Política Europea de Vecindad. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0774:FIN:ES:PDF> [Consulta: 13/12/2011].

que la PEV tiene ventajas sobre la Asociación Mediterránea, ya que “mientras los planteamientos bilaterales de la PEV se adecuan mejor a la promoción de reformas internas, el marco para la cooperación euromediterránea proporciona el contexto regional” (COM 2007b: 4). Después de resumir los avances identificados, la Comisión propone mejoras en determinados aspectos, dentro de los ámbitos ya destacados desde el principio. En el apartado sobre reforma sectorial y modernización, el texto declara:

“Con respecto a la sociedad de la información, los países socios de la PEV se beneficiarían no sólo de las interconexiones de redes de alta velocidad, sino también de una cooperación más estrecha entre las autoridades reguladoras de la zona de la PEV y los organismos reguladores europeos en este sector (COM 2007b: 10).

Tal y como hemos explicado en el apartado anterior, el año 2008 fue de mucha actividad política relacionada con la refundación o reconversión del Partenariado Euromediterráneo (Proceso de Barcelona) en Unión por el Mediterráneo (UpM). Posiblemente no por coincidencia, durante los años consecutivos a la instauración de la UpM no se encuentran muchos documentos comunitarios que destaquen la Política Europea de Vecindad.

Pero a partir de finales de 2009, la entrada en vigor del nuevo Tratado de la Unión Europea (Tratado de Lisboa) introdujo dos grandes cambios en las relaciones con los países vecinos, empezando por el propio concepto de vecindad y la posibilidad de establecer relaciones preferentes, además de la nueva configuración institucional de la acción exterior de la UE (Martín, 2012)<sup>184</sup>.

En consonancia con este nuevo Tratado, a mediados de 2010 la Comisión Europea volvería a adoptar una comunicación al Parlamento y al Consejo, en la que realiza un “Balance de la Política Europea de Vecindad”<sup>185</sup>. El saldo se presenta como muy positivo, destacando el crecimiento en los índices de comercio en la zona euromediterránea. Mientras los datos económicos son optimistas, la aplicación de los protocolos y convenios sobre derechos humanos y libertades fundamentales suscita reservas, ya que “en muchos países

---

<sup>184</sup> Cambios que según el análisis de Martín (2012) han contribuido a “una reorientación estratégica de las prioridades de la UE hacia el Este en detrimento del Mediterráneo justificada políticamente por la diferencia entre ‘vecinos europeos’ (los países del este) y ‘vecinos de Europa’ (los países mediterráneos)” (Martín, 2012: 362). El autor también afirma que una cuestión no resuelta es la articulación y coherencia entre la Política Exterior europea, la Política Europea de Vecindad y la cooperación económica y financiera de la UE en los países de la vecindad.

<sup>185</sup> COM (2010) 207 final: Comunicación (2010) 207 final, de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Balance de la Política Europea de Vecindad. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0207:FIN:ES:PDF> [Consulta: 14/12/2012]. En este documento se observa que la Comisión pasa a firmar oficialmente como Comisión Europea, y no más como Comisión de las Comunidades Europeas como aparecía en los documentos anteriores.

siguen existiendo graves problemas en lo tocante al respeto de las libertades de expresión —sobre todo en los medios de comunicación—, reunión y asociación” (COM, 2010: 4).

Como uno de los grandes objetivos de la PEV es la apertura de mercados, la Comisión alaba la liberalización en varios países de los servicios de telefonía móvil e Internet, pero no hay mención sobre la regulación de dichos servicios. La propia Comisión reconoce que “en el ámbito económico, sobre todo en materia de comercio y aproximación normativa, se han obtenido mejores resultados que en el campo de la gobernanza democrática” (COM, 2010: 16).

Por fin, en mayo de 2011, la Comisión tornó a publicar una comunicación sobre la PEV pero, en esta ocasión, conjuntamente con una nueva instancia comunitaria europea, la Alta Representante de la UE para asuntos exteriores y política de seguridad<sup>186</sup>. Dicha comunicación habla de una “nueva respuesta a una vecindad cambiante”, teniendo en cuenta la entonces reciente *Primavera Árabe* en Túnez, Egipto, Libia, y la situación de alerta en otros países de la zona como Siria. Por otro lado, también se anunciaban recientes reformas constitucionales en países como Marruecos y Jordania (COM, 2011). En este contexto, la comunicación habla de una *reconsideración* de la PEV en el ámbito euromediterráneo. Dicha reconsideración está vinculada también a otra iniciativa de la UE, lanzada dos meses antes, y llamada Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida<sup>187</sup>.

Paradójicamente, considerando que los ciudadanos de algunos países han tenido que movilizarse por su cuenta para derogar regímenes totalitarios, ahora sí el texto de la PEV se muestra más contundente, y habla de un nuevo enfoque que “debe basarse en la responsabilidad mutua y un compromiso compartido respecto a los valores universales que son los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho” (COM, 2011: 2). Nuestra consideración de paradoja se justifica por dos razones: de un lado, porque el documento destaca un “nuevo enfoque” relacionado con valores universales que siempre han estado en las bases del Proceso de Barcelona – Unión por el Mediterráneo; y, de otro, porque aunque esos valores siempre formaron parte de los principios de la propia UE, no estaban muy explícitos en los documentos de la PEV en años anteriores.

---

<sup>186</sup> Comunicación conjunta (2011) 303 final, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una nueva respuesta a una vecindad cambiante. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0303:FIN:ES:PDF> [Consulta: 29/06/2012].

<sup>187</sup> Comunicación conjunta (2011) 200 final, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Asociación para la Democracia y la Prosperidad compartida con los países del Mediterráneo meridional. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0200:FIN:es:PDF> [Consulta: 29/06/2012].

Es evidente, aunque el discurso político hable de procesos paralelos y complementarios, que la PEV ha quitado protagonismo a la Unión por el Mediterráneo. De hecho, la página web de la *External Action* de la UE dice que la PEV está respaldada por foros regionales de cooperación como la UpM<sup>188</sup>. Después del recorrido por la documentación revisada podemos afirmar que dichas políticas euromediterráneas coinciden en gran parte, por no decir en su totalidad, en torno a sus aspectos prioritarios<sup>189</sup>.

En tanto al tema que concierne al presente estudio, se destacan la garantía y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el fortalecimiento de la democracia, que conlleva el pluralismo en todos los sentidos, y el diálogo intercultural para una integración y convivencia pacífica, que están necesariamente conectados con el reconocimiento y la promoción de la diversidad cultural. Los documentos analizados no constituyen una legislación supranacional vinculante, pero demuestran la insistencia de la política euromediterránea – aunque más en el discurso que en las medidas concretas – sobre aspectos fundamentales para el desarrollo integral de la región, aspectos que están asociados de forma esencial al papel de los medios audiovisuales.

Así como hemos podido observar que los fundamentos de la política interna europea están presentes en las políticas euromediterráneas, buscaremos verificar en el siguiente apartado si dichos principios defendidos en el discurso político encuentran respaldo en las iniciativas de coordinación y colaboración puestas en marcha por otra instancia del poder público: los organismos reguladores del audiovisual de la cuenca mediterránea.

#### **4.2. La colaboración supranacional a partir de la Red de Instituciones de Regulación Mediterráneas**

Hemos tratado anteriormente de la plataforma integrada por decenas de organismos reguladores europeos (EPRA), construida como un espacio de intercambio de experiencias y de cooperación frente a los retos que suponen regular el audiovisual. Si coordinar la regulación entre diversos países que comparten una legislación común ya es difícil, es evidente que el grado de complejidad es mucho mayor entre Estados que comparten elementos geopolíticos y socioculturales, pero no el marco jurídico, como es el caso de los países que conviven a las orillas del Mediterráneo. En este sentido, cobran todavía más

---

<sup>188</sup> Véase [http://www.eeas.europa.eu/enp/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/enp/index_en.htm) [Consulta: 28/03/2012].

<sup>189</sup> No obstante, los resultados logrados en las distintas esferas presentan diferencias sustanciales. Véase Martín (2012).

importancia los espacios de diálogo entre los distintos reguladores, con el objetivo de identificar objetivos comunes y fortalecer el audiovisual mediterráneo.

Así, dos años después de la constitución de la EPRA en 1995, otra plataforma regional surgía con vistas a integrar las autoridades reguladoras de una zona considerada prioritaria por la política exterior europea. La *Réseau des Instances de Régulation Méditerranéennes* (Red de Instituciones de Regulación Mediterráneas, en adelante RIRM), utiliza como principal elemento de colaboración un aspecto que comparten países de diferentes continentes y realidades sociales, la convivencia entre las orillas del Mediterráneo. En diciembre de 1997, por iniciativa del *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* (CSA) de Francia y del *Consell de l'Audiovisual de Catalunya* (CAC), se creó la RIRM, con la participación de otros tres organismos reguladores, de Grecia, Italia y Portugal. En su página web, la Red se define como una plataforma de discusión y de intercambios regulares de información sobre las cuestiones relativas a la regulación del audiovisual<sup>190</sup>.

La RIRM promueve encuentros anuales para la discusión de los temas vigentes y, a lo largo de la última década, se fortaleció con la integración de nuevos entes reguladores, llegando, a finales de 2012, al número de 23 miembros que actúan en 20 países: Albania, Bosnia-Herzegovina, Chipre, Croacia, España, Francia, Grecia, Israel, Italia, Jordania, Kosovo, Líbano, Malta, Marruecos, Mauritania, Montenegro, Portugal, República de Macedonia, Serbia, y Turquía. A las reuniones anuales también asisten instituciones con estatus de observadores, tales como los representantes de los Territorios Palestinos, Comisión Europea, COPEAM, Parlamento Europeo y Consejo de Europa (Observatorio Europeo del Audiovisual).

Desde la segunda reunión, en Atenas (1998), el intercambio de experiencias entre los participantes puso de manifiesto que, aunque considerando las diferencias socioculturales de cada país, los organismos reguladores se enfrentaban a problemáticas muy similares en las tareas de regulación del audiovisual, un sector en plena transformación según lo corroboraba el expresidente del CAC, Josep Maria Carbonell<sup>191</sup>:

“Nosotros estamos viviendo un proceso extraordinario de cambio en los sistemas audiovisuales como resultado de la digitalización y de las nuevas redes de comunicación, etc. Estos procesos sin precedentes en el campo de las comunicaciones nos obligan a un intercambio de experiencias porque los problemas son los mismos. Compartimos los mismos problemas y estas redes,

---

<sup>190</sup> Página web oficial de la RIRM: <http://www.rirm.org/fr/presentation-rirm> Los estatutos de la RIRM fueron modificados en 2009 y 2010. Versión consolidada recuperada de [http://www.rirm.org/fr/document?id=25&id\\_document=144](http://www.rirm.org/fr/document?id=25&id_document=144) [Consulta: 22/07/2012].

<sup>191</sup> Entrevista concedida al autor de la presente investigación (Anexos).

la EPRA o la RIRM, nos ayudan a compartir nuestra experiencia y ver las respuestas que los diferentes operadores nos dan. En segundo lugar, cada vez con el satélite pero también con Internet, estamos llamados a vivir una regulación más compartida, porque cada vez, como pasa en Unión Europea, habrán emisores ubicados en países diferentes. Por eso estamos también llamados a compartir regulaciones básicas que nos permitan trabajar de forma operativa, de una forma más directa” (Entrevista nº 1, 2008: 63-72).

Naturalmente, a lo largo de su desarrollo la RIRM se reforzó como foro para la discusión de aspectos internos de los reguladores. Considerando la gran variedad estructural y los diferentes niveles de autonomía de los miembros de la red mediterránea, los debates en la RIRM se constituyen como una importante plataforma de persuasión política, en el sentido de ampliar potestades e instrumentos reguladores (como la capacidad de sanción), conquistar más independencia respecto al poder político y afianzar su rol de autoridad reguladora del audiovisual, especialmente a partir de la experiencia de los reguladores con una trayectoria más consolidada, como la *Radio Television Authority* de Chipre, hacia los que se están desarrollando. Así lo entiende el presidente del regulador chipriota entre 2004 y 2010, Nicos Papaioannou<sup>192</sup>:

“Al intercambiar nuestros puntos de vista y las cuestiones de interés común, todos ganan algo. (...) Les explicamos a ellos sobre la experiencia que tenemos y creo que tienen mucho a ganar de lo que escuchan durante nuestras sesiones plenarias aquí. (...) pueden utilizar la experiencia europea. Por supuesto, cada país va a utilizar esta experiencia de acuerdo con su ética. Cada país tendrá que hacerlo por separado porque cada país tiene su propia ética” (Entrevista nº 9, 2009: 56-64).

Además de compartir experiencias, sin olvidar de las especificidades de cada contexto, tampoco se abandona la idea de acercamiento entre los diferentes marcos legales, ya que la integración regional pasa por este aspecto, tal y como afirmaba el entonces presidente de turno de la RIRM en el período 2009/10, Juan Montabes<sup>193</sup>:

“El principal desafío en la presidencia de la Red Mediterránea, y que considero puede ser extensible al resto de plataformas y foros en el que están representados organismos de diferentes países, es llegar a acuerdos y consensos sobre temáticas y asuntos que son abordados desde distintos puntos de vista por cada autoridad. Tenga en cuenta, que cada organismo regulador está dotado de unas competencias que en muchos casos difieren según la legislación nacional aplicable” (Entrevista nº 7, 2009: 4-8).

Así, las reuniones anuales de los reguladores del Mediterráneo han centrado el debate en temas muy relevantes como los procedimientos de concesión de licencias a los operadores audiovisuales, normas y criterios anti-concentración de la propiedad de medios (Lisboa, 1999); el apagón analógico y la implementación de la televisión digital terrestre

---

<sup>192</sup> Entrevista concedida al autor de la presente investigación (Anexos).

<sup>193</sup> Entrevista concedida al autor de la presente investigación (Anexos).

(Nápoles, 2000); los retos que suponen a un regulador estatal actuar sobre la TV por satélite. (Nicosia, 2004); la monitorización y la supervisión de contenidos audiovisuales en un contexto de convergencia tecnológica (París, 2005); o la representación de las mujeres en los medios (Estambul, 2010), entre varios otros. Además, la RIRM se ha planteado temas de impulso y promoción de la cultura mediterránea, con la circulación de obras audiovisuales producidas en los distintos países, tema abordado, por ejemplo, en 2007 (Barcelona) o la diversidad en sociedades multiculturales (Granada, 2009).

No obstante, a diferencia de la plataforma europea EPRA, después de casi una década de debates la Red Mediterránea decidió dar un paso más allá del intercambio de experiencias, en la dirección de alcanzar una coordinación más efectiva en la regulación de los medios audiovisuales. Los estatutos de la RIRM no excluyen la posibilidad de establecer objetivos comunes o acuerdos consensuados, por lo que a partir de 2008 nacen las primeras iniciativas para crear principios comunes de regulación en la zona mediterránea.

#### **4.2.1. La declaración sobre regulación de contenidos audiovisuales**

Desde las primeras reuniones las autoridades reguladoras han demostrado una de sus principales preocupaciones, coincidiendo con la EPRA: la protección de los menores frente a contenidos impropios. En el encuentro de Atenas (1998), los miembros de la RIRM se pronunciaron de forma unánime a favor de la clasificación de programas, a través de una señalización en pantalla, como forma de información al telespectador, especialmente a los responsables por niños y adolescentes. Este tema volvería a ser tratado en reuniones posteriores y, al final, constituyó uno de los pilares de la primera iniciativa conjunta de la RIRM: la Declaración sobre la regulación de contenidos audiovisuales (RIRM, 2008a).

A propuesta de los organismos reguladores de Francia y Marruecos, la RIRM logró acordar su primera Declaración conjunta durante la 10ª reunión, en Calabria<sup>194</sup>. El documento de conclusiones<sup>195</sup> de la reunión dice de la Declaración que:

“Ella es, en el contexto actual de globalización, una base de principios comunes y esenciales para los contenidos audiovisuales, a partir de la cual las instituciones reguladoras del Mediterráneo se comprometen a sensibilizar los responsables por las emisoras, respetando las especificidades nacionales. La declaración servirá de referencia suplementaria para la regulación de los contenidos audiovisuales en el espacio mediterráneo, en una época de convergencia tecnológica y la

---

<sup>194</sup> *Déclaration du Réseau des Institutions de Régulation Méditerranéennes sur la Régulation des Contenus Audiovisuels, Faite à Marrakech, le 30 novembre 2007 et adoptée à Reggio Calabria, le 3 octobre 2008.*

<sup>195</sup> Traducción del autor de la presente investigación.

difuminación de las fronteras. Ella se basa en el respeto a los valores, principios y derechos fundamentales compartidos por los miembros de la red, tales como el respeto a la persona humana y de la alteridad, la preservación del Estado de derecho, la protección de los niños y la adolescencia y la educación de los menores en materia de derechos humanos, la exactitud de la información y el respeto del pluralismo de opiniones y de expresión. Proporciona mecanismos de cooperación internacional que asegurarán una regulación concertada y eficaz. En el caso particular de los contenidos audiovisuales transfronterizos miembros de la red están comprometidos con la transparencia y la información mutua” (RIRM, 2008b: 2).

Tal y como se evidencia en la cita anterior, los criterios de regulación de contenidos de la Declaración parten de tres elementos centrales: el cumplimiento de la legislación, el respeto a los derechos fundamentales y la protección de los menores de edad.

A partir de esta base, los principios del documento se organizan en cuatro partes. En la primera, los organismos reguladores dicen que velarán por los valores y derechos relacionados con la dignidad humana, actuando junto a los contenidos audiovisuales para que respeten la vida privada, la imagen, el honor y la reputación de las personas; no inciten a comportamientos degradantes, al odio, a la xenofobia o a la discriminación de cualquier tipo; no se beneficien de la inexperiencia o credulidad de personas vulnerables, como los menores; y para que promuevan la diversidad cultural de las sociedades mediterráneas, en el espíritu de respeto y comprensión mutuos. El mismo artículo también establece que los reguladores evitarán la emisión de contenidos audiovisuales que hagan apología de la violencia o del terrorismo, o que violen la tercera Convención de Ginebra sobre prisioneros de guerra, o que alienten prácticas ilegales (RIRM, 2008a: 2). Sobre este último tópico, habría que especificar a qué tipo de prácticas ilegales se refiere el texto, ya que en algunos Estados todavía hoy los marcos jurídicos tipifican como ilegales varias actividades asociadas a libertades de expresión y comunicación.

La segunda parte de la Declaración trata de la protección de niños y jóvenes, en base a los acuerdos internacionales sobre los derechos de los menores. En este sentido, los reguladores acuerdan que los contenidos pornográficos o que contengan violencia extrema y/o gratuita sólo deberían ser emitidos bajo un sistema de codificación y bloqueo que impida el libre acceso de los menores. Del mismo modo, la Declaración insta a los operadores audiovisuales a que no emitan contenidos que fomenten el consumo de drogas lícitas e ilícitas, o que inciten a comportamientos violentos. También se acuerda la obligación por parte de los operadores audiovisuales de emitir alertas de clasificación (alertas que deberían ser fácilmente identificadas también por las personas con discapacidad visual o auditiva), en el caso de contenidos que puedan considerarse perjudiciales al desarrollo de niños y adolescentes. Finalmente, esta parte de la Declaración también habla de impulsar

programas y contenidos que eduquen a los menores en el marco de respeto a los derechos humanos y tolerancia (RIRM, 2008a: 3).

La tercera parte del texto de la RIRM es dedicada al tratamiento de la información en los medios. Los reguladores mediterráneos declaran que la libertad de información conlleva la “exactitud de la información” por parte de profesionales y medios, así como la libertad de expresión y la diversidad de ideas deben implicar el respeto a los derechos humanos (RIRM, 2008a: 4). En este sentido, la Declaración habla de asegurar la exigencia de “exactitud” de la información, el derecho de respuesta y la rectificación de la información en el caso de errores contrastados. Por otro lado, menciona también que los medios han de respetar la libertad de expresión y el pluralismo de puntos de vista, pero siempre y cuando la expresión de opiniones no vaya en contra de los principios establecidos anteriormente.

Finalmente, la cuarta y última parte de la Declaración de la RIRM intenta establecer el acuerdo conjunto de poner en práctica los criterios descritos anteriormente, vinculado estos principios al compromiso de las autoridades en establecer mecanismos comunes de regulación y cooperación institucional. Así, el documento busca incluir no sólo la regulación en el ámbito estatal o nacional, pero también hacer frente a una de las principales preocupaciones de algunos de los reguladores, tal y como manifestaba Abdel Hadi Mahfouz, presidente del Consejo Audiovisual de Líbano: “Nosotros tenemos actualmente un problema, la difusión por satélite. Ha una serie de vulneraciones realizadas por canales satelitales y no tenemos poder sobre ello. (Entrevista nº 6, 2009: 26-27). Sobre los canales nacionales, afirmó: “Los canales libaneses respetan el principio de protección de los niños. No hay pornografía en la TV, pero recibimos pornografía a través de los canales vía satélite europeos” (Entrevista nº 6, 2009: 139-140).

Las declaraciones de Mahfouz ilustra el desafío que representa la regulación del audiovisual transfronterizo, considerando que en el área euromediterráneo los distintos países no están bajo una norma supranacional, como es el caso de los Estados miembros de la UE. Por eso la coordinación entre las autoridades reguladoras cobra todavía más importancia.

#### **4.2.2. El énfasis en la protección de los menores**

Hemos visto que uno de los ejes centrales de la declaración conjunta (RIRM, 2008a) es la regulación de contenidos inadecuados para niños y adolescentes. Así, el tema volvió a

cobrar protagonismo al año siguiente durante la reunión de Granada (2009), cuando los reguladores manifestaron su creciente preocupación por la insuficiente supervisión de la TV por satélite y la proliferación de canales temáticos dirigidos a los niños.

Las bases generales de regulación estaban definidas por la Declaración de 2008, pero la RIRM entendió la necesidad de un nuevo documento, más específico y con indicaciones concretas a las autoridades asociadas. De esta forma, el principal resultado de la reunión de Granada fue una nueva Declaración<sup>196</sup>, coherente con la anterior, pero que cierra el foco de las acciones en la protección de los jóvenes y el combate contra la violencia en los medios (RIRM, 2009). El documento define cuatro estrategias centrales: definir un criterio común de señalización de programas dirigidos a los niños y jóvenes; sistematizar la información a los padres sobre los peligros de la TV para los menores de 3 años; crear una lista compartida de expertos en protección de menores y organizar actividades formativas para los responsables en los países miembros de la Red; lanzar una alianza mediterránea para la promoción de la alfabetización mediática, que trabaje en la sensibilización de padres, educadores, profesores y menores (RIRM, 2009: 2).

Analizando los textos de las dos Declaraciones adoptadas por la RIRM, podemos identificar que mientras el primer documento, de 2008, reúne un conjunto de principios a seguir, el segundo acuerdo, de 2009, prioriza las acciones que la Red entiende como fundamentales para alcanzar los objetivos anteriores, tal y como señala Juan Montabes<sup>197</sup>:

“El encuentro de Granada tuvo un importante resultado y fue la adopción de una declaración de intenciones sobre la protección de los menores. En ella se acordó parte de los países que integran la RIRM estudiar la posibilidad de establecer una señalización uniforme en los programas destinados a los menores de edad. También se acordó la constitución de un grupo de expertos de diversas disciplinas, cuyo cometido es analizar la influencia de la televisión en el desarrollo psicológico y social de los niños de cero a cuatro años. Por otro lado, nos comprometimos a conformar una alianza mediterránea cuyo objetivo es establecer estrategias educativas comunes en el consumo de contenidos audiovisuales. Dichas estrategias educativas están dirigidas a los padres y educadores, y también a los propios menores, respecto de los contenidos y mensajes que lanzan los medios audiovisuales” (Entrevista nº 7, 2009: 13-22).

La reunión a finales de 2010, en Estambul, fue el momento de hacer balance de resultados después de la adopción de las dos Declaraciones por parte de los reguladores

---

<sup>196</sup> *Déclaration d'intention relative à la protection du jeune public et à la lutte contre la violence dans les médias* (RIRM, 2009). Traducción del autor de la presente investigación.

<sup>197</sup> Entrevista concedida al autor de la presente investigación (Anexos).

miembros de la RIRM. Por un lado, el elemento de promoción de la alfabetización mediática ya había originado su primera iniciativa, un seminario especializado sobre los medios<sup>198</sup>.

Poco antes del seminario, la RIRM había firmado un Memorándum de Entendimiento con la Conferencia Permanente del Sector Audiovisual Mediterráneo (COPEAM), entidad que congrega a los operadores audiovisuales de la región, especialmente a los servicios de gestión pública y profesionales independientes, y que participa como observador de las reuniones de la Red<sup>199</sup>. El Memorándum destaca la colaboración entre reguladores y operadores del audiovisual – en referencia al concepto de corregulación –, además de subrayar la necesidad de avanzar hacia un marco jurídico compartido y una armonización de la normativa regulatoria para el audiovisual mediterráneo, así como lo explicaba Stéphanie Rabourdin-Godbert, Relaciones Internacionales de la Conferencia Permanente del Audiovisual Mediterráneo<sup>200</sup>:

“Para nosotros, es muy importante la creación de una red, para crear un vínculo fuerte entre todos los actores y operadores del área. El objetivo de la COPEAM es construir un fuerte paisaje audiovisual Mediterráneo que promueva la cooperación de los contenidos mediterráneos. Y lo final es ver cómo transmitir todos los contenidos, para tener una mayor cooperación entre Norte y Sur y viceversa. Debido a que éste es uno de los problemas, es importante para nosotros ver que los reguladores están todos juntos y tratar de impulsar la creación de reglas. Por ejemplo, el problema concernido a la violencia en la TV, o el rol de la mujer en la televisión es muy importante para COPEAM. Tenemos una comisión especial llamada Mujeres en el Mediterráneo. Asimismo, las cuestiones multiculturales. Todo lo que tienen que hacerse cargo los reguladores” (Entrevista nº 10, 2009: 16-24).

Sin embargo, los participantes de la reunión anual de Estambul también manifestaron que una de las prioridades de la RIRM - los criterios comunes para la señalización informativa de los programas - todavía se encontraba en una fase incipiente, tal y como se expresa en el documento de conclusiones del evento<sup>201</sup>:

“Son empleados criterios diversos y son aplicados diferentes niveles de señalización para el mismo programa en muchos países. Los participantes manifestaron su deseo de alcanzar un pensamiento común sobre el tema, proponiendo la creación de una herramienta de trabajo sobre los criterios que se utilizan para la clasificación de ficción, series de TV, videos musicales transmitidos en varios países” (RIRM, 2010: 2).

---

<sup>198</sup> *Seminar on media literacy and the protection of children*. Malaga, 25<sup>th</sup> June 2010. Véase [http://www.rirm.org/medias/\\_documents/en/178.2.Seminar%20media%20literacy.pdf](http://www.rirm.org/medias/_documents/en/178.2.Seminar%20media%20literacy.pdf) [Consulta: 17/11/2011].

<sup>199</sup> *Protocole d'entente RIRM-COPEAM*. El Memorándum manifiesta la intención de trabajar de forma alineada con la Unión por el Mediterráneo, instancia analizada en apartados anteriores de este capítulo. Recuperado de [http://www.rirm.org/medias/\\_documents/fr/179.1.Protocole%20Entente%20RIRM-COPEAM%20FINAL.pdf](http://www.rirm.org/medias/_documents/fr/179.1.Protocole%20Entente%20RIRM-COPEAM%20FINAL.pdf) [Consulta: 19/11/2011].

<sup>200</sup> Entrevista concedida al autor de la presente investigación (Anexos).

<sup>201</sup> Traducción del autor de la presente investigación.

En la reunión de 2011 (La Valleta, Malta), y siguiendo la lógica de establecer criterios comunes, los miembros de la RIRM adoptaron una tercera Declaración, en esta ocasión concretamente sobre los programas de televisión, popularmente conocidos como *Reality Shows*. A propuesta del organismo regulador francés, y siempre en el marco de los principios ya acordados en la Declaración de 2008, el nuevo texto demuestra la preocupación creciente de los reguladores sobre un género audiovisual que ya no se emite únicamente por la televisión convencional, sino también a través de novas tecnologías de información y comunicación, y que supone riesgos a la audiencia y también a los propios participantes del *reality show*<sup>202</sup>. Por ello, la RIRM considera necesario, por un lado, empezar el proceso de diálogo entre los profesionales de los medios y representantes de la sociedad civil, y, por otro, fortalecer la protección de las audiencias vulnerables, especialmente con relación a la dignidad humana (RIRM, 2011: 1).

En este sentido, los reguladores acordaron velar para que los *reality shows* emitidos por operadores que están bajo su competencia sigan tres aspectos esenciales: no generar situaciones que puedan herir o dañar los derechos fundamentales de la persona humana; señalar debidamente todas las emisiones; y comunicar al público toda la información sobre los medios de producción, como las condiciones de grabación y la selección de participantes (RIRM 2011: 1). Asimismo, la Declaración de la RIRM anima a los operadores audiovisuales responsables por la emisión de *reality shows* a prevenir situación denigrantes y daños a los derechos humanos a través de códigos de conducta; reflexionar sobre las responsabilidades éticas y sociales de los valores emitidos por dichos programas; analizar con atención el proceso de selección de los candidatos y vigilar el estado psicológico de los participantes antes, durante y después de cada programa (RIRM, 2011: 1).

Esta trayectoria demuestra que la Red de Instituciones de Regulación Mediterráneas ha conquistado progresivamente la confianza de diferentes autoridades reguladoras y ha encontrado formas de negociar y consensuar en un contexto sociopolítico delicado, partiendo del elemento clave que indicaba Mahfouz, presidente del Consejo Audiovisual libanés: “Para nosotros, el punto de partida es lo que todos tenemos en común, los valores comunes, y nos gusta participar y contribuir al llamado diálogo de civilizaciones, de culturas, tomando en consideración las especificidades de cada país” (Entrevista nº 6, 2009: 93-95).

Es importante tener en cuenta que los documentos de la RIRM son “declaraciones de intenciones”, esto es, no tienen el peso vinculante de una legislación supranacional,

---

<sup>202</sup> *Déclaration relative aux émissions de télé-réalité* (RIRM, 2011).

aunque representan el compromiso de los distintos reguladores con unos principios comunes y la disposición de trabajar en una misma dirección, por lo que pueden incluirse en la esfera de las políticas euromediterráneas y estar considerados un importante paso hacia la integración de la zona, tal y como indicaba, Ahmed Ghazali<sup>203</sup>, presidente de la autoridad reguladora marroquí entre 2003 y 2012:

“Marruecos e Israel son los únicos países de los que sus respectivos organismos reguladores son admitidos como observadores en el Consejo de Europa. Somos miembros observadores y hemos contribuido al proyecto de reforma de la Convención de Televisión Transfronteriza y somos llamados (...) a vender a las autoridades políticas la idea de adhesión a dicha convención. Como usted sabe, Marruecos es el único país del sur del Mediterráneo que tiene un estatuto avanzado dentro de la Unión Europea (...) y hay una disponibilidad una vez más de inspirarse en lo que sucede en Marruecos sobre su proximidad con Europa, la cooperación con Europa, la integración parcial de los mercados y con las sociedades occidentales europeas forman parte de la trayectoria histórica bastante normal en Marruecos (Entrevista nº5, 2009: 182-192).

A partir de este recorrido por los principales documentos de la RIRM, podemos verificar que los acuerdos están alineados con los principios de las políticas euromediterráneas, así como también guardan una estrecha relación con aspectos destacados por la política audiovisual europea y los documentos de la EPRA, tratados en el capítulo anterior de esta investigación<sup>204</sup>. Los principales elementos coincidentes en todas estas instancias analizadas son la protección de los menores de edad, el respeto y la defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales – de los que se desprenden el fortalecimiento de las sociedades democráticas a partir del pluralismo en todas sus vertientes –, y también el impulso y promoción del diálogo entre las diversas culturas, para una convivencia que reconozca la importancia de la diversidad cultural<sup>205</sup>.

Estos tres ámbitos centrales, los cuales abarcan una serie de aspectos y criterios más específicos, están intrínsecamente vinculados al papel que juegan los medios audiovisuales en la sociedad y la opinión pública. Por tanto, dichos temas deberían marcar de forma contundente la agenda reguladora de las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de la misión de los medios audiovisuales. En este sentido, la segunda parte de

---

<sup>203</sup> Entrevista concedida al autor de la presente investigación (Anexos).

<sup>204</sup> Exceptuando las reglas concernidas a la publicidad en los medios audiovisuales, que son un pilar fundamental en la regulación comunitaria europea, pero no cobran protagonismo en las políticas euromediterráneas, por lo que no daremos especial énfasis en el análisis de casos de la segunda parte de esta investigación.

<sup>205</sup> En la más reciente Asamblea de la RIRM, días 22 y 23 de noviembre de 2012 en Lisboa, los organismos reguladores aprobaron una nueva Declaración que trata sobre la lucha para erradicar estereotipos de género de los medios audiovisuales. Véase

[http://www.rirm.org/medias/\\_documents/fr/205.12.D%C3%A9claration%20relative%20%C3%A0%20la%20lutte%20contre%20les%20stereotypes%20fond%C3%A9s%20sur%20le%20genre\\_%20Lisbonne\\_%2023%20novembre%202012%20\(1\).pdf](http://www.rirm.org/medias/_documents/fr/205.12.D%C3%A9claration%20relative%20%C3%A0%20la%20lutte%20contre%20les%20stereotypes%20fond%C3%A9s%20sur%20le%20genre_%20Lisbonne_%2023%20novembre%202012%20(1).pdf)  
[Consulta: 30/11/2012].

la presente investigación estará dedicada al análisis de seis organismos reguladores de la zona euromediterránea – concretamente en Francia, España, Líbano y Marruecos – a partir de los cuales buscaremos constatar si los principios comunes destacados están reflejados en sus actuaciones durante los últimos cinco años.



## **SEGUNDA PARTE**

### **LOS ORGANISMOS REGULADORES DE LOS MEDIOS AUDIOVISUALES EN FRANCIA, ESPAÑA, LÍBANO Y MARRUECOS: SIMILITUDES Y ESPECIFICIDADES**



## ***Introducción a la segunda parte***

Los fundamentos recogidos en la primera parte de nuestra investigación, concernidos a los principios que justifican una regulación diferenciada sobre los medios audiovisuales, constituyen el marco a partir del cual pasaremos al análisis de los casos seleccionados en la zona euromediterránea: los casos de las autoridades reguladoras constituidas en Francia, España, Líbano y Marruecos.

En base a los Capítulos 1 y 2, en los que revisamos antecedentes y fuentes especializadas y también conocemos el caso del regulador británico, Ofcom, considerado un referente global, hemos conformado una pauta de observación para las características asociadas a un alto nivel de autonomía de los organismos reguladores. Son aspectos relativos a la estructura y personalidad del ente público, la instancia de toma de decisiones, el alcance competencial de la función reguladora y el grado de transparencia de la autoridad de regulación. En esta segunda parte de la investigación, la pauta de observación nos guiará para identificar y presentar de forma esquemática la configuración de cada organismo regulador analizado y sus mecanismos de independencia<sup>206</sup>.

Posteriormente, buscaremos conocer y analizar las actuaciones de los organismos reguladores incluidos en el estudio. Sin olvidar que regular el mercado y regular los contenidos audiovisuales son – o deberían ser – tareas relacionadas y abordadas de forma coherente por el mismo organismo independiente, ponemos el énfasis de nuestra investigación sobre la supervisión que afecta a los contenidos, justamente porque esta función constituye el principal diferencial de las instituciones encargadas de los medios audiovisuales respecto a otras autoridades que regulan las infraestructuras de conexión o los servicios de telecomunicaciones, por ejemplo.

Para definir los ámbitos de regulación de contenidos más relevantes, en los Capítulos 3 y 4 hemos revisado las principales políticas de integración euromediterráneas, la Unión por el Mediterráneo (Proceso de Barcelona) y la Política Europea de Vecindad, así como las Declaraciones acordadas por organismos reguladores de la zona en el seno de la Red de Instituciones de Regulación Mediterráneas (RIRM). Hemos podido verificar que los aspectos destacados en dichas instancias euromediterráneas guarda una íntima relación

---

<sup>206</sup> Véase las tablas 2.1. y 2.2., en el Capítulo 2 de esta investigación, pp. 76-77.

con los pilares de la normativa comunitaria europea sobre los contenidos difundidos en los medios audiovisuales, y más concretamente con la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual (DSCA) aprobada en 2007.

Así, a partir de este análisis teórico y documental, hemos identificado tres ámbitos principales coincidentes: la protección de los menores frente a los contenidos inapropiados y su participación en los programas; los derechos humanos y libertades fundamentales, el ámbito más amplio, con destaque para el respeto a la dignidad humana y los temas relacionados con la consolidación de la democracia, sobre todo las garantías de pluralismo en los medios; y el diálogo intercultural, como elemento clave para la promoción de una convivencia pacífica en el respeto de la diversidad cultural.

De este modo, en los capítulos consiguientes que conforman la segunda parte de nuestra tesis doctoral, analizaremos el modelo de Francia y su *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* (CSA), las experiencias creadas en tres comunidades autónomas de España – *el Consell de l'Audiovisual de Catalunya* (CAC), el Consejo Audiovisual de Navarra (CoAN) y el Consejo Audiovisual de Andalucía (CAA) – y los intentos de establecer un organismo estatal, el caso del *Conseil National de l'Audiovisuel* (CNA) de Líbano y la *Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle* (HACA) existente en Marruecos.

Es trabajo nos permitirá describir la configuración de los organismos reguladores existentes en los cuatro países elegidos y sus actuaciones en el período de los últimos cinco años (2007-2011), por lo que podremos verificar si cumplen las funciones de las que están encargados legalmente, además de identifica sus especificidades y similitudes. Asimismo, podremos observar si dichas actuaciones guardan relación con los ámbitos destacados por las políticas euromediterráneas que pueden ser aplicados a la regulación de los contenidos audiovisuales, es decir, protección de los menores, derechos humanos y diversidad cultural.

## CAPÍTULO 5

### **El Conseil Supérieur de l'Audiovisuel de Francia**

Nuestro análisis de casos empieza por la regulación del sector audiovisual en la República de Francia, un país destacado y muy representativo, tanto en las políticas comunitarias europeas como en las iniciativas y proyectos orientados a los países vecinos del Mediterráneo. En el desarrollo de la comunicación audiovisual, el pionerismo de Francia también es remarcable. De forma similar al Reino Unido, a principios del siglo XX las emisiones de radio aumentaban de forma exponencial en territorio francés. Mientras tanto, se perfeccionaban nuevas tecnologías que vendrían a permitir, en 1932, las primeras transmisiones de imágenes en París. Los servicios regulares de TV comenzaron cinco años más tarde bajo el modelo de monopolio estatal, entonces dominante entre los países europeos y siendo el ente público británico – BBC – su principal referente.

No obstante, la evolución de la televisión francesa presenta también muchas diferencias de la trayectoria del Reino Unido. Mientras los británicos apostaron rápidamente por un panorama audiovisual mixto, entre la gestión directa del poder público y la iniciativa privada<sup>207</sup>, Francia sostuvo el monopolio estatal<sup>208</sup> hasta finales de los años 70 (Autin, 2007). Los diez años posteriores a la creación de la *Office de Radiodiffusion Télévision Française* (ORTF), en 1964, están considerados el primer período de desarrollo del sistema audiovisual francés. Hasta 1968, hubo un amplio consenso político y social en torno a la TV pública y sin publicidad. A partir de entonces, aún dentro de la filosofía de servicio público, la oferta estatal fue diversificada con la puesta en marcha de dos nuevos canales de TV (Wolton, 1993).

No fue hasta principios de los años 80, con la llegada al poder del socialista François Mitterrand, cuando el Gobierno francés se sumó a la tendencia mundial de liberalización de la comunicación audiovisual. Eso no quiere decir que hasta aquel momento sólo emitían medios estatales, por lo menos en tanto a la oferta radiofónica. Algunos estudios indican que en 1980 más de 170 estaciones – conocidas como *radios libres* – estaban activas en el territorio francés, aunque no contaban con ningún tipo de licencia de operación<sup>209</sup>. De hecho,

---

<sup>207</sup> Véase capítulo 2 de la presente investigación.

<sup>208</sup> Primero, en 1939, con a través de la *Radiodiffusion Nationale* (RN), sustituida en 1945 por la *Radiodiffusion Française* (RDF) y, en 1949, por la *Radiodiffusion-Télévision Française* (RTF), que explotó el monopolio estatal hasta 1964.

<sup>209</sup> Véase Riboreau (2006).

según relata Wolton (1993), antes de llegar al poder los socialistas habían defendido firmemente a las radios libres, por lo que una vez en el Gobierno tenían el compromiso de promover la apertura de la radiodifusión, aunque sin renunciar al discurso político de fortalecer los medios públicos.

### 5.1. Antecedentes del modelo regulador francés

Así, en julio de 1982 se aprobó la *Loi n°82-652 sur la communication audiovisuelle* (en adelante, Loi 82-652)<sup>210</sup>, que empezaba su texto bajo el precepto fundamental de que la comunicación audiovisual es libre (Loi 82-652, 1982: 2432). La legislación reconocía la posibilidad de utilización del espacio radioeléctrico por la iniciativa privada – previa autorización del poder público - y, en efecto, abría las puertas a la legalización de las estaciones de radio “clandestinas”, así como al surgimiento de emisoras privadas de TV. En los cuatro años siguientes, tres nuevos canales de TV de gestión privada irrumpieron en la oferta televisiva, cambiando radicalmente el panorama audiovisual de Francia<sup>211</sup>.

Pero el proceso de liberalización del sector audiovisual todavía pasaría por otro momento crucial y vendría a completarse con la que, todavía hoy, es una de las piedras angulares del marco jurídico del audiovisual francés: la *Loi n° 86-1067 relative à la liberté de communication* (en adelante, Loi 86-1067), aprobada en 30 de septiembre de 1986 y publicada en el Boletín Oficial francés del día siguiente<sup>212</sup>. Siguiendo la noción de una comunicación libre y plural, y a lo largo de 111 artículos, la Ley desarrolló los principios que deberían regir todos los aspectos relacionados con los servicios de radiodifusión en territorio francés, así como el papel y la misión encargada al Servicio Público Audiovisual. Pero uno de los puntos clave de esta Ley estaba en capítulo IV de la norma, todo dedicado a la privatización de *Télévision Française 1* (TF1) y que se hizo efectiva al año siguiente, un cambio legal registrado por primera vez en Europa (Harcourt, 2005: 188).

A partir de entonces, siguiendo las tendencias globales y el desarrollo de las posibilidades técnicas, la legislación concernida a los medios audiovisuales ha sufrido varios cambios – entre los que se destaca la Ley n° 94-88 que, además de hacer la transposición de la directiva comunitaria europea de 1989 (Televisión Sin Fronteras), flexibilizó sensiblemente las normas concernidas a la propiedad de los medios de radiodifusión<sup>213</sup>.

---

<sup>210</sup> Publicada en el *Journal Officiel de la République Française* (JORF) de 30/07/1982.

<sup>211</sup> *Canal Plus* (de pago), *La Cinq* y el canal musical M6 (Wolton, 1993).

<sup>212</sup> *Journal Officiel de la République Française* (JORF) n°79, de 01/10/1986.

<sup>213</sup> *Loi n° 94-88 du 1 février 1994 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, publicada en el JORF núm. 27, de 02/02/1994, p.1800. El porcentaje máximo permitido para la propiedad de una emisora

La oferta televisiva y radiofónica en Francia se multiplicó, especialmente en la última década. A comienzos de 2012, Francia presenta una de las industrias audiovisuales más potentes de Europa y del mundo; en el sector audiovisual, estaban disponibles más de 580 canales de TV (entre públicos y privados, de pago o gratuitos, nacionales o locales, generalistas o temáticos) a través de las distintas plataformas de distribución, es decir, ondas terrestres, cable, satélite, IPTV y telefonía móvil, además de más de 50 canales extranjeros emitiendo para Francia<sup>214</sup>. Sobre la radio, el número de operadores superó los 870, que emitían a través de más de 5 mil frecuencias distintas.

Con relación al ámbito específico que nos ocupa, los organismos independientes de regulación, las leyes antes mencionadas constituyen hitos normativos, por lo que también son nuestro punto de partida<sup>215</sup>. La Loi 82-652 establecía diferentes instituciones para la comunicación audiovisual: una Delegación Parlamentaria, un Consejo Nacional de carácter consultivo, los comités regionales, aunque el énfasis estaba en la creación de *la Haute Autorité de la communication audiovisuelle*, encargada especialmente de garantizar la independencia del Servicio Público Audiovisual. No obstante, este organismo no llegó a encontrar su lugar en el dispositivo institucional francés, y rápidamente se convirtió en el objeto de disputas políticas (Autin, 2007: 2).

Con la entrada en vigor de la Loi 86-1067, se puso en marcha una nueva autoridad, que sería la encargada de regular todo este complejo conjunto normativo: la *Commission nationale de la communication et des libertés* (INA, 1996). Dicha comisión tendría competencias para autorizar el establecimiento y uso de estructuras de telecomunicaciones, que no las del Estado (artículo 10), además de (artículo 11) velar por el cumplimiento, por parte de los operadores, del principio de tratamiento igualitario entre los usuarios, independientemente del contenido del mensaje (Loi 86-1067, 1986: 11756), lo que podría considerarse algo cercano a una regulación convergente.

---

de radiodifusión por parte de una persona o entidad aumentó del 25% al 49% del capital y derechos de voto, además de otros cambios en las reglas, desarrollados por Harcourt (2005: 189-191). Posteriormente fueron adoptadas nuevas reformas, con destaque para los textos que entraron en vigor en 2000 y 2009, y que contenían, respectivamente, la transposición de la revisión de 1997 de la Directiva TV sin Fronteras y la nueva Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual del 2007 (normas comunitarias desarrolladas en el capítulo 3 de la presente investigación).

<sup>214</sup> Datos del *Yearbook Online Premium Service 2011* (OEA, 2011).

<sup>215</sup> Antes de los organismos relacionados con la comunicación audiovisual, se creó en 1978 una instancia para garantizar la protección de las señas personales introducidas en ficheros informatizados de administraciones y grandes empresas. La Ley de 06/01/19978 que creó la Comisión nacional de informática y libertades (CNIL) calificó este organismo de Autoridad Administrativa Independiente (Autin, 2007: 2).

A la cabeza de la autoridad, concebida como independiente, estaba un órgano colegiado compuesto de 13 miembros designados de forma variada (seis elegidos por los Presidentes de la República, del Congreso y del Senado; un miembro del Consejo de Estado, dos magistrados representantes del Tribunal de cuentas y del *Tribunal de Cassation*; y el restante, entre miembros de la academia francesa y personalidades de los ámbitos de la prensa, del audiovisual y de las telecomunicaciones). Una vez más, el ente regulador tendría una vida muy corta, ya que dos años después de su creación ya se empezaban a debatir cambios legislativos importantes. La propuesta de modificación de la Ley de libertad de la comunicación pasa por un proceso sorprendente por su rapidez: en un período de tan sólo cinco meses, entre julio y diciembre de 1988, se eligen expertos para recoger las sugerencias de los profesionales del audiovisual, se realizan consultas a los representantes políticos, el Consejo de Ministros adopta el proyecto de ley, se producen debates en el Senado y en la Asamblea, la cual aprueba el cambio, y antes de que el año acabara, el texto aprobado ya estaba en manos del Consejo Constitucional (Nevoltry y Delcros, 1989: 14-15).

Así, a mediados de enero de 1989, la norma de 1986 relativa a la libertad de comunicación quedó modificada a partir de la *Loi n° 89-25*, publicada en el *Journal Officiel*<sup>216</sup>. Ésta pretendía, según el Gobierno, corregir problemas originados desde la promulgación de aquella (Nevoltry y Delcros, 1989). De entrada, el nuevo texto revisaba las situaciones que, en la medida necesaria, limitan y condicionan la libertad de comunicación en base a la libertad y la propiedad privada, la expresión pluralista de las corrientes de pensamiento y de opinión, la salvaguardia del orden público, las necesidades de defensa nacional, las obligaciones de servicio público, las limitaciones técnicas inherentes a los medios de comunicación, la dignidad de la persona humana y la necesidad de desarrollar una industria audiovisual nacional (*Loi 89-25*, 1989: 728), siendo las dos últimas los aspectos novedosos introducidos por la modificación legislativa.

Asimismo, en su primer artículo, el nuevo texto emplaza al nuevo *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* (en adelante, CSA), como autoridad independiente, responsable de garantizar el ejercicio de la libertad de comunicación. En este sentido, se le encargó la misión de asegurar el trato igualitario, garantizar la independencia e imparcialidad de los medios públicos audiovisuales, velar por la libre competencia y por el desarrollo de la producción nacional, defender el prestigio de la lengua y la cultura francesas, así como verificar la calidad y diversidad de los programas. Este último aspecto es diferenciado ya que la norma anterior no hacía mención expresa a la calidad y diversidad de los contenidos,

---

<sup>216</sup> *Loi n°89-25, du 17 janvier 1989, modifiant la Loi 86-1067 du 30-09-1986 relative a la liberté de communication*, publicada en el JORF de 18/01/1989.

mientras el nuevo texto no sólo instaba al Consejo a supervisar los programas como le permite formular proposiciones para mejorar dicha calidad en los contenidos audiovisuales (Nevoltry y Delcros, 1989: 30).

## 5.2. Evolución y estado actual del CSA

Superados los primeros años de disputas políticas y cambios legislativos, a partir de 1989 el *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* (CSA), quedó instaurado definitivamente, y con el beneplácito del Consejo Constitucional francés<sup>217</sup>, como el organismo independiente para regular los medios audiovisuales.

Para llevar a cabo esta misión, la nueva autoridad presenta cambios también en su composición. El órgano de decisión colegiado pasa a estar formado por nueve miembros, elegidos a partes iguales por los Presidentes de la República, de la Asamblea Nacional y del Senado (desaparecen los representantes del judicial y del ámbito profesional de la comunicación)<sup>218</sup>. Los miembros pasan a ser designados para un mandato de seis años no renovable, que no podrá ser revocado, excepto por casos concretos establecidos expresamente en ley. El texto también determina un fuerte régimen de incompatibilidad entre el cargo de consejero y cualquier otra actividad profesional remunerada. Hasta un año después de la expiración de su mandato los consejeros tienen obligaciones y beneficios de la función pública, esto es, siguen percibiendo su nómina en el caso de no ejercer otro trabajo, pero también siguen sometidos a restricciones (art. 432-13 del Código Penal), aparte que no pueden manifestarse públicamente sobre cuestiones que atañen al ámbito de competencias del CSA.

Paralelamente a la independencia del consejo colegiado, el propio organismo es dotado de mecanismos para que desarrolle su trabajo con autonomía. Por un lado, el CSA tiene la capacidad de establecer su propio reglamento interno de funcionamiento. También propone los recursos necesarios para cumplir su misión, que se incorporan a las votaciones parlamentarias para la aprobación de los presupuestos generales del Estado (Loi 89-25, 1989: 729) y la responsabilidad última para la gestión de estos recursos recae sobre el presidente del Consejo.

---

<sup>217</sup> El Consejo de referencia para la jurisdicción constitucional francesa consideró que una autoridad independiente suponía una garantía para el ejercicio de la libertad de comunicación constitucionalmente consagrada y que el CSA era la instancia de regulación encargada de garantizar esta protección. "Por este motivo, no se entiende de qué manera el legislador podría suprimir un organismo como éste sin exponerse a la censura del Consejo Constitucional" (Autin, 2007: 3).

<sup>218</sup> El mismo sistema de designación del propio Consejo Constitucional. Véase: <http://www.conseil-constitutionnel.fr> [Consulta: 18/10/2011].

Sobre los ámbitos de competencia del CSA, la ley del 89 modifica un aspecto bastante significativo. Sobre la autorización para explotar estructuras de telecomunicaciones, el texto dice que el Consejo hereda las funciones de su antecesor, pero sólo hasta que se publicara una nueva legislación, reorganizando las tareas reguladoras para las telecomunicaciones. En efecto, la legislación remarcaba la entonces tradicional separación entre las telecomunicaciones y los medios audiovisuales<sup>219</sup>.

Por otro lado, se consolidan las funciones del Consejo sobre los medios audiovisuales, ya marcadas en la ley original. Sobre los medios públicos, el organismo regulador designa parte de los miembros de sus Consejos de Administración; asimismo, está llamado a emitir su parecer sobre los *cahiers des charges* (contrato-programa) y debe supervisar el cumplimiento de la misión de servicio público establecida en este contrato, un conjunto de compromisos que incluye, por ejemplo, la expresión pluralista de las corrientes de pensamiento, especialmente en programas de información política. En este sentido, el Consejo también es quien determina las reglas para la producción y emisión de la campaña política en los medios oficiales y fiscaliza su correcta implementación.

Uno de los cambios más relevantes se refiere a la gestión privada o comercial de los servicios de radio y TV. El CSA fue encargado de convocar los concursos y responder por todo el proceso de asignación de frecuencias y otorgamiento de licencias, estableciendo las condiciones impuestas a los operadores en sus respectivas convenciones. Además de las reglas generales, los convenios establecen normas específicas para cada operador, según las características que demanda el servicio (duración y características de producción propia, programación cultural, educativa y de defensa del consumidor, comunicación local, etc.).

Respetando las condiciones que constan en la autorización de cada medio público o privado, el CSA debe monitorizar a todos para asegurar la protección de la infancia y la juventud frente a los contenidos perjudiciales; ha de supervisar la publicidad emitida – considerando la prohibición de propaganda política fuera de períodos electorales; estimular y verificar la difusión de cine y obras audiovisuales en francés y procedentes de la Comunidad Económica Europea, especialmente en horarios de máxima audiencia; regular los compromisos de inversión de los operadores de servicios audiovisuales en producción audiovisual y cinematográfica.

---

<sup>219</sup> Efectivamente, esto se dio a partir de la aprobación de la *Loi n° 90-1170 du 29 décembre 1990 sur la réglementation des télécommunications*, que establecía la distinción entre los servicios de telecomunicaciones y los servicios de comunicación audiovisual (JORF, 303, de 30/12/1990).

Uno de los elementos destacados de la Ley de 1989 es la ampliación de los mecanismos de los que dispone el Consejo para actuar sobre los medios que cometen infracciones. Por un lado, se mantiene que la primera actuación del Consejo frente a una infracción debe ser emitir una *mise en demeure* a los titulares de la licencia, esto es, una interpelación o requerimiento al operador para que preste explicaciones sobre el hecho registrado y rectifique el fallo dentro del plazo determinado. Pero en el caso que no haya solución al problema o que haya reincidencia, la legislación otorga la potestad sancionadora al CSA que, según la gravedad del incumplimiento y de acuerdo con las condiciones de las licencias, puede determinar la suspensión temporal de un programa o de toda la emisión por hasta un mes, reducir en hasta un año el período de la licencia concedida a la emisora, una multa económica o, en los casos muy graves, o incluso la revocación definitiva de la licencia de radiodifusión. Asimismo, independientemente del tipo de sanción aplicada, el Consejo audiovisual puede instar al canal de radio o TV que emita en su programación una declaración o comunicado sobre la infracción y la sanción aplicada (Loi 89-25, 1989: 731). Todas las decisiones del Consejo han de ser publicados en el Boletín Oficial y son susceptibles de recurso en el contencioso del Consejo de Estado.

Por otra parte, los operadores audiovisuales también han de mantener el Consejo audiovisual informado sobre los aspectos empresariales, esto es, la constitución del accionariado y sus cambios. La Ley de 1986 ya había establecido normas como, por ejemplo, el tope máximo de un 20% de las acciones a inversores extranjeros y un conjunto de reglas anticoncentración de la propiedad.

No obstante, la Ley 89-25 creó también el Consejo de la Competencia como organismo regulador para la materia, por lo que el CSA puede proponer modificaciones legislativas y emitir recomendaciones al Gobierno o al Consejo de la Competencia sobre el desarrollo de la competencia en la comunicación audiovisual, así como solicitar la actuación de las autoridades administrativas o judiciales competentes sobre prácticas de concentración económica. Eso sí, el Consejo audiovisual puede revocar la licencia de un medio sin previo aviso en el caso de que se produzcan cambios sustanciales sobre las características presentadas en la emisión de la licencia, incluyendo cambios en la composición del capital o de los órganos de gestión y en términos de financiación.

A la vez que regulaba el conjunto normativo de los medios audiovisuales convencionales - por ondas hertzianas -, la legislación francesa ya daba un paso adelante, estableciendo reglas específicas para los servicios audiovisuales transmitidos por cable (fijadas por decreto, en base a un informe previo del CSA). Por último, la Ley también

determina que el CSA debe ser consultado sobre el posicionamiento de Francia acerca de negociaciones internacionales vinculadas a la radiodifusión.

Del mismo modo, destacamos que la Ley de 1989, ratificando el texto del 86, busca asegurar la transparencia del organismo independiente para la regulación del audiovisual. Así, se establece que el CSA debe publicar todas sus principales decisiones en el Boletín Oficial, elaborar un informe anual de actividades para presentar a los poderes públicos y sus cuentas pasan por el control del Tribunal de Cuentas. Para iniciar los trabajos del nuevo regulador, seis meses después de la Ley se publicó un decreto sobre la organización y funcionamiento del Consejo Audiovisual, que establece, entre otras cosas, la figura de un Director General, también designado por el Presidente de la República a propuesta del presidente del Consejo, y confirmando la competencia del CSA para la elaboración de su propio reglamento interno, que determinaría los términos de sus resoluciones y las normas de procedimiento<sup>220</sup>.

Desde la instauración de la autoridad reguladora en 1989, el marco jurídico francés para la comunicación audiovisual ha sufrido varios cambios, de diferentes envergaduras, por lo que recogeremos resumidamente los elementos más significativos para nuestro objeto de nuestro estudio. En 2003, se publicó un Código Deontológico para los miembros del Consejo, a partir de una resolución del propio organismo. La norma refuerza y clarifica el régimen de incompatibilidad y conflicto de intereses, además de establecer las situaciones en las que los miembros del Consejo podrían ser exonerados de sus cargos (en base al Código Penal).

Tres años más tarde, en 2006, entró en vigor una Ley sobre la igualdad de oportunidades, un amplio conjunto normativo pensado para luchar contra la discriminación y promover la diversidad de la sociedad francesa<sup>221</sup>. Además de realizar cambios legislativos en distintos ámbitos, como el mercado laboral, se introducen nuevos elementos en la ley sobre la comunicación audiovisual del 86. El CSA fue llamado a contribuir, asegurando medidas para favorecer la cohesión social, la diversidad cultural y la lucha contra la discriminación, además de fomentar una programación audiovisual que reflejara dicha

---

<sup>220</sup> Décret n° 89-518 du 26 juillet 1989 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil supérieur de l'audiovisuel. Recuperado de <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000885800&fastPos=2&fastReqId=1816782047&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte> [Consulta: 30/01/2012].

<sup>221</sup> Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, publicada en el Boletín Oficial (*Journal Officiel de République Française - JORF*) n°79, del 02/04/2006. Texto modificado el 30/12/2011, aunque no hubo cambios en lo concernido al audiovisual. Versión consolidada, en vigor desde principios de 2012, recuperada de <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006053516&dateTexte=20120812> [Consulta: 29/08/2012].

diversidad. Anualmente, el Consejo debería informar públicamente sobre el desempeño de los medios en este aspecto (artículo 47 – JORF núm.79, 02/04/2006).

Ya en 2008, y considerando diferentes modificaciones legales previas (2001, 2004, 2006), el CSA publicó un nuevo reglamento, que sigue en vigor hasta el cierre del presente estudio. El documento actualiza la organización de los procesos internos pertinentes al día a día del Consejo, desde el quorum mínimo de seis miembros para las votaciones o el voto de desempate del presidente de la institución. También establece un plazo máximo de dos meses para la toma de decisiones<sup>222</sup>. Desde entonces, no se han observado modificaciones relevantes en la estructura general del CSA, por lo que podríamos resumir su configuración, hasta el año 2011, de la siguiente forma:

<b>Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, CSA – Francia (A)</b>		
	<b><i>Criterio Elemental</i></b>	<b><i>Criterio Variable</i></b>
<b>Institución y estructura</b>	Organismo público creado por norma expresa legalmente: <b>Sí</b> Personalidad Jurídica propia: <b>No</b> Reglamento de funcionamiento: <b>Sí</b>	<b>Loi n°89-25, modifiant la Loi 86-1067 relative à la liberté de communication</b>  Elaboración del reglamento interno: <b>propia</b>
	Autonomía financiera: <b>Sí</b> Autonomía administrativa: <b>Sí</b>	Fuente de financiación: <b>subvención estatal</b> Titularidad de patrimonio: <b>No</b> Presupuesto: <b>elaboración de propuesta que se incluye en los presupuestos generales del Estado</b> Recursos humanos (2011): <b>cerca de 300 empleados/funcionarios</b>
<b>Instancia de toma de decisiones</b>	Órgano colegiado: <b>Sí</b> Vinculación con las materias relativas a la regulación: <b>No</b>	Número de miembros: <b>9</b> Perfil de los miembros: <b>no definido legalmente</b>
	Designación transparente: <b>Sí</b> Designación democrática: <b>Relativa</b> Presidente votado por miembros: <b>No</b>  Mandato no coincidente con cargos elegibles: <b>Sí</b> Inamovilidad del puesto: <b>Sí</b>	Forma de designación: <b>3 por el Presidente de la Asamblea Nacional, 3 por el Presidentes del Senado y 3 (entre ellos el presidente del Consejo) por el Presidente de la República</b>  Duración del mandato: <b>6 años, no renovable</b> Cese de mandato: <b>situaciones recogidas por el Código Deontológico y con aprobación de 2/3 del Consejo</b> Renovación del Consejo: <b>1/3 cada dos años</b>
	Régimen de incompatibilidad: <b>Sí</b>	Dedicación exclusiva: <b>Sí</b> <b>Código deontológico concernido a los miembros</b>

Tabla 5.1. Fuente: elaboración propia

<sup>222</sup> Deliberación publicada en el JORF de 22/03/2008 y en <http://www.csa.fr/Le-CSA/Presentation-du-Conseil/Le-reglement-interieur-du-CSA> [Consulta: 30/01/2012].

De esta configuración, hemos de destacar algunos aspectos relevantes. En primer lugar, el Consejo Audiovisual francés no ostenta personalidad jurídica propia (*personnalité morale*). Este es un elemento importante en diferentes sentidos ya que conlleva, por un lado, dificultades a la hora de atribuir responsabilidades por las acciones del regulador, ya que el Estado pasa a ser el único sujeto de derecho que puede responder (Autin, 2007: 16)<sup>223</sup>.

Por otra parte, la ausencia de esta característica impide también que el CSA sea titular de patrimonio, algo relacionado con su autonomía financiera y administrativa. En el mismo ámbito de los medios necesarios para su funcionamiento, se observa que su financiación depende únicamente de los recursos estatales, como parte de la asignación concernida a los servicios del Primer Ministro, aunque la última palabra la tiene el Parlamento.

“Se trata, en principio, de una simple relación presupuestaria que permite inscribir en el presupuesto ministerial una línea equivalente a una autorización de gastos del CSA en el marco de la ley de finanzas anual. Esta solución pretende ser puramente técnica; pero eso no nos impide pensar que introduce una clase de control ministerial. Por este motivo, la ley prevé en algunos casos, y sirve para el CSA, que ‘proponga, cuando se elabore el proyecto de ley de finanzas del ejercicio, los créditos necesarios para el cumplimiento de sus misiones. Estos créditos se inscriben en el presupuesto general del Estado’ ” (Autin, 2007: 10).

Por otro lado, verificamos que la elección de los miembros del Consejo no responde estrictamente a un sistema democrático de extracción parlamentaria. Los consejeros son designados a partes iguales por los presidentes de la República, del Senado y de la Asamblea. Así, según los resultados electorales el poder de decisión puede concentrarse en las mismas manos, comprometiendo el carácter pluralista de un órgano colegiado. Este sistema de nombramientos es el mismo utilizado desde 1958 para la formación del propio Consejo Constitucional francés, aunque este argumento ya no goza de mucha legitimidad<sup>224</sup>.

Pese a que no hay un perfil profesional o alguna experiencia legalmente exigidos para ocupar un puesto en el CSA, en la práctica se observa que los nombramientos, en su mayoría, sí responden a una vinculación de las personas designadas con materias afines a

---

<sup>223</sup> Autin (2007) desarrolla la reflexión sobre el contencioso de la responsabilidad, en base a la tradición francesa de no atribuir personalidad jurídica propia a las Autoridades Administrativas Independientes. Asimismo, el autor relata que debido a la evolución del régimen jurídico de algunas autoridades, el legislador ha previsto la personalidad jurídica a instancias independientes como la Autoridad de los mercados financieros y la Comisión de control de seguros, por lo que quizás en un futuro el CSA pueda ser dotado de la *personnalité morale*.

<sup>224</sup> Según Autin (2007) en la década de los años 50 el presidente del Senado formaba parte de la oposición, lo que contribuía a equilibrar las fuerzas a la hora de los nombramientos, algo que actualmente ya no es así.

la regulación del audiovisual. Asimismo, para Emmanuel Gabla<sup>225</sup>, miembro del CSA, la independencia de los consejeros radica especialmente en otras características:

“En primer lugar, una vez somos designados, no podemos ser revocados y no podemos ser reelegidos, por lo que somos nombrados para un único mandato completo, pero no más que un período. Y eso es una prueba de nuestra independencia porque no podemos intentar complacer a los gobiernos porque no vamos a ser nuevamente designados. (...) El segundo ítem muy importante es que somos una comisión. No hay una persona individual, pero nueve personas juntas que toman una decisión. Eso también demuestra nuestra independencia ya que compartimos la responsabilidad de nuestra decisión. Así que nadie puede ser señalado externamente por el gobierno o quien sea como responsable por una decisión, sino que una decisión colectiva y esto es algo que también es muy importante en nuestra independencia” (Entrevista n° 11, 2011: 24-34).

Con dicha estructura, el papel y las competencias del CSA fueron ganando amplitud a lo largo de los años. En el año 2000, la Ley n° 2000-719 vino reorganizar el rol y la estructura del servicio público audiovisual, reforzando la competencia del Consejo en la designación de los responsables por la gestión de los medios públicos, así como otorgando al organismo regulador un papel destacado en la planificación y desarrollo de la televisión digital terrestre (TDT) en el territorio francés<sup>226</sup>.

Una nueva reforma se produjo en 2009, impulsada por los avances tecnológicos y los cambios sociales ya mencionadas al principio del capítulo. En aquel año salía a la luz la nueva Ley relativa a la comunicación audiovisual, que consolidaba el Consejo Audiovisual como *garante* del ejercicio de la libertad de comunicación audiovisual “por cualquier método de comunicación electrónica”<sup>227</sup>.

En la misión de fomentar la diversidad en la programación audiovisual, el texto pide especial énfasis con los territorios de ultramar de Francia y determina que el Consejo debe velar para que el desarrollo del sector vaya unido a un alto nivel de protección medioambiental y de la salud pública. De acuerdo con las normas comunitarias, el CSA pasa a ser responsable por fijar las reglas sobre el emplazamiento de productos (tal y como exponíamos en el capítulo 3 de este trabajo) y que ello, además de estar correctamente indicado, no debe condicionar la independencia editorial de los contenidos.

---

<sup>225</sup> Entrevista concedida al autor de la presente investigación (Anexos).

<sup>226</sup> *Loi n° 2000-719 du 1 août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, que crea *France Télévision*, la empresa pública que aglutina todos los canales públicos antes gestionados separadamente. Texto publicado en el JORF n°177, de 02/08/2000, p. 11903.

<sup>227</sup> *Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision*, publicada en el JORF n°56, de 07/03/2009.

También se potencia su potestad consultiva, ya que los artículos 21 y 38 determinan a su vez que el ente regulador será consultado sobre proyectos de ley y actos reglamentarios concernidos al sector audiovisual, así como los proyectos de regulación de las normas para difusión y distribución por redes de comunicación electrónica. Considerando estas modificaciones, a finales del 2011 el conjunto de funciones y obligaciones atribuidas al organismo regulador francés puede ser resumido en la tabla siguiente:

<b>Conseil Supérieur de l’Audiovisuel, CSA – Francia (B)</b>		
	<b><i>Criterio Elemental</i></b>	<b><i>Criterio Variable</i></b>
<b>Actividad reguladora</b>	<i>Ámbito territorial proporcional: Sí</i>	<b>Estatal</b>
	Competencia sobre mercado: <b>Sí</b> Competencia sobre contenidos: <b>Sí</b> Competencia sobre medios públicos y privados: <b>Sí</b>	<b>En algunos ámbitos competenciales las funciones se reparten con otros entes de características diversas como:</b> Conseil National de la Concurrence, Autorité de Régulation des communications électroniques et des postes, Autorité de Régulation Professionnelle de la Publicité.
	Potestad consultiva: <b>Sí</b> Potestad reglamentaria: <b>Sí</b> Potestad arbitral y mediadora: <b>Sí</b> Potestad de adjudicación de licencias: <b>Sí</b> Potestad inspectora y de requerimiento: <b>Sí</b> Potestad fiscalizadora y sancionadora: <b>Sí</b>	Informes <b>consultivos (previos), pareceres preceptivos y/o vinculantes</b> <b>Puede recomendar y proponer cambios legislativos</b>  Aplicación de sanciones: <b>Directa</b>
	Actuación de oficio y por quejas: <b>Sí</b> Deber legal de consulta pública: <b>Sí</b>  Atención al ciudadano: <b>Sí</b>	<b>Realiza consultas y audiencias públicas</b> para la discusión de temas concernidos a la regulación y uso del espacio radioeléctrico  <b>Service d’Information et de Documentation</b>
	Agotamiento de la vía administrativa: <b>Sí</b>	Recursos: <b>Contencioso del Consejo de Estado</b>
	Publicación de criterios y condiciones: <b>Sí</b> Publicación de decisiones y actuaciones: <b>Sí</b>	<b>Deliberaciones, normativas, decisiones, informes, recomendaciones publicadas en el Journal Officiel y/o en la página web del CSA, junto a diversos documentos y recursos informativos de diferentes formatos y periodicidad</b>  <b>Informe Anual de actividades presentado al Gobierno, al Parlamento y de libre acceso al público</b>
	Rendición de cuentas pública: <b>Sí</b> Fiscalización económica externa: <b>Sí</b>	Autoridad de fiscalización: <b>Cour des Comptes</b>

Tabla 5.2. Fuente: elaboración propia

A través de la tabla 5.2., podemos observar que la configuración del CSA responde a un amplio conjunto de potestades, con destaque para la potestad reglamentaria. Este aspecto ha generado mucha controversia entre juristas y políticos, pero al final una vez más el Consejo Constitucional emitió un veredicto favorable al CSA, reconociendo una capacidad reglamentaria especial, naturalmente subordinada a la legalidad constitucional y al poder

reglamentario general (Autin, 2007; Nevoltry y Delcros, 1989). En la práctica, lo que ocurre es un reparto de dicha competencia:

“(…) el primer ministro, cabeza del gobierno, conserva lo esencial de las prerrogativas en la materia. Le corresponde establecer, tanto para el sector público como para el sector privado, los principios generales que definen las obligaciones de los operadores en materia de producción y difusión de las obras audiovisuales y cinematográficas, así como las normas de publicidad comercial y patrocinio de las emisiones. El CSA tiene un poder reglamentario que no es negligible y que afecta –además de a las emisiones de teletienda- lo que se acordó denominar la *comunicación institucional*, es decir, las emisiones de expresión directa de las grandes organizaciones profesionales y sindicales. Además, vela mediante recomendaciones -excepto las campañas electorales- por el respeto del pluralismo y la igualdad de tratamiento de los partidos políticos según la norma de los tres tercios que estableció” (Autin, 2007: 4).

Todo el trabajo del Consejo está asentado sobre una estructura de comisiones y grupos de trabajo temáticos, además con el apoyo consultivo de consejos territoriales. A partir de estas características, podemos considerar que el CSA francés cuenta con un conjunto importante de garantías de autonomía, por lo que a partir de ahora buscaremos observar cómo desarrolla su trabajo en las tareas diarias de regulación.

### **5.3. Las actuaciones del CSA (2007 – 2011)**

De acuerdo con las potestades y mecanismos otorgados legalmente al CSA, se vislumbra un conjunto de actuaciones reguladoras bastante amplio y complejo, por lo que pasaremos a analizar sus informes anuales, enfatizando sus actuaciones más destacadas sobre los contenidos audiovisuales, de acuerdo con los indicadores que hemos establecido anteriormente.

Empezamos nuestro análisis en el **2007**, año en que según manifiesta el CSA en su Informe Anual fue dedicado a la creación y perfeccionamiento de nuevas herramientas informáticas aplicadas al seguimiento de los programas audiovisuales. Además de su sistema de monitorización, el Consejo tiene un acuerdo con el Institut National de l’Audiovisuel, que también facilita copias de la programación solicitadas por el regulador. Esta supervisión de los contenidos audiovisuales, unida a las quejas de los ciudadanos, es lo que permite al Consejo detectar la mayor parte de las posibles vulneraciones de las reglas por parte de los operadores audiovisuales. Este año, el CSA recibió más de 9.200 contactos del público, un número superior a la media de otros años, pero atribuido a un considerable volumen de consultas y reclamaciones sobre la transición de los canales a la Televisión Digital Terrestre (TDT). De hecho, en 2007 Francia se encontraba de lleno en un avanzado

proceso de desarrollo de la TDT<sup>228</sup> y en los primeros pasos de la implantación de la Radio Digital, la TV de Alta Definición y la TV móvil personal. La introducción de las nuevas tecnologías demanda muchos esfuerzos y ocupa gran parte del tiempo de las autoridades responsables, pero ya en el prefacio de su informe el regulador francés manifiesta que, independientemente de las transformaciones tecnológicas, el audiovisual debe estar a servicio de la ciudadanía, razón por la que el CSA dice haber reforzado la regulación sobre los contenidos “respecto la deontología, la accesibilidad de la programación a las personas con discapacidad, protección de la infancia y adolescencia, persecución de la publicidad clandestina y garantía del pluralismo político” (CSA, 2008: 7)<sup>229</sup>.

Empezando por este último aspecto, el CSA tiene la misión de velar por el pluralismo político en los medios audiovisuales, por lo que vigila la proporcionalidad del espacio utilizado por las distintas fuerzas políticas, según las normas establecidas. De hecho, a principios del año 2007 una de las primeras actuaciones del Consejo fue realizar audiencias con representantes de dos emisoras de TV y llamarles la atención sobre una “excesiva bipolarización” del tiempo de palabra respecto a dos candidatos políticos.

Además de la supervisión regular, 2007 fue año de elecciones presidenciales y legislativas en Francia, por lo que los temas concernidos al pluralismo democrático acapararon todavía más protagonismo en las actuaciones del CSA. Durante el tiempo de campaña electoral que precede a los comicios, el Consejo tiene dos tareas fundamentales: una, velar por el pluralismo y la equidad en la cobertura informativa de los distintos candidatos y, por otra parte, organizar y supervisar las condiciones de la llamada “campaña oficial”, esto es, el tiempo que utilizan los partidos políticos en los canales de radio y TV públicos. En abril de este año, el CSA publicó una *Recommandation* para las elecciones legislativas que, aunque la traducción al castellano – recomendación – nos pueda inducir al error, no son meras sugerencias, sino que orientaciones que deben ser observadas por los operadores<sup>230</sup>. El texto establece criterios para diferentes elementos como la cobertura informativa de los hechos relacionados con la campaña o la prohibición de publicidad política.

---

<sup>228</sup> A finales de 2007, la red de la TDT alcanzaba la cobertura de 85% de la población metropolitana. El número de hogares equipados con un receptor de TDT superó los 7 millones, esto es, un 28,2% del total de hogares franceses que poseen un aparato de TV (CSA, 2008).

<sup>229</sup> Traducción del autor de la presente investigación.

<sup>230</sup> *Recommandations des 18 avril et 10 mai 2007 en vue des élections législatives des 10 et 17 juin 2007*. Recuperado de <http://www.csa.fr/Espace-juridique/Deliberations-et-recommandations-du-CSA/Recommandations-du-CSA-en-vue-de-consultations-electorales-ou-referendaires/Recommandations-des-18-avril-et-10-mai-2007-en-vue-des-elections-legislatives-des-10-et-17-juin-2007> [Consulta: 10/01/2012]. También fueron publicadas otras tres recomendaciones específicas para las elecciones de consejos territoriales.

Durante los comicios y el recuento de votos, el Consejo manifestó que, de forma general, los medios habían cumplido las normas, pero 11 canales de radio y TV recibieron advertencias y otros 10 recibieron una *mise en demeure*<sup>231</sup> por incumplimientos varios como difundir mensajes de candidatos en el día anterior a las votaciones, dificultar el acceso a determinados partidos, o anticipar informaciones sobre el recuento de votos antes del tiempo mínimo legalmente establecido. Pasadas las elecciones, el CSA realizó debates con expertos y publicó un Informe especial, con 16 propuestas para mejorar las garantías de pluralismo político en los medios<sup>232</sup>. A finales del 2007, el CSA volvió a publicar una Recomendación relacionada con el pluralismo político en los medios, de esta vez ya proyectando las elecciones regionales y municipales convocadas para principios del año siguiente<sup>233</sup>. También podemos establecer un vínculo de otra actuación del CSA con esta relación entre los medios, el público y el pluralismo político: el Consejo aprobó una Recomendación sobre la financiación de programas audiovisuales por parte de las administraciones regionales o locales, llamadas en Francia como “*collectivités territoriales*”. El texto establece reglas para impedir que las fuerzas políticas socaven la independencia editorial a través de contenidos pactados económicamente.

El pluralismo político está considerado por el CSA como una de las categorías fundamentales de la regulación, dentro del conjunto de “principios fundamentales de salvaguardia de la dignidad humana y del orden público” (CSA, 2008: 91)<sup>234</sup>. En este ámbito, el Consejo registró una serie de actuaciones durante 2007. Dos canales de TV recibieron requerimientos para dejar de emitir contenidos que incumplían las normas deontológicas (como la incitación a los robos a domicilio o la transmisión de un tipo de lucha que no respondía a las normas de seguridad de las personas). Otro canal también recibió una advertencia del CSA sobre los impedimentos legales de la exposición del tabaquismo en el audiovisual. Por un incumplimiento de los principios de honestidad informativa, el Consejo también requirió a una de las emisoras públicas (France 3) que hiciera una rectificación pública respecto a la identificación de personas entrevistadas. En base a la legislación sobre la protección de la salud pública, que impide la incitación a comportamientos de riesgo para

---

<sup>231</sup> *Mise en Demeure* es una interpelación del Consejo previa a una posible sanción. A diferencia de las advertencias simples que también emite el regulador (*mise en garde*), esta medida requiere al operador a que presente explicaciones y fija un plazo de tiempo para que el operador se adecúe a la normativa. En el ámbito jurídico español, el término equivalente sería un “requerimiento”, lo cual utilizaremos a lo largo de este análisis para referirnos a la *mise en demeure*.

<sup>232</sup> *Rapport sur la campagne présidentielle de 2007*. Recuperado de <http://www.csa.fr/Etudes-et-publications/Les-autres-rapports/Rapport-sur-la-campagne-presidentielle-de-2007> [Consulta: 12/01/2012].

<sup>233</sup> *Recommandation du 13 novembre 2007 du Conseil supérieur de l'audiovisuel à l'ensemble des services de télévision et de radio en vue des élections cantonales et municipales*. Recuperado de <http://www.csa.fr/Espace-juridique/Deliberations-et-recommandations-du-CSA/Recommandations-du-CSA-en-vue-de-consultations-electorales-ou-referendaires/Recommandation-du-13-novembre-2007-en-vue-des-elections-cantonales-et-municipales> [Consulta: 12/01/2012].

<sup>234</sup> Traducción del autor de la presente investigación.

la integridad física y mental, a finales de 2007 el CSA adoptó una deliberación relativa al uso de preservativos en los contenidos pornográficos. El texto exige que los canales de programación adulta no vuelvan a emitir contenidos en los que haya imágenes de sexo desprotegido<sup>235</sup>.

Por otro lado, la programación radiofónica tampoco estuvo libre de incumplimientos. En 2007, el CSA envió requerimientos a tres emisoras, por la difusión de declaraciones homóforas, incitaciones al odio racial o religioso y, en otro caso, por una declaración de que las víctimas de violaciones tendrían parte de responsabilidad por los ataques que sufren. Otras dos estaciones recibieron advertencias por no refrenar comentarios de oyentes que fueron considerados insultos raciales u ofensivos con alguna nacionalidad. El CSA también instó a una radio a emitir una rectificación de informaciones falsas vertidas sobre un miembro del Consejo, y empezó un procedimiento de sanción contra otra emisora por contenidos que podrían incitar al odio contra la población de origen haitiana. Por último, una de las radios que ya había sido interpelada anteriormente y no tomó medidas recibió una sanción de 3000€ por comentarios contrarios a la dignidad humana.

También relacionado con la cobertura mediática de las elecciones y con los derechos del público, el CSA estuvo pendiente de otra de sus prioridades en la regulación: la accesibilidad a las personas con limitaciones visuales o auditivas. Para la campaña presidencial, determinó el uso de la subtitulación en todos los programas electorales - tarea que el CSA consideró cumplida satisfactoriamente por las emisoras públicas encargadas -, y recomendó a los partidos políticos que adoptasen también la traducción simultánea en lengua de signos, aunque al no ser un elemento obligatorio, tan sólo dos candidatos optaron por ofrecer este recurso<sup>236</sup>. Además de la campaña electoral, en 2007 el CSA hizo varias acciones para ampliar y consolidar la oferta regular de contenidos accesibles a personas con discapacidad. En junio de ese año, el Consejo aprobó la decisión de incluir objetivos concretos en los compromisos contractuales de las cadenas de TV privadas, así como ya se había hecho anteriormente con las emisoras públicas. Después de debatir con los operadores, en octubre fueron establecidas metas a cumplir hasta el año 2010, de acuerdo con la plataforma de transmisión y alcance de la audiencia. También durante el 2007, tres emisoras fueron instadas por el CSA a cumplir la normativa entonces vigente. Siguiendo sus

---

<sup>235</sup> Medida relacionada también con una acción preventiva contra el SIDA que venía siendo desarrollada junto a las cadenas de TV desde 2006. Véase *Délibération du 4 décembre 2007 relative au port du préservatif dans les programmes pornographiques diffusés par des services de télévision*. Recuperado de <http://www.csa.fr/Espace-juridique/Deliberations-et-recommandations-du-CSA/Recommandations-et-deliberations-du-CSA-relatives-a-d-autres-sujets/Deliberation-du-4-decembre-2007-relative-au-port-du-preservatif-dans-les-programmes-pornographiques-diffuses-par-des-services-de-television> [Consulta: 12/01/2012].

<sup>236</sup> Mme Voynet y M. Besancenot (CSA, 2008: 124).

tareas regulares sobre este aspecto, en 2007 el CSA elaboró dos Informes Anuales: el primero, presentado al Gobierno, sobre la cantidad de programas accesibles a las personas discapacitadas; el segundo, reúne todas las medidas tomadas por el Consejo respecto a este tema, que se envía al *Conseil national consultatif des personnes handicapées* (CNCPH).

Otra de las categorías consideradas prioritarias para el organismo regulador francés es la protección de los menores de edad, ámbito sobre el que también fueron realizadas diferentes actuaciones en 2007. La legislación francesa es muy clara sobre la prohibición o restricción de determinados contenidos según las franjas de horario protegido. Dos emisoras recibieron requerimientos para respetar la prohibición de contenidos adultos entre las 5h y las 0h, y un expediente sancionador fue iniciado contra un tercer canal de TV, *Planète No Limit*, por reiteradas emisiones inapropiadas. Otro procedimiento de sanción fue iniciado contra la empresa *Noos*, operador de TV por satélite, visto que su mecanismo de codificación para contenidos adultos no respondía a los criterios técnicos reglamentados. A partir del balance de programación que las emisoras presentan anualmente al CSA, el regulador constató ese año un alarmante aumento de contenidos clasificados como impropios para menores de 12 años en franjas de máxima audiencia. En la radio, el Consejo multó con 80 mil euros a la *Radio Scoop* por reiteradas emisiones de contenidos de carácter pornográfico. Por el mismo motivo, se inició un procedimiento de sanción contra otra emisora, *Skyrock*. Por otra parte, el CSA también hizo una alerta sobre servicios comerciales de riesgo para los menores. A través de una Deliberación sobre los servicios a través de llamadas o mensajes telefónicos<sup>237</sup>, el CSA manifiesta que estos servicios podrían aprovecharse de la inexperiencia o credulidad de los menores, por lo que programas como chats o sorteo de premios quedaron restringidos a la franja entre la medianoche y las cinco de la mañana para todos los canales de TV.

En este mismo ámbito, una de las tareas del CSA es otorgar la clasificación por edades a las obras audiovisuales para que los operadores puedan programarlas de forma apropiada. Cinco películas, dos de ellas antiguas, tuvieron su clasificación revisada por el Consejo para aumentar o reducir la restricción. Pero la mayor parte de las actuaciones del CSA se concentró sobre la obligación de las emisoras en situar en pantalla la señalización – visual y sonora - de los programas, indicando e informando a los televidentes sobre el tipo de contenidos con los que podrá encontrarse. Casi una decena de requerimientos fueron

---

<sup>237</sup> *Délibération du 13 novembre 2007 relative à la diffusion de messages publicitaires en faveur de services téléphoniques ou SMS surtaxés susceptibles d'exploiter l'inexpérience ou la crédulité des mineurs*. Recuperado de <http://www.csa.fr/Espace-juridique/Deliberations-et-recommandations-du-CSA/Recommandations-et-deliberations-du-CSA-relatives-a-la-protection-des-mineurs/Deliberation-du-13-novembre-2007-relative-a-la-diffusion-de-messages-publicitaires-en-faveur-de-services-telephoniques-ou-SMS-surtaxes-susceptibles-d-exploiter-l-inexperience-ou-la-credulite-des-mineurs>[Consulta: 23/01/2012].

emitidos contra canales de TV por problemas relativos a la señalización, desde la ausencia completa de las señales hasta la utilización de clasificaciones incorrectas o incompletas. Dos de los canales recibieron una advertencia por no mantener ininterrumpidamente la señal de impropio para menores durante toda la emisión de películas adultas. Además de las advertencias y sanciones, en octubre de 2007 el CSA dio inicio a una nueva campaña de sensibilización sobre la señalización obligatoria en la TV, iniciativa que ya se había desarrollado en los tres años anteriores. La campaña buscaba recordar a los medios sobre la necesidad de las etiquetas que identifican contenidos violentos o de otro carácter inapropiado, pero también a los responsables de los menores y la sociedad en general, para que se habituasen con la señalización.

Pero la protección de los menores no se limita únicamente a los contenidos que reciben los niños y jóvenes. En abril de 2007, el CSA publicó una nueva recomendación destinada a proteger los menores que intervienen en programas televisivos. El texto considera relevante que los menores puedan expresarse en los medios, pero impone condiciones como la autorización previa de los adultos responsables, así como del propio menor, las garantías de que la participación no supone ningún riesgo a su integridad y de que el total anonimato será respetado en los testimonios de situaciones negativas en su vida privada, sobre todo cuando haya riesgo de estigmatización del menor a partir de la emisión del programa<sup>238</sup>. A raíz de estas consideraciones, posteriormente el canal público France 2 recibió una advertencia del CSA por no tomar las precauciones técnicas para proteger la identidad de un menor que daba su testimonio después de pasar por un centro de salud mental. Finalmente, a finales del año, el Consejo hizo una audiencia con el colectivo interasociativo *Enfance et Médias* para debatir cuestiones relevantes sobre los canales de TV destinados a los más pequeños.

Por otro lado, el CSA también busca velar por la protección y promoción de la diversidad cultural en los medios audiovisuales. De forma general y sin fijar objetivos numéricos, el Consejo llama a los operadores a vigilar la cuestión de los distintos orígenes y culturas en los contenidos (CSA, 2008: 91). La visión del CSA ubica los medios como factores esenciales de cohesión social, por lo que insta canales de radio y TV a fomentar la diversidad y luchar contra la discriminación (elemento vinculado a las actuaciones de protección de los derechos humanos mencionadas anteriormente). En este sentido, el grupo de trabajo sobre “Diversidad” realizó una serie de audiencias públicas, cuyo resultado

---

<sup>238</sup> *Délibération du 17 avril 2007 relative à l'intervention de mineurs dans le cadre d'émissions de télévision diffusées en métropole et dans les départements d'outre-mer*. Recuperado de <http://www.csa.fr/Espace-juridique/Deliberations-et-recommandations-du-CSA/Recommandations-et-deliberations-du-CSA-relatives-a-la-protection-des-mineurs/Deliberation-du-17-avril-2007-relative-a-l-intervention-de-mineurs-dans-le-cadre-d-emissions-de-television> [Consulta: 20/01/2012].

destacado en 2007 fue la creación de un Observatorio de la Diversidad, encargado de llevar a cabo un amplio estudio cuantitativo y cualitativo sobre la representación de las diferentes culturas, especialmente en TV. También se decide que en los informes anuales sobre los programas de cada canal de televisión, el CSA hará públicos datos relacionados con la lucha contra la discriminación y la promoción de la diversidad. Todavía relativo a la diversidad, pero concernido a la cultura de países europeos, el CSA hizo el seguimiento del compromiso de las cadenas de TV con la emisión de obras cinematográficas europeas. Además de certificar que las películas pueden ser consideradas europeas<sup>239</sup>, el Consejo recibe balances de la programación emitida y vigila si los canales han cumplido con la cuota de 60% de películas producidas en la Unión Europea. En 2007, dos emisoras de TV en abierto y dos canales de pago recibieron una advertencia por incumplir esta cuota.

Respecto a obras audiovisuales y cinematográficas, el CSA vigila también otros aspectos, relacionados con la cultura y la industria nacional francesa, como son las cuotas de películas de habla original francesa, la inversión de las cadenas de TV en producción cinematográfica, las cuotas de producción audiovisual propia e independiente, la emisión radiofónica de música francesa. En este sentido, hasta una veintena de canales de radio y TV fueron advertidos o recibieron una interpelación por incumplimientos varios. A partir principalmente de quejas del público, el Consejo vigila aspectos relacionados con la defensa de la lengua francesa, identificando errores lingüísticos, uso de anglicismos o lenguajes inadecuados. Las principales quejas fueron remitidas a los medios y se elaboró una guía de estilo para las radios públicas<sup>240</sup>.

Finalmente, el CSA hizo el seguimiento de lo relacionado con los distintos tipos de comunicación comercial, desde la publicidad tradicional hasta las más recientes formas de negocios interactivos. Además de la deliberación para proteger a los niños y adolescentes de contenidos que estimulan el uso de llamadas y mensajería telefónicas (mencionada en el párrafo anterior sobre los menores), una segunda deliberación fue emitida por el Consejo en relación a estos programas que buscan beneficio económico vía servicios de tarificación adicional<sup>241</sup>. El texto busca reforzar la protección del público, en este caso consumidores de los servicios, a través de la correcta información sobre todas las condiciones y derechos,

---

<sup>239</sup> En 2007, 15 nuevos largometrajes han sido calificados como películas europeas, la mayoría difundidos por Canal + (CSA, 2008: 109).

<sup>240</sup> El Consejo puso atención especial sobre la ortografía de los subtítulos utilizados durante la campaña electoral y la información sobre las elecciones presidenciales y legislativas, demandando rectificaciones sobre los errores más comunes. (CSA, 2008: 122).

<sup>241</sup> *Délibération du 4 décembre 2007 relative aux incitations à utiliser des services SMS ou téléphoniques surtaxés.* Recuperado de <http://www.csa.fr/Espace-juridique/Deliberations-et-recommandations-du-CSA/Recommandations-et-deliberations-du-CSA-relatives-a-d-autres-sujets/Deliberation-du-4-decembre-2007-relative-aux-incitations-a-utiliser-des-services-SMS-ou-telephoniques-surtaxes> [Consulta: 13/01/2012].

además de requisitos para poder establecer estos servicios sin que sea considerado publicidad encubierta. En este ámbito de la comunicación comercial, el CSA tuvo que emitir en 2007 más de 40 advertencias o requerimientos a distintos operadores de radio y TV, públicos y privados, por incumplimientos como: superar el volumen máximo de publicidad, no respetar el intervalo mínimo entre espacios publicitarios, no identificar correctamente los mensajes publicitarios, utilizar publicidad encubierta en programas (hasta la inclusión de productos prohibidos como alcohol y tabaco), pausas publicitarias que interrumpieron el desarrollo normal de un evento deportivo u obra audiovisual, patrocinios irregulares, entre varios otros.

A título complementario, podemos mencionar otra de las tareas del CSA, que está relacionada de forma general con todos los aspectos que hemos descrito hasta ahora: los *cahiers des missions et des charges* de las emisoras, esto es, el *contrato-programa* o libros de especificaciones en los que se establecen todas las condiciones bajo las cuales se otorgan las licencias a los operadores. Estos documentos detallan, por ejemplo, la misión encargada al servicio público audiovisual o las cuotas que han de cumplir cada modalidad de operador audiovisual. En 2007, en base a la consulta del Gobierno, el CSA emitió su parecer sobre el proyecto de modificación para los *Cahiers des missions et des charges* de los canales *France 2*, *France 3* y *France 5*. El Consejo también se ocupa de la asignación de licencias a los canales de TDT, radio digital, etc., por lo que las condiciones impuestas en la licencia de cada operador también pueden afectar a los contenidos<sup>242</sup>. En este sentido, el Consejo también tuvo que abrir procedimientos de sanción contra tres emisoras de radio que no cumplieron las características de contenidos y de programación que habían asumido los titulares de las licencias.

La transformación del panorama audiovisual francés a través de la digitalización siguió marcando el trabajo del CSA durante el año **2008**. El organismo regulador estuvo al frente de todos los procesos de planificación y puesta en marcha de los nuevos servicios audiovisuales como la TV móvil personal, los canales de televisión en alta definición, la radio digital y la misma TDT<sup>243</sup>. Por otro lado, el Consejo también analizó y emitió su parecer sobre el calendario propuesto para el apagón analógico, así como, sobre el proyecto de ley

---

<sup>242</sup> Del mismo modo, el control de las emisoras ilegales contribuye indirectamente a la regulación de contenidos, ya que las emisoras clandestinas pueden emitir cualquier tipo de programas sin ninguna supervisión o regulación. En 2007, el CSA solicitó en dos ocasiones la actuación judicial de la Fiscalía para la incautación de equipos y cese de actividades de radiodifusión sin licencia.

<sup>243</sup> Se concluyen las asignaciones de frecuencias empezadas en el año anterior y se empiezan los nuevos procedimientos, desde la realización de consultas públicas, las convocatorias de candidaturas, el análisis de propuestas, hasta la resolución de otorgamiento de autorización a los operadores elegidos.

del Gobierno para modernizar el sector público audiovisual, considerando dichas transformaciones tecnológicas.

La ampliación de la oferta audiovisual también conllevó reforzar el trabajo del Consejo, especialmente en un ámbito como la protección de los menores. A raíz de la aparición de dos canales de TV – *Baby TV* y *Baby First* – supuestamente diseñados para niños de hasta 3 años de edad, el CSA decidió posicionarse de manera contundente. En base a informes de especialistas y de un dictamen del Ministerio de la Salud que relacionan la exposición de bebés a la televisión con el riesgo de padecer retraso del lenguaje, agitación, trastornos del sueño y de concentración, y hasta la dependencia de las pantallas, en julio de 2008 el CSA adoptó una resolución para prevenir dichos peligros<sup>244</sup>. Además de prohibir este tipo de programas a los operadores nacionales, el CSA pasó a exigir que los distribuidores de canales extranjeros (como el caso de los canales mencionados, ambos emitidos desde el Reino Unido) pasaran a exhibir un mensaje de alerta en su programación: “Ver televisión puede frenar el desarrollo de los niños menores de tres años, incluso cuando se trata de cadenas dirigidas específicamente a ellos”<sup>245</sup>.

Aunque el número de quejas indicaba se redujo en comparación con el año anterior<sup>246</sup>, la emisión de contenidos inadecuados, la incorrecta señalización en pantalla o la reclasificación de programas concentraron gran parte de las actuaciones del regulador francés. La sanción más drástica fue la penalización económica de 200.000 euros impuesta a la radio *Skyrock*, resultado de un procedimiento iniciado en el año anterior debido a reiteradas emisiones de contenidos de carácter sexual o pornográfico en horario protegido. Por motivos similares, como la difusión por parte de una invitada de una página web de pornografía gratuita, otra emisora *FunRadio* recibió una severa advertencia. Los canales de TV también infringieron las normas de protección de los niños y jóvenes. Una emisora fue interpelada y otra advertida por emitir películas no aptas para todos los públicos en horario protegido, además de no señalar correctamente diversos programas. El Consejo también instó a siete canales a cambiar la señalización (elevando la clasificación a apto para mayores de 12 o de 16 años) de programas que abordaban temas como la pedofilia o contenidos de connotación sexual. El Consejo también reclasificó una película como

---

<sup>244</sup> *Délibération n° 2008-85 du 22 juillet 2008 du Conseil supérieur de l'audiovisuel visant à protéger les enfants de moins de 3 ans des effets de la télévision, en particulier des services présentés comme spécifiquement conçus pour eux*. Recuperada de <http://www.csa.fr/Espace-juridique/Deliberations-et-recommandations-du-CSA/Recommandations-et-deliberations-du-CSA-relatives-a-la-protection-des-mineurs/Deliberation-du-22-juillet-2008-visant-a-proteger-les-enfants-de-moins-de-3-ans-des-effets-de-la-television> [Consulta: 13/01/2012].

<sup>245</sup> “*Regarder la télévision peut freiner le développement des enfants de moins de trois ans, même lorsqu’il s’agit de chaînes qui s’adressent spécifiquement à eux*” (CSA, 2009 : 38).

<sup>246</sup> En torno a 730 comunicaciones mensuales, de las cuales un 15% concernido a quejas sobre los contenidos audiovisuales (CSA, 2009: 155).

inapropiada para menores de 16 e hizo varias interpelaciones formales a 4 canales por incumplimientos sobre la emisión de programas pornográficos. Por otro lado, al rectificar sus mecanismos de protección de contenidos adultos, un operador tuvo anulado su procedimiento de sanción.

Del mismo modo que los contenidos sexuales, los contenidos violentos también son monitorizados por el CSA. En este sentido, el regulador instó a cuatro canales a cambiar la señalización de apto para mayores de 16 años en episodios de cuatro series de TV y un programa de luchas; también prohibió una emisora a volver a difundir en horario infantil la promoción de una serie, y a otro canal, la emisión de un videoclip musical, ambos con imágenes que podrían herir la sensibilidad de los menores. A partir de una quincena de reclamaciones de telespectadores, el Consejo audiovisual analizó una publicidad que hacía una parodia de programas infantiles en clave de terror. El tema fue derivado a la Autoridad de Regulación Profesional de la Publicidad, pero el CSA determinó que dicha pieza audiovisual fuera emitida después de las 20h30min. Por último, el CSA envió un aviso a seis cadenas de TV, entre ellas la pública *France 2*, por no advertir de manera correcta al público sobre la presentación de imágenes violentas en películas o, por ejemplo, imágenes de víctimas de atentados terroristas en programas informativos.

Además de supervisar las normas existentes, el CSA volvió a reforzar su campaña anual de difusión de la señalización de programas para la protección de los menores. La campaña hacía un llamamiento a la responsabilidad de los padres para que tuviesen en cuenta las señales de advertencia que indican a qué público son aptos los contenidos ofertados. En un entorno digital ya mencionado, el Consejo audiovisual también enfatizó la necesidad de un enfoque “multipantallas” para el cuidado de niños y jóvenes. En este sentido, también puso en marcha una campaña nacional vehiculada en TV para fomentar la atención de los responsables sobre el acceso y uso de Internet.

Otro de los ámbitos que demanda muchas actuaciones del CSA es todo lo relativo a la protección de los derechos de los ciudadanos y del orden público. En relación a los derechos de información, el Consejo realizó en 2008 una consulta pública y una serie de audiencias sobre el derecho a la información deportiva. Debido a diferentes conflictos entre el periodismo deportivo y los derechos de explotación comercial de las transmisiones, se buscaba encontrar un acuerdo que garantizara la libertad de información sin afectar los modelos de negocio. Después de escuchar a los distintos actores, el CSA elaboró un proyecto de documento interprofesional que volvió a ser sometido a consulta pública.

Por otra parte, el organismo regulador tuvo que actuar en diversas ocasiones respecto a la exactitud de la información periodística. Por un lado, la emisora de radio *Europe 1* recibió un requerimiento por anunciar la falsa muerte de un personaje público. De forma similar, otro requerimiento recayó sobre *TF1* por difundir erróneamente la muerte de un menor de edad. La falta de comprobación de las informaciones también motivó advertencias al ente público, *France Télévisions*, por fallos que resultaron en la utilización errónea de la foto de un niño desaparecido en un reportaje sobre adultos desaparecidos voluntariamente. El Consejo instó al operador a asegurarse de que el programa no volvería a ser emitido con este error. También relacionado con el respeto a la dignidad humana, una emisora de radio de la Polinesia recibió una advertencia a causa de los comentarios de un periodista sobre la detención de un político local. El regulador instó a la radio a garantizar el tratamiento riguroso de la información sobre procesos judiciales. En otro caso, a raíz de declaraciones del conductor de un programa de radio, el CSA envió un comunicado a la emisora en el que le recordaba las normas sobre lenguaje ofensivo y las acusaciones, sobretodo cuando la persona en cuestión no podía ejercer el derecho de respuesta por no estar presente. En relación a la información honesta, en este caso información comercial, el Consejo verificó que las cadenas de TV mejoraron la información sobre los contenidos que fomentan el uso de servicios telefónicos de tarificación adicional, pero volvió a instar a las principales cadenas a que explicaran mejor las reglas y detalles de los concursos vía llamadas o mensajes de texto.

Asimismo, la exactitud de la información unida a la protección de la salud pública motivó una actuación del CSA contra *Radio Guyane*. La emisora tuvo como invitada una persona que se presentó como médico especialista en terapias naturales, con las que afirmaba tratar enfermedades graves como la fibrosis quística, el cáncer o la ceguera. La advertencia del CSA al operador consideró varios elementos éticos e informativos, como el hecho de que el programa no invitara a nadie con una opinión diferente para debatir sus declaraciones y que el discurso de la invitada podría abusar de la credulidad de las personas y ponerlas en peligro, además de que la difusión de sus datos de contacto profesional podrían consistir en publicidad irregular. Paralelamente a la advertencia a la emisora, el CSA solicitó la intervención de la Fiscalía para que investigara un posible ejercicio ilegal de la medicina, ya que no se había comprobado adecuadamente la titulación oficial de dicha entrevistada.

Todavía respecto a los contenidos que pueden perjudicar la salud de los ciudadanos, en 2008 el CSA adoptó una deliberación relativa a la exposición en los medios del tabaco, bebidas alcohólicas y drogas ilícitas. En el marco de una misión interministerial de combate

al consumo de sustancias tóxicas, la deliberación fija la prohibición de exhibir drogas ilícitas o su consumo, exceptuando los informativos, documentales y obras de ficción. Para este último género, así como para las emisiones radiofónicas, el Consejo subraya el impedimento de hacer apología o presentar el consumo en sentido positivo o equívoco (CSA, 2009: 95). Asimismo, los contenidos de esta índole deben estar debidamente identificados a través de la señalización indicativa que, entre otras cosas, es una herramienta en la protección de los menores relatada en los párrafos anteriores.

Los contenidos racistas o discriminatorios también fueron perseguidos por el CSA en 2008. Dos operadores recibieron requerimientos: la sociedad *Métropole Télévision*, responsable por el canal M6, por no impedir comentarios racistas en contra de las personas de nacionalidad rumana, llamadas “ladrones de gallinas” en tres ocasiones durante la transmisión de un partido de fútbol; a su vez, *Virgin 17* fue interpelada por no filtrar un mensaje SMS enviado por un telespectador y difundido durante un videoclip musical, que incitaba al odio y a la violencia contra las personas de origen magrebí. En este caso, la emisora decidió suspender el servicio de mensajes por SMS. Otras tres emisoras de radio y una de TV recibieron una primera advertencia sobre contenidos considerados racistas o discriminatorios, principalmente sobre comunidades de origen asiática, por lo que el CSA demandó que los medios pidiesen disculpas y no volvieran a incurrir en estos incumplimientos.

Además de relacionados con el respeto a la dignidad de las personas, estas actuaciones también buscan penalizar los contenidos que socavan el diálogo entre culturas, por lo que también se vincula a la regulación para la diversidad cultural y, consecuentemente, a la promoción de la cohesión social. En marzo de 2008, se puso en marcha una iniciativa aprobada el año anterior, el Observatorio de la Diversidad Audiovisual. Compuesto por 11 profesionales de ámbitos relacionados y representantes de organismos públicos como el *Haut Conseil pour l'Intégration*, el Observatorio tiene como misión supervisar, orientar y validar el trabajo del CSA en los aspectos concernidos a la diversidad. (CSA, 2009: 16). A finales del año, se publicaron datos del primer estudio encargado al Observatorio sobre la representación de la diversidad en la programación televisiva, y los resultados no fueron muy alentadores. La investigación indicaba que la diversidad en TV tan sólo había mejorado ligeramente en comparación con otra encuesta realizada en 1999, casi una década antes. Además de los números totales, otro dato preocupante fue que los programas que menos representaban la diversidad eran justamente los géneros televisivos con mayor impacto en la construcción del imaginario colectivo, tales como son las obras de ficción y los programas informativos y de entretenimiento. Frente a este panorama, el CSA

decidió crear un “barómetro” de la diversidad, esto es, un sistema de medición regular y publicación bianual de resultados para verificar la evolución de la situación. También se acordó realizar reuniones de trabajo con los medios para intentar obtener compromisos específicos y promover iniciativas en todos los actores de la cadena productiva del audiovisual, empezando por los centros de formación de periodistas. También relacionado con la diversidad, el CSA certificó 20 largometrajes para su exhibición como películas europeas, mientras inició un expediente de sanción contra una cadena de TV por no cumplir con la cuota de emisión de 60% de obras audiovisuales europeas. Este mismo operador, NRJ 12, recibió un requerimiento por tampoco cumplir con las cuotas de películas en lengua francesa. Por los mismos motivos también fue interpelada una emisora local. Exceptuando estos casos, el Consejo constató que los demás operadores cumplieron con sus obligaciones.

La diversidad también puede reflejarse en los criterios del pluralismo político, otro de los aspectos regulados por el CSA. En 2008, diversas citas electorales de ámbito regional o local demandaron la atención del Consejo. Primero fueron los comicios para la Asamblea de la Polinesia Francesa. El ente regulador supervisó la utilización de los medios públicos que operan en este territorio para la llamada “campaña oficial” de los candidatos. Hubo pocas reclamaciones y tan sólo una emisora de radio fue advertida por las declaraciones de un candidato. Poco tiempo después, fue el turno de las elecciones municipales y cantonales en Francia. En este caso, no se contempla campaña oficial a través de los medios audiovisuales públicos, por lo que el trabajo del regulador se concentra en la distribución del tiempo a los partidos en la cobertura de los medios.

Del mismo modo, el Consejo observó que se había cumplido el principio de equidad y que el número de quejas había bajado de 100 a 40 (en comparación con las elecciones del año 2001), aunque notó la poca presencia de algunas corrientes políticas en determinados medios que recibieron comentarios del regulador para que aumentasen su esfuerzo en este sentido. A *France 3* se le requirió respetar los principios de exactitud de información. En el segundo semestre del 2008, la atención del CSA estuvo especialmente centrada en las elecciones para el *Conseil de Prud'hommes*, el tribunal de primera instancia encargado de mediar y arbitrar los litigios laborales individuales en Francia<sup>247</sup>. Primero, en septiembre, el CSA adoptó una recomendación para todos operadores de radio y TV. En líneas generales, el documento instaba a los medios a divulgar al público las informaciones sobre dichas

---

<sup>247</sup> Empleadores y trabajadores eligen, a partes iguales, los jueces que ocuparán una plaza de miembro del *Conseil de Prud'hommes*. Véase <http://www.eurofound.europa.eu/emire/France/INDUSTRIALTRIBUNAL-FR.htm> [Consulta: 15/01/2012].

elecciones y proporcionar con equidad el tiempo de habla a candidatos de ambos colegios (empleadores y empleados)<sup>248</sup>. Pasados los comicios de diciembre, el Consejo lamentó que estas elecciones, concernientes a más de 19 millones de votantes, fueron tratadas con poca importancia por los medios audiovisuales (CSA, 2009: 91).

Fuera de períodos electorales, el CSA mantuvo el seguimiento regular del tiempo de palabra concedido a las distintas fuerzas políticas, publicando informes mensuales sobre el tema. La evaluación general resultó positiva, mientras los problemas detectados originaron observaciones enviadas directamente a cada emisora. Para aumentar el seguimiento del pluralismo, a finales de 2008 el regulador francés determinó que, a partir del año siguiente, las radios *France Inter*, *France Info*, *France Culture*, *BFM*, *RMC*, *Europa 1*, *RTL Radio* y *Classic* pasarían a presentar mensualmente al Consejo un informe sobre el tiempo dedicado a las fuerzas políticas, así como lo hacen las emisoras de TV. En dos ocasiones, políticos accionaron el regulador del audiovisual por quejas referidas al espacio dedicado por algún medio, o la falta de ello, a determinados partidos. En ambos casos, el Consejo concluyó que no había infracción legal, pero derivó las quejas al conocimiento de las emisoras e hizo recordatorios sobre los principios de pluralismo en antena. También fue desestimada la queja de un diputado contra una campaña audiovisual del Gobierno, ya que el CSA no encontró incumplimientos de la normativa sobre publicidad de carácter político. Por último, también le corresponde al regulador revisar cada año y fijar para el año siguiente qué organizaciones políticas, sindicales o profesionales de representación nacional pueden acceder al tiempo “*d’expression directe*”, o sea, un tiempo reglamentado que disponen estas formaciones en la TV pública para difusión de sus ideas. En esta ocasión, el CSA fijó en 20 el número de formaciones políticas con este beneficio y en 26 organizaciones sindicales o profesionales.

Además de todas estas medidas que podemos vincular a los ejes principales de regulación establecidos por el CSA, encontramos varias actuaciones relacionadas con otras responsabilidades del Consejo, entre las que destacamos las advertencias, requerimientos y procedimientos de sanción a los operadores que no cumplieron las normas sobre comunicación comercial (cantidad máxima de anuncios, publicidad clandestina, etc.), a emisoras de radio que no han cumplido las cuotas concernidas a la música (original en francés, nuevos talentos, etc.), o a operadores de TV por cable o satélite que no cumplieron sus metas de inversión en producción audiovisual.

---

<sup>248</sup> *Recommandation du 16 septembre 2008 en vue des élections prud'homales du 3 décembre 2008*. Recuperado de <http://www.csa.fr/Espace-juridique/Deliberations-et-recommandations-du-CSA/Recommandations-du-CSA-en-vue-de-consultations-electorales-ou-referendaires/Recommandation-du-16-septembre-2008-en-vue-des-elections-prud-homales-du-3-decembre-2008> [Consulta: 23/01/2012].

Este año, el CSA se encargó también de elegir nuevos miembros para el Consejo de Administración de *Radio France* y para el de *Radio France Internationale*. Destacamos asimismo, el trabajo consultivo del Consejo sobre la revisión de la misión y objetivos del ente público *France Télévisions*, a partir de la consolidación de un único *cahiers des charges* con especificaciones para cada uno de sus canales de TV<sup>249</sup>, y las contribuciones del ente regulador al debate sobre la transposición de la nueva Directiva europea de servicios audiovisuales, aprobada entonces recientemente por la UE. Una Directiva que apoyaba los fundamentos que venían siendo desarrollados sobre la accesibilidad del audiovisual a los ciudadanos con minusvalías auditivas o visuales. Además de supervisar la ampliación de los servicios de subtítulos según las metas previstas en el año anterior, el CSA requirió a las emisoras de TV la inclusión en pantalla de un símbolo indicativo para los programas disponibles con subtítulos y apoyó una iniciativa gubernamental para que la opción del subtítulo siempre estuviera activada en las televisiones de lugares públicos. En el mismo sentido, pero para atender a las personas ciegas o con visión limitada, el Consejo audiovisual suscribió la “*charte de l’audiodescription*”, otra iniciativa ministerial dirigida a regular los servicios de audiodescripción de obras audiovisuales. Por último, solicitó a las revistas de programación televisiva que pasaran a indicar con símbolos en sus publicaciones a los programas accesibles a personas con audición o visión limitados.

El año **2009** estuvo marcado por la entrada en vigor de la nueva legislación sobre la comunicación audiovisual y el servicio público audiovisual (Loi nº 2009-258, ya referida anteriormente), que transpuso la Directiva comunitaria al marco nacional francés. En este período, casi 30% de los más de 6 mil contactos del público estaban relacionados con quejas sobre los contenidos audiovisuales. De este conjunto, las cuestiones vinculadas a la deontología de los medios y los derechos de las personas - uno de los ámbitos centrales de regulación – originaron varias actuaciones del Consejo audiovisual francés. De hecho, el número de casos analizados sólo en televisión se elevó hasta los 76, más que el doble de los 35 casos estudiados el año anterior. La falta de rigor en la averiguación de las noticias hizo que el canal público *France 3*, por ejemplo, recibiera un requerimiento después de emitir la información falsa de la muerte de una niña que estaba desaparecida. Por otra parte, la cadena TF1 violó tres preceptos de su licencia en reiteradas ocasiones: primero, emitió fotos que no correspondían al sospechoso de ejecutar un tiroteo en una escuela alemana; posteriormente, utilizó imágenes de archivo en el plenario lleno de la Asamblea Legislativa para ilustrar la votación de un proyecto de ley, cuando en realidad tan sólo 16 diputados

---

<sup>249</sup> *Observations et propositions du CSA concernant la ligne éditoriale des chaînes de France Télévisions*. Recuperado de <http://www.csa.fr/Etudes-et-publications/Les-dossiers-d-actualite/Observations-et-propositions-du-CSA-concernant-la-ligne-editoriale-des-chaines-de-France-Televisions> [Consulta: 12/01/2012].

estaban presentes en el día de dicha votación; finalmente, emitió la información falsa de que hombres y mujeres habían sido separados en una reunión de ciudadanos musulmanes. Estas violaciones de las normas motivaron la apertura de un expediente sancionador contra la emisora de TV. El aumento de casos relacionados con este ámbito estuvo, según el CSA, relacionado también con la creciente utilización de imágenes que circulan por Internet sin la debida comprobación de su veracidad por parte de las emisoras. Así, el CSA advertía:

“El Consejo es consciente de las dificultades con las que las emisoras se deparan en el trabajo de verificación de la información, especialmente a partir del desarrollo de Internet. Pero esto no significa que los principios deontológicos de la información deban ser cuestionadas. La competencia por la información no puede darse en detrimento del rigor en su tratamiento: el audiovisual ha de ser justamente un referente para el público frente a la proliferación de fuentes de información de las cuales es difícil evaluar el nivel de veracidad” (CSA, 2010: 36)<sup>250</sup>.

Cuatro requerimientos fueron emitidos por errores de esta índole en cuatro emisoras: *i>Télé* y *Canal+* por noticiar cargas policiales contra manifestantes en Guadalupe y mezclar imágenes sin ninguna relación de una intervención militar en una manifestación de Madagascar; el canal M6, por utilizar una secuencia editada de forma satírica como si fuera una declaración real de un periodista; y *France 2*, a su vez, por utilizar imágenes de una explosión accidental del año 2005 para ilustrar la violencia de los bombardeos registrados en 2009 en el conflicto armado en la Franja de Gaza.

Los conflictos registrados en Oriente Medio también motivaron otras actuaciones del organismo regulador. El operador del satélite *Eutelsat* recibió requerimientos en dos ocasiones por no informar y no actuar sobre canales emitidos a través de su plataforma satelital (*Al Rahma* y *Al Aqsa*) que difundieron contenidos antisemitas y discriminatorios. Por su parte, la estación de radio RMC fue interpelada por la emisión de comentarios ofensivos en contra de un ciudadano chino, y recibió otra advertencia por permitir declaraciones despectivas hacia la población de Guadalupe. La emisora *Europa 1* también fue advertida por no parar el hecho que comentaristas hicieran observaciones injuriosas en contra del pueblo polaco. Pese a estos casos, el CSA presentó a finales de 2009 un informe al Gobierno sobre las medidas e iniciativas en marcha para combatir el racismo y la discriminación religiosa, en el que consideró que los mecanismos adoptados junto a la responsabilidad de las emisoras presentaba resultados bastante satisfactorios<sup>251</sup>. El documento también manifestaba una de las grandes preocupaciones de los reguladores que

---

<sup>250</sup> Traducción del autor de la presente investigación.

<sup>251</sup> *Rapport au Premier ministre au sujet de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme sur les médias relevant du droit de la communication audiovisuelle*. Recuperado de <http://www.csa.fr/Etudes-et-publications/Les-autres-rapports/Rapport-au-Premier-ministre-au-sujet-de-la-lutte-contre-le-racisme-et-l-antisemitisme-sur-les-medias-relevant-du-droit-de-la-communication-audiovisuelle-Novembre-2009> [Consulta: 23/01/2012].

son los canales extranjeros por satélite y solicitaba a las autoridades francesas que apoyasen, en el marco de la Unión por el Mediterráneo<sup>252</sup>, iniciativas de acercamiento en los marcos jurídicos del audiovisual entre la UE y terceros países.

Además de la no discriminación por cuestiones raciales, de nacionalidad o de religión, otras actuaciones del CSA fueron ejecutadas en defensa de la dignidad humana. Un requerimiento recayó sobre el canal musical *NRJ Hits* por no impedir la difusión de un SMS ofensivo contra un cantante fallecido; el operador del canal AB1 también fue interpelado por emitir en dos ocasiones imágenes de agresiones y peleas, en un formato de programa en el que no quedaba justificado su uso más que para la diversión a raíz de los incidentes; *M6 Thématique* recibió una advertencia del regulador, debido a la difusión de un programa en el que el presentador lanzaba desafíos considerados humillantes para los participantes; otra advertencia fue emitida para *Virgin 17* por dos programas de banalización de actos destructivos y trato degradante; asimismo, el Consejo demandó a *Trace TV* que cumpliera con su compromiso de no emitir contenidos denigrantes para las mujeres, tales como los identificados en algunos videoclips musicales; y la TV pública también recibió una carta del CSA, con un recordatorio sobre las normas de respeto al ser humano, a raíz de un programa de “trampas” tendidas a diferentes personas.

En la radio, el comportamiento de los presentadores dio origen a actuaciones del CSA. Un requerimiento fue impuesto a RTL, debido a que un locutor difundió en directo el contenido de un mensaje de texto que acusaba a una persona, identificada nominalmente, de realizar prácticas sexuales posibles de penalización legal, en un claro ejemplo de contenido difamatorio. *Virgin Radio* fue advertida por el Consejo, a raíz de las declaraciones ofensivas hechas por el locutor hacia algunos oyentes. Por su parte, la pública *Radio France* tuvo que pedir disculpas debido a comentarios que, aunque en clave de humor, atentaron contra la memoria de un personaje conocido, motivando la indignación de familiares y amigos.

En el mismo ámbito, el CSA analizó dos casos de posible violación del derecho de imagen de las personas. En un reportaje sobre el turismo sexual en Madagascar, TF1 emitió imágenes en las que se podía identificar una pareja, ya que no utilizó ningún recurso técnico para ocultarles los rostros. En este caso el Consejo no tomó ninguna medida punitiva contra la emisora, pero le instó a pedir disculpas a la pareja y certificarse de utilizar los recursos técnicos pertinentes. En el otro caso, en el que France 2 utilizó imágenes de un médico en un reportaje sobre un proceso judicial contra una clínica, el Consejo hizo una advertencia

---

<sup>252</sup> Véase el capítulo 3 del presente estudio, pp. 138-151.

severa al ente público para la corrección de este fallo, y los responsables del canal pidieron públicamente disculpas al médico por emitir imágenes fuera del contexto de la noticia. Por otro lado, la radio *RFO Radio Réunion* fue advertida por el CSA, a raíz de la utilización de la voz de una persona, sin su consentimiento, como *jingle* de promoción del programa en cuestión.

Respecto a la protección de la salud y orden públicos, a principios de 2009 el CSA creó un grupo de trabajo para temas de salud y desarrollo sostenible. En seguida, el Consejo se adhirió a una Carta conjunta firmada por Ministros, representantes de organizaciones, asociaciones civiles y responsables de los medios audiovisuales, en la que se acordaba promover hábitos sanos respecto a la alimentación y la actividad física en los contenidos y publicidad televisados<sup>253</sup>. El acuerdo entre el CSA y los medios también fue el resultado de una reunión en el mes de mayo, en la que pactaron criterios y condiciones para la emisión de anuncios de utilidad pública, a raíz de las evidencias de epidemia del virus de gripe H1N1 (más conocida como gripe A)<sup>254</sup>. En el mismo ámbito, el Consejo mantuvo las tareas de vigilancia, a partir de las cuales envió una advertencia a TF1 por falta de precisión en un documental que presentaba una terapia llamada “*étiopathie*”, sin contar con opiniones de distintas vertientes médicas, además de no aclarar que dicha terapia debería ser aplicada por un médico. Otra advertencia recayó sobre *France 2*, a raíz de la emisión de un documental en el que Consejo encontró contenidos que banalizaban el consumo de estupefacientes, reduciendo los riesgos o presentándoles de forma ambigua.

Otros de los ejes principales en la regulación del CSA, la protección de niños y jóvenes originó una vez más distintas actuaciones del Consejo. En los primeros días del 2009, el ente regulador aprobó y publicó una Carta conjunta entre las principales cadenas de televisión sobre la participación de menores en programas de TV<sup>255</sup>. El texto, aprobado a finales del 2008, venía a complementar la deliberación anterior del Consejo sobre la materia. Pese a la normativa de este ámbito, dos advertencias fueron enviadas a TF1 por irregularidades: una en la que un menor estuvo a punto de cometer actos violentos en contra de sus padres; la segunda, con la participación de un menor en un programa en el que hablaba sobre dificultades de su vida, sin contar con el consentimiento de los responsables legales, por lo que TF1 recibió un requerimiento. Otra interpelación fue enviada a la radio

---

<sup>253</sup> *Charte visant à promouvoir une alimentation et une activité physique favorables à la santé dans les programmes et les publicités diffusés à la télévision*. Recuperado de <http://www.csa.fr/Media/Files/Espace-Juridique/Chartes/Charte-alimentaire> [Consulta: 18/01/2012].

<sup>254</sup> Dos meses más tarde, se inició una segunda etapa de la campaña informativa, en la que el CSA solicitó intensificar la frecuencia de difusión de los anuncios y demandó mayor implicación a las estaciones de radio.

<sup>255</sup> *Charte relative à la participation de mineurs à des émissions de télévision*. Recuperado de <http://www.csa.fr/Media/Files/Espace-Juridique/Chartes/Charte-relative-a-la-participation-de-mineurs-a-des-emissions-de-television> [Consulta: 18/01/2012].

*Canal FM Sambre Avesnois* que emitió una “broma” radiofónica, en la que el locutor se hacía pasar por el tío de tres niños (de 8, 6 y 4 años de edad), realizando una entrevista en la que, según palabras del CSA, abusaba de la credulidad de los menores.

Los contenidos impropios para menores también generaron nuevas actuaciones del CSA. Dos emisoras de radio recibieron severas advertencias: *Skyrock*, debido a las declaraciones de un colaborador (presentado como “vidente” y que afirmó contactar con un joven oyente del programa, muerto en un accidente de moto), en las que presentaba la muerte como una experiencia agradable y sin dimensión trágica; *Fun Radio*, a su vez, recibió el alerta por la emisión de comentarios ambiguos que tendían a banalizar ciertas prácticas sexuales en tono vulgar.

Por otra parte, debido a varias reclamaciones de telespectadores sobre el tratamiento del conflicto palestino-israelí, el CSA solicitó a los principales operadores de TV que incluyeran en sus informativos un aviso verbal antes de emitir escenas violentas inadecuadas para los menores. También motivado por más de 300 quejas del público en contra de dos videos publicitarios que promocionaban un servicio de cine a la carta, el Consejo consideró que dichos anuncios potencialmente podían asustar a los niños, por lo que determinó que sólo debería ser emitido después de las 20h30min. Otros tres canales de TV fueron advertidos por incumplimientos de las normas sobre difusión de servicios para adultos. A su vez, el operador de satélite *Eutelsat* recibió un tercer requerimiento por no restringir la emisión diurna de mensajes publicitarios de servicios para adultos.

Por contenidos violentos, sexuales, o debido a los temas abordados, el Consejo decidió reclasificar y elevar la edad mínima apta para ver dos series de animación, cinco películas o series de TV, un vídeo musical, entre otros programas. Además, el regulador instó a *France 3* a incluir en sus emisiones de corridas de toros la etiqueta señalizando contenidos desaconsejables para menores de 10 años, instó a *Canal+* a que aumentara el tamaño de sus señales indicativas y envió una advertencia a otras dos emisoras para incluir señalización adecuada. También emitió un requerimiento a *Virgin 17* por indicar contenidos como impropios para menores de 12 años, cuando en realidad no eran aptos para menores de 16. Igualmente, el Consejo analizó una queja sobre programas impropios para menores y exhibidos fuera del horario protegido en Francia y que estaban siendo reprogramados vía satélite para otros territorios en horarios inadecuados. Los operadores fueron llamados a adaptar la programación de dichos contenidos de acuerdo con el huso horario.

Paralelamente a la supervisión de las emisoras, en 2009, el CSA puso en marcha, una vez más, la campaña informativa sobre la señalización de programas aptos a las diferentes franjas de edad de niños y adolescentes. Ésta no fue la única campaña relacionada con la protección de los menores para ese año. Derivada de la deliberación del año anterior sobre el audiovisual para menores de 3 años, una nueva campaña fue impulsada desde el Consejo para alertar a los responsables sobre este tema y apoyada por diferentes emisoras en la difusión de los riesgos de la exposición de bebés a la televisión. Del mismo modo, el CSA contó con el apoyo de los medios para emitir otra campaña, organizada por la Comisión Europea, denunciando el acoso por Internet (*Safer Internet*).

Siguiendo nuestro análisis en la representación audiovisual de la diversidad - uno de los ámbitos en los que el CSA tuvo su papel reforzado por la Loi n°2009-258 – se evidencia las nuevas expectativas de los legisladores sobre la materia, especialmente en relación al Servicio Público Audiovisual. A partir de ese año, el Consejo fue llamado a informar anualmente al Parlamento sobre las acciones de los medios que reflejen en su programación la diversidad de la sociedad francesa, así como proponer medidas para mejorar esta representación (CSA, 2010: 109). En esta dirección, podemos destacar tres acciones principales realizadas por el CSA: primero, el *Barómetro* ideado por el Consejo el año anterior publicó los primeros resultados sobre la representación de la diversidad en la TV, considerada insuficiente por el regulador; al mismo tiempo, el Observatorio de la Diversidad impulsó una campaña para involucrar a todos los actores del sector audiovisual en el proceso, realizando audiencias con representantes de los cursos de formación profesional para los medios audiovisuales, del mundo de la creación audiovisual (productores, guionistas, intérpretes, directores, etc.), y de los responsables por agencias de talentos y directores de *casting*, con el fin de concienciar la importancia de construir un imaginario colectivo representativo de la riqueza y variedad de la sociedad. Por último, el Consejo audiovisual reforzó estos compromisos para los medios, al emitir una nueva deliberación para fomentar la representación de la diversidad en las cadenas de TV<sup>256</sup>. A raíz de este documento, las cadenas de TV privadas recibieron una *enmienda* a las condiciones de su licencia, que pasaría a incluir compromisos anuales en materia de diversidad, de forma similar al contrato-programa de los canales públicos de *France Télévisions* también modificado este año<sup>257</sup>.

---

<sup>256</sup> *Délibération du 10 novembre 2009 tendant à favoriser la représentation de la diversité de la société française sur les chaînes nationales*. Recuperado de <http://www.csa.fr/Espace-juridique/Deliberations-et-recommandations-du-CSA/Recommandations-et-deliberations-du-CSA-relatives-a-d-autres-sujets/Deliberation-du-10-novembre-2009-tendant-a-favoriser-la-representation-de-la-diversite-de-la-societe-francaise-sur-les-chaines-nationales> [Consulta: 15/01/2012].

<sup>257</sup> *Décret n° 2009-796 du 23 juin 2009 fixant le cahier des charges de la société nationale de programme France Télévisions*. Véase <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020788471&fastPos=1&fastReqId=1553707249&categorieLien=id&oldAction=rechTexte> [Consulta: 15/01/2012].

Además de estas tres iniciativas concretas, podemos relacionar también con la diversidad algunas actuaciones del CSA sobre las cuotas de exhibición de obras audiovisuales y cinematográficas europeas. El caso más destacado fue el de la cadena NRJ que, a primeros de 2009, recibió una sanción por incumplir las cuotas en el año anterior. La emisora fue condenada a leer el comunicado sancionador del CSA en su programación durante una semana, en horario de máxima audiencia.

Durante el año de 2009, por los mismos motivos, otros dos requerimientos y un expediente sancionador recayeron sobre la misma emisora y el Consejo demandó una audiencia con sus responsables (realizada a finales de año, por lo que la decisión quedaría para el año 2010). Tres emisoras gratuitas y otros 10 canales de pago nacionales también recibieron requerimientos o advertencias por incumplimientos relacionados con la emisión de obras europeas en horarios de máxima audiencia, mientras 26 nuevas películas recibieron la certificación del Consejo como obra cinematográfica europea.

Tal y como en los dos años anteriores, el 2009 también tuvo citas electorales que demandaron la supervisión del CSA acerca del pluralismo: tres comicios regionales y la elección de representantes al Parlamento Europeo. Para las votaciones regionales, el Consejo envió recomendaciones específicas a los servicios de radio y TV en cada zona, organizó los tiempos de campaña en los medios oficiales (cuando pertinente según la legislación electoral) y, posteriormente, evaluó la cobertura política realizada por los medios. No hubo incidencias relevantes y el Consejo consideró que las fuerzas políticas recibieron un trato equitativo en los medios. Sobre las elecciones al Parlamento Europeo, las tareas reguladoras no fueron muy diferentes. Primero el CSA elaboró una recomendación<sup>258</sup> con reglas simplificadas y tiempo de aplicación reducido para “aligerar” las restricciones sobre la libertad de los medios (CSA, 2010: 107). En números generales, el Consejo valoró positivamente el tiempo otorgado a los partidos y la cobertura política de los medios, por lo que ninguna de las 20 quejas recibidas resultó en actuación del regulador. Por otro lado, dos emisoras de TV recibieron advertencias por difundir sondeos de opinión en períodos no autorizados.

Por otro lado, el seguimiento del pluralismo en períodos no electorales sufrió un cambio importante. Al comienzo del segundo semestre de 2009, el CSA reformó el *principio*

---

<sup>258</sup> *Recommandation du 24 mars 2009 en vue de l'élection des représentants au Parlement européen le 7 juin 2009*, modificada por la *Recommandation du 21 avril 2009* y la *Recommandation du 5 mai 2009*. Disponibles en: <http://www.csa.fr/Espace-juridique/Deliberations-et-recommandations-du-CSA/Recommandations-du-CSA-en-vue-de-consultations-electorales-ou-referendaires/Recommandation-du-5-mai-2009-modifiant-la-recommandation-du-24-mars-2009-en-vue-de-l-election-des-representants-au-Parlement-europeen-le-7-juin-2009> [Consulta: 15/01/2012].

*de pluralismo político*, esto es, el cálculo de proporcionalidad sobre el tiempo dedicado a los diversos partidos políticos, que estaba en vigor desde el año 2000. En base a un dictamen del Consejo de Estado sobre las intervenciones del Presidente de la República en los medios, el regulador adoptó nuevas reglas que entraron en vigor en el mes de septiembre<sup>259</sup>. En este sentido, la única actuación relevante fue el requerimiento impuesto a *France 3* por el trato desigual dado a políticos de un mismo partido en la cobertura de sus elecciones primarias. *Radio France* fue interpelada por no haber incluido diferentes puntos de vista en un programa que criticaba las políticas de una administración local (curiosamente, ambos casos también contrariaban principios de exactitud y honestidad de la información, tratados en los párrafos anteriores).

Paralelamente al trabajo que hemos destacado, el informe de 2009 revela una serie de actuaciones en los otros ámbitos de competencia del CSA, tales como la supervisión de las normas de comunicación comercial (incluidas las novedades de la Directiva europea que pasó a autorizar el *emplazamiento de producto*), de las cuotas de inversión en producción audiovisual y en cine, la protección de la lengua y de la música francesas, el estudio y consultas públicas sobre los servicios audiovisuales bajo petición o a la carta (una nueva categoría de regulación también instituida por la norma comunitaria), la elaboración de las condiciones de licencia para la producción y emisión de contenidos HD (alta definición), y también el seguimiento por parte del Consejo sobre la adaptación de los medios para ofertar servicios de subtítulos y audiodescripción a los usuarios con limitaciones auditivas y visuales. Además de las metas ya establecidas para el 2010, el Consejo logró también nuevos compromisos de canales temáticos como, por ejemplo, los canales infantiles que pasarían a emitir un programa semanal de aprendizaje de la lengua de los signos a partir del 2010 y un programa en lengua de signos a partir del 2011.

Efectivamente, el 12 de febrero de **2010** era la fecha límite para los ajustes de los operadores y para que empezaran a cumplir con los compromisos de difundir contenidos accesibles a las personas con discapacidad auditiva. Según el informe anual del CSA sobre 2010, las principales emisoras nacionales (con audiencia superior al 2,5% del total) han cumplido su meta, pasando a ofertar el recurso de subtítulos en todos sus programas. Más difícil ha sido alcanzar los objetivos de las cadenas más pequeñas y canales temáticos, que tuvieron sus plazos o condiciones flexibilizados. Con todo, en el informe anual que elabora sobre este tema, el CSA valoró muy positivamente hechos relevantes como el

---

<sup>259</sup> *Délibération du 21 juillet 2009 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision*. Recuperado de <http://www.csa.fr/Espace-juridique/Deliberations-et-recommandations-du-CSA/Recommandations-et-deliberations-du-CSA-relatives-a-d-autres-sujets/Deliberation-du-21-juillet-2009-relative-au-principe-de-pluralisme-politique-dans-les-services-de-radio-et-de-television> [Consulta: 15/01/2012].

primer programa de información deportiva difundido en lengua de signos por un canal temático de deportes. También se registraron avances positivos en la oferta de contenidos con audiodescripción para personas con limitación visual. Las principales emisoras en abierto han empezado a emitir la audiodescripción programas o películas de gran audiencia, como mínimo una vez al mes<sup>260</sup>. Para reforzar el trabajo en el área, el CSA decidió crear un espacio específico dentro de su página web, en el que se hace disponible muchas informaciones sobre las obligaciones legales de las emisoras, las formas de acceso a la subtitulación y audiodescripción, así como un seguimiento regular de la oferta accesible de los canales.

Si por un lado, las personas con discapacidad auditiva y visual pasaron a tener acceso a más contenidos, en 2010 el Consejo no bajó la guardia sobre la calidad de los contenidos que llegan a toda la población. En el año anterior se había registrado un aumento preocupante en el número de fallos detectados en este ámbito, como fuera la utilización de imágenes erróneas que circulan por Internet. Como consecuencia de aquellos fallos, en 2010 el CSA sancionó a tres de los principales canales de TV del país. El ente público, *France Télévisions*, tuvo una multa de 100.000 euros, mientras los operadores privados TF1 y *Canal +* fueron penalizados con difundir en su programación el comunicado del Consejo sobre los incumplimientos en el rigor y exactitud de la información. Pero antes que acordara dichas sanciones, nuevos fallos se habían registrado. *France 3* y BFM TV emitieron imágenes presentadas como procedentes de una cámara de seguridad de la embajada francesa en Haití cuando, en realidad, eran de un temblor de tierras en California, Estados Unidos. Aunque los periodistas responsables de ambas cadenas pidieron disculpas públicas, el organismo regulador envió advertencias, demandando el cumplimiento de las normas éticas profesionales. Para intentar evitar la repetición de errores de este tipo, el CSA llamó a los operadores a reflexionar sobre las condiciones en las que se hace la comprobación de informaciones y fuentes, organizando dos reuniones de debate. A partir de estos encuentros, el Consejo notó una sensible mejora en este aspecto, aunque volvió a identificar una infracción. El mismo canal de antes, BFM TV, recibió otro requerimiento por difundir tramos de un vídeo trucado, como si fuese la entrevista de un antiguo embajador chino en París, pero la traducción subtitulada de las declaraciones era falsa.

Del mismo modo, el Consejo tuvo que emitir otros siete requerimientos y 23 advertencias por infracciones en este ámbito de regulación. Algunas de ellas fueron consecuencia de la utilización de testimonios falsos o parciales, esto es, una inadecuada comprobación a la hora de elegir los entrevistados, por lo que *France 2* y M6 fueron

---

<sup>260</sup> A partir de 2013, las grandes emisoras deben ofertar al menos un programa diario con audiodescripción.

advertidas. TF1 también recibió un toque de atención del regulador por presentar a un entrevistado como militante de un partido político, cuando en realidad no lo era. Por otro lado, un requerimiento fue imputado a *Télé Monte-Carlo* por haber identificado a un entrevistado, vulnerando su derecho a permanecer en el anonimato, tal y como lo había pedido expresamente.

Igualmente, otras infracciones en contra a derechos de los ciudadanos fueron analizadas por el CSA. Las vulneraciones al respeto y a la dignidad de la persona humana motivaron tres requerimientos: uno, a *Direct 8*, por emitir una secuencia grabada para difusión por Internet, de un hombre que se exhibía en ropa interior a mujeres jóvenes en la calle; y los otros dos a W9 y a *Dilemme TV*, por la misma emisión de un trato denigrante al participante de un *reality show*, sometido a ponerse un collar y correa para perros.

Pero fueron los contenidos discriminatorios por raza, religión, orientación sexual, nacionalidad o hasta por las minusvalías, que demandaron más actuaciones del Consejo: la permisividad o la ausencia de filtro frente a declaraciones racistas, estereotipadas y prejuiciosas hechas por invitados o por el público fueron las principales infracciones por las que un total de 11 requerimientos se emitieron en el año 2010 en contra a operadores de TV, además de 2 advertencias a otras emisoras de radio por razones similares. Otra advertencia fue dirigida a un canal de TV por la emisión de anuncios de servicios para adultos, que contenían lenguaje indecente y presentaban una imagen degradante de las mujeres.

También vinculada a la dignidad humana, el ente regulador consideró que un reportaje de M6 sobre el consumo de cocaína en Barcelona, España, contenía imágenes muy duras de una joven que intentaba inyectarse algún estupefaciente. Por ello, instó a M6 que, en el caso de redifusión del programa, utilizara las técnicas disponibles para reducir la *crudeza* de estas imágenes, y evitar un incumplimiento de las reglas sobre la “evocación del sufrimiento humano”. Por otra parte, el CSA tuvo que analizar ese año una cuestión novedosa, relativa al derecho *al olvido*. El tema fue abierto a partir de varias quejas del público sobre programas que recuperaban antiguos crímenes y otros casos judiciales y que podrían socavar las posibilidades de reinserción de personas que ya habían cumplido su condena, además de afectar el duelo de las familias víctimas. Considerando la ausencia de legislación y jurisprudencia sobre el tema, el CSA demandó a los operadores el estricto cumplimiento de los principios para el tratamiento de temas judiciales, además del derecho a la intimidad de los involucrados.

Todavía podemos relacionar al ámbito de derechos y libertades la obligación de los medios audiovisuales en asegurar el pluralismo y la diversidad de opiniones, especialmente

sobre temas controvertidos. Tres canales de TV fueron advertidos porque, según el Consejo, no dieron espacio a distintos puntos de vista: TF1, por no contar con la versión de las autoridades locales y de la policía en una emisión informativa sobre la inseguridad en un municipio francés; *France 3*, por presentar únicamente argumentos a favor de los posibles efectos de las ondas electromagnéticas para la salud humana; y *France 2* en dos ocasiones, por la emisión de un reportaje sobre una modalidad de lucha libre (*Ultimate Fighting Championship*) que no contenía ninguna mención o testimonio sobre los peligros y riesgos que conlleva este tipo de combates, además de un reportaje que podría constituir un atentado al orden público, al enseñar cómo se compra por Internet herramientas usadas para robar coches. En este sentido, se hace evidente la necesidad de equilibrar el pluralismo de opiniones y el respeto al orden público. Por ello, una estación de radio ganó una firme advertencia por emitir el mensaje de una oyente que animaba a un grupo de trabajadores a “estallar” su empresa con los dirigentes dentro.

También la protección de la salud pública, por lo que cuatro emisoras de TV recibieron sendas advertencias por contenidos que contravenían la normativa sobre la exposición de prácticas sexuales de riesgo para la salud o de drogas lícitas e ilícitas en los contenidos audiovisuales. Por este último aspecto, *France 2* recibió un requerimiento debido a un reportaje en el que un famoso cantante aparecía fumando y elogiaba el vino (hechos considerados por el Consejo como propaganda a favor del tabaco y de una bebida alcohólica). Actuaciones como ésta fueron compiladas en el informe anual temático presentado al Ministerio de Sanidad y Deportes, así como el informe del primer año de aplicación de la Carta de promoción de buenos hábitos alimentarios y de actividad física, en el que el Consejo propuso medidas para mejorar su eficacia. Todavía sobre la salud, el CSA organizó y supervisó las campañas audiovisuales de alerta sanitaria sobre la gripe A y contra la epidemia de dengue en las Antillas Francesas.

La diversidad de puntos de vista también está relacionada con el pluralismo político, otro ámbito de regulación del CSA. Durante todo el año, el Consejo monitorizó el espacio ocupado por las distintas fuerzas políticas, teniendo en cuenta el nuevo principio de pluralismo que había entrado en vigor a finales del año anterior. En 2010, como cada año, el CSA publicó los resultados del tiempo de palabra ocupado por los representantes políticos en informativos, magazines y otros programas, a través de los cuales el regulador constató que las normas fueron bien aplicadas por las emisoras de radio y TV. Asimismo, el Consejo analizó las denuncias recibidas, entre las que destacamos la reclamación de un diputado que denunciaba una “denigración sistemática” del Presidente de la República en ciertos programas de entretenimiento. Los miembros del ente regulador entendieron, después de

analizar los contenidos indicados, que éstos estarían “dentro de los límites del derecho al humor y la caricatura, reconocido por la jurisprudencia” (CSA, 2011: 102), pero hizo un recordatorio de que los medios deben asumir la responsabilidad editorial sobre posibles casos de difamación o vulneración de la privacidad.

Por otra parte, en períodos electorales el CSA amplía su función más allá del seguimiento regular de los contenidos políticos. En 2010, fueron las elecciones para la Asamblea de Córcega y dos consultas públicas a los electores de Martinica y Guayana. Para cada una de las votaciones, el Consejo adoptó una recomendación con orientaciones específicas sobre el tratamiento informativo de las campañas y de la difusión de resultados, además de organizar la campaña oficial en los medios públicos. En las tres ocasiones, el regulador evaluó positivamente la equidad de los tiempos otorgados a los partidos. No obstante, el regulador observó irregularidades en la difusión de sondeos en la víspera y en el día de los comicios, por parte de tres emisoras de radio (*France Info*, RMC y RTL) y una televisión (*i>Télé*), las cuales recibieron advertencias y un requerimiento, respectivamente.

Respecto a otro eje de la regulación, en abril de 2010 el CSA presentó al Parlamento francés el primer Informe sobre la representación de la diversidad cultural de la sociedad francesa en la televisión<sup>261</sup>. El documento indicaba que, pese a la cooperación y el compromiso de muchos medios, la promoción de la diversidad debería contar con medidas de fomento más contundentes que, no obstante, no se encuentran en las competencias del organismo regulador. En este sentido, el CSA recomendó reforzar el sistema de financiación de contenidos audiovisuales con recursos adicionales de otros organismos afines a la materia, como la *Agence Nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé)*. Otra medida propuesta por el Consejo fue un cambio en la regulación para que contenidos de esta naturaleza contabilizasen el doble en el cómputo de las cuotas de exhibición del audiovisual francés. A finales de año, el CSA presentó el segundo barómetro de la diversidad, que indicó las primeras señales de mejora en los indicadores de diversidad en la oferta audiovisual francesa.

También sobre la producción audiovisual y cinematográfica, el CSA certificó 36 largometrajes como obras europeas. Sobre las cuotas de emisión de películas europeas, la emisora NRJ 12 fue multada en 75.000 euros por reiterados incumplimientos. Otros cuatro canales de pago, con infracciones menos graves, recibieron requerimientos.

---

<sup>261</sup> *Rapport au Parlement sur la représentation de la diversité de la société française à la télévision*. Recuperado de <http://www.csa.fr/Etudes-et-publications/Les-autres-rapports/Rapport-au-Parlement-sur-la-representation-de-la-diversite-de-la-societe-francaise-a-la-television-Avril-2010> [Consulta: 23/01/2012].

Con la intención de mejorar también la protección a los menores, en 2010, el CSA volvió a impulsar las tres campañas del año anterior: Internet segura (en apoyo a la campaña de la Comisión Europea), información sobre los riesgos de la TV para los menores de 3 años, y la difusión sobre las señales orientativas para niños y jóvenes sobre los contenidos audiovisuales. Pese a que esta última es una campaña anual, el Consejo volvió a actuar sobre diferentes irregularidades detectadas.

Por una parte, determinó la reclasificación y consecuente inclusión de la señalización pertinente sobre más de 10 películas, series u otros programas, debido a la presencia de contenidos inapropiados para los menores. Una emisora fue instada a no volver a permitir el uso de lenguaje ofensivo y otro canal de la misma empresa a que pasara a exhibir la señal de contenido no apto para menores de 10 años. Otra emisora tuvo que cambiar el horario programado de una película, de acuerdo con su señalización de apto para mayores de 16, y otros cuatro canales recibieron advertencias por incoherencias entre la señalización orientativa y el horario de emisión de programas, por lo que fueron llamadas a corregir los fallos.

Los videos musicales también estuvieron supervisados por el CSA, por lo que un operador fue llamado a no emitir un determinado video antes de las 22h y a incluir la señal de no apto para menores de 12 años en otro. Pese a estos casos, el Consejo hizo un comunicado público manifestando su satisfacción por las diversas precauciones que muchos canales de TV estaban tomando sobre los contenidos inadecuados en los videos musicales.

Y no sólo los programas presentaron contenidos impropios. Sendas advertencias y requerimientos fueron enviados a dos emisoras de TV (NRJ 12 y TMC) y a un distribuidor de canales por satélite (*Eutelsat*), por difundir reiteradamente durante el día mensajes publicitarios de servicios vía teléfono o Internet para adultos, dado que estos mensajes sólo pueden ser emitidos entre las 0h y las 5h. En tanto a la radio, cuatro emisoras fueron instadas a no volver a emitir la promoción de una serie de TV considerada inapropiada; otras tres estaciones recibieron cartas de advertencia, dos de ellas en más de una ocasión, por contenidos sexuales, lenguaje vulgar o incitación a comportamientos inadecuados (la estación NRJ, por ejemplo, incitaba a los oyentes a que se presentasen desnudos en la sede de la emisora).

Por último, como ejemplo de otras varias tareas desempeñadas por el CSA pero también vinculada a la protección de los menores, destacamos que en 2010 el Consejo adoptó una resolución que establece las condiciones para la difusión de mensajes

comerciales sobre los juegos de azar, a raíz de un cambio legislativo en Francia sobre la materia<sup>262</sup>. La deliberación del Consejo audiovisual prohibió la difusión de este tipo de comunicación comercial en canales de TV y radio enfocados a menores, así como en los demás servicios audiovisuales durante los programas dirigidos a niños y adolescentes y en los 30 minutos previos y posteriores a ellos<sup>263</sup>. Dos meses después de su aprobación, el regulador ya tuvo que actuar contra emisoras que vulneraron la normativa, enviando requerimientos a cinco canales de TV, siendo tres de ellos públicos (*France 2*, *France 3*, *France 4*) y dos privados (*Canal+* y *NRJ 12*), además de advertencias y recordatorios a otra decena de emisoras de radio y TV.

Llegando al último año abarcado por la presente investigación, en **2011** el panorama audiovisual francés se presentaba muy transformado, con un 97,3% de la población cubierta por la TDT y un proceso de apagón analógico prácticamente concluido. Las responsabilidades del CSA sobre la materia representan un hito en la trayectoria del regulador independiente de Francia, según indica el consejero Emmanuel Gabla<sup>264</sup>:

“Antes sólo teníamos siete canales y ahora llegamos a veinte canales, por lo que es una gran mejora en términos de diversificación y multiplicación de los canales (...) por lo que creo que ha sido la decisión del CSA de mayor impacto social. Como he dicho, más de un 50% de la población depende de la plataforma de televisión digital terrestre y esas personas han visto el número de canales de explotar de siete hasta veinte (...). Esto es algo realmente muy importante para esas personas (Entrevista nº 11, 2011: 161-163).

Además de seguir con el proceso de digitalización de la radio, que también ya provocaba una considerable ampliación de la oferta, el Consejo audiovisual francés no quería perder de vista nuevas transformaciones impulsadas por los avances técnicos y la convergencia. Así, fue un pionero en el debate público sobre la televisión IP, también conocida como TV conectada. Una conferencia organizada por el Consejo reunió los actores involucrados para discutir las perspectivas relativas a la exposición de contenidos audiovisuales y evaluar las posibles consecuencias sobre el equilibrio económico de sector (CSA, 2012: 11).

Siguiendo por las novedades tecnológicas, al mismo tiempo en que nos centramos sobre nuestro foco que es la regulación de los contenidos, a principios de 2011 entró en vigor la Resolución sobre los programas de servicios de comunicación audiovisual a petición

---

<sup>262</sup> *Loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et la régulation de certains secteurs du marché des jeux d'argent et de hasard en ligne*, publicada en el Boletín Oficial francés (*JORF n°0110 du 13 mai 2010*).

<sup>263</sup> Véase <http://www.csa.fr/Television/Le-suivi-des-programmes/Les-communications-commerciales/Deliberation-relative-aux-communications-commerciales-en-faveur-des-operateurs-de-jeux-d-argent-et-de-hasard> [Consulta: 23/01/2012].

<sup>264</sup> Entrevista concedida al autor de la presente investigación (Anexos).

o bajo demanda. El texto refleja la norma europea de establecer niveles distintos de regulación según el tipo de servicio audiovisual, por lo que los contenidos *a la carta* pasaron a tener sus propias reglas, aunque centradas en los mismos pilares de los servicios en abierto: la protección de niños y jóvenes, la deontología del audiovisual y la accesibilidad a los portadores de discapacidad<sup>265</sup>.

Empezando por este último, y analizando la regulación sobre los medios convencionales, el Consejo evaluó positivamente que en 2011 todos los canales con audiencia superior al 2,5% estaban ofertando sus contenidos subtítulos. Por otra parte, cinco canales más pequeños recibieron advertencias por incumplimientos. A finales del año, el CSA y los medios firmaron una *Carta para la calidad del subtítulo*, buscando un enfoque de calidad para mejorar sobretodo la revisión ortográfica de los subtítulos. Para “dar ejemplo”, el Consejo también se aseguró de subtítular los videos que difunde cada año, en la campaña anual sobre la señalización de programas.

Las señales orientativas de los programas son una de las herramientas centrales en la tarea de evitar que niños y adolescentes tengan acceso a contenidos que puedan perjudicar su desarrollo. En este sentido, la campaña del CSA fue realizada como en los cuatro años anteriores que venimos estudiando, así como los respectivos balances de la campaña que el Consejo publica anualmente. Sin embargo, la señalización no es suficiente y no siempre es cumplida adecuadamente. En 2011 el regulador envió más de 30 advertencias por incumplimientos de las normas de protección de los menores, además de interpelar a tres emisoras que difundieron programas con la señal de aptos para mayores de 16, cuando en realidad contenían secuencias pornográficas, por lo que están reservados a los adultos. El canal *Paris Première*, por ejemplo, emitió cuatro programas con la señal de apto para mayores de 16, aunque presentaban contenidos sexuales y violentos, por lo que recibió un requerimiento para no reincidir en incumplimientos de este tipo.

La protección de los menores también se vio reforzada por la reflexión impulsada por el CSA, en este caso específico sobre los conocidos *reality shows*. Fueron celebradas 24 audiencias sobre el tema, en el que fueron debatidas situaciones muy diferentes y propuestas como la inclusión de la señal indicativa de “no apto para menores de 10 años” durante todo el programa. Además de proteger los niños, este género televisivo está

---

<sup>265</sup> *Délibération du 20 décembre 2011 relative à la protection du jeune public, à la déontologie et à l'accessibilité des programmes sur les services de médias audiovisuels à la demande*. Recuperado de <http://www.csa.fr/Espace-juridique/Deliberations-et-recommandations-du-CSA/Recommandations-et-deliberations-du-CSA-relatives-a-d-autres-sujets/Deliberation-du-20-decembre-2011-relative-a-la-protection-du-jeune-public-a-la-deontologie-et-a-l-accessibilite-des-programmes-sur-les-services-de-medias-audiovisuels-a-la-demande> [Consulta: 01/04/2012].

vinculado a otro eje de la regulación, la ética y las reglas deontológicas sobre cuestiones como la dignidad humana. A partir de las reuniones, el Consejo publicó un balance de las contribuciones sobre el tema, que puso de manifiesto la disposición de los profesionales y de los medios a establecer mecanismos para garantizar la calidad de los programas sin limitar la creatividad y la libertad editorial<sup>266</sup>.

El equilibrio entre las libertades y los límites del audiovisual ha sido, un año más, uno de los ámbitos de más trabajo para el regulador. Pero el aumento del número de quejas o denuncias no se tradujo en aumento de sanciones (CSA, 2012: 9). En la mayoría de los casos, el regulador hizo advertencias o recordatorios sobre la legislación a los operadores. Diez intervenciones fueron realizadas sobre medios que, en diferentes ocasiones, atentaron contra el derecho al honor, a la reputación o a la privacidad de las personas. Al contrario, la radio *Victamine*, por ejemplo, recibió un requerimiento por utilizar gran parte de su programación para defender a su máximo directivo, que estaba involucrado en un proceso judicial.

Pero sobre procesos judiciales, el caso de mayor repercusión popular y mediática en 2011 fue la detención en Nueva York del entonces presidente del Fondo Monetario Internacional, Dominique Strauss-Kahn (DSK), acusado de delitos sexuales. Debido al impacto del caso, el Consejo publicó un comunicado, recordando a los operadores las leyes de presunción de inocencias y apelando por una mayor moderación en la difusión de imágenes de personas implicadas en procesos judiciales. Dos requerimientos fueron enviados a emisoras de radio por contenidos relacionados con este caso: uno a RMC, por hacer una encuesta incitando a sus oyentes a votar sobre la supuesta culpabilidad de DSK, y otro a *Sud Radio*, también por pedir la opinión del público sobre el presunto apoyo de los judíos a DSK, hecho que el Consejo audiovisual consideró que en realidad estimulaba comentarios antisemitas.

Los comentarios discriminatorios, de hecho, generaron dos expedientes sancionadores abiertos por el CSA en 2011. Ambos en contra de estaciones de radio (*Radio Contact* y *Ici et Maintenant*) por infracciones similares: los presentadores de los programas hicieron declaraciones xenófobas y racistas en contra las comunidades como, por ejemplo, haitiana, jamaicana, dominicana y española. Infracciones de la misma índole generaron requerimientos a la radio RMC y a la televisión TF1, en la que un programa presentaba una

---

<sup>266</sup> *Bilan de la réflexion sur la « télérealité » : les préconisations du CSA.*

Recuperado de <http://www.csa.fr/Television/Le-suivi-des-programmes/La-deontologie-de-l-information-et-des-programmes/Bilan-de-la-reflexion-sur-la-telerealite-les-preconisations-du-CSA> [Consulta: 01/04/2012].

caricatura estereotipada y denigrante de las personas y de la cultura polinesia. TF1 también fue advertida en otras dos ocasiones en el mismo período por falta de rigor en la información, cuando utilizó imágenes de disturbios en Argelia para ilustrar las manifestaciones de Túnez.

Por otro lado, el barómetro de la diversidad publicado en 2011 demostró indicios favorables de una mejor representación de los diversos orígenes que conforman la sociedad francesa (la proporción de contenidos afines pasó del 12% al 15%). Asimismo, el CSA observó una toma de consciencia por parte de los actores del sector audiovisual, dado que las emisoras asumieron compromisos específicos tales como un sistema de asignación de roles a los actores de diversos orígenes, la difusión de una serie sobre las discapacidades, o el aumento de mujeres como comentaristas. A finales de año, el CSA firmó la Carta de la Diversidad, que compromete a las empresas e instituciones para promover el pluralismo y buscar la diversidad en la gestión de su personal. También relacionado con la diversidad, un canal de TV recibió un requerimiento por no cumplir con la cuota de películas europeas.

No obstante, uno de los grandes temas del año para el CSA fue el pluralismo político, ya que constituía el período previo a las elecciones presidenciales del 2012. Nada más empezar el 2011 – el día 4 de enero – el Consejo publicó una nueva Resolución de orientación general, revisando los criterios y garantías que deben asegurar los medios en períodos electorales, además de establecer legalmente la obligación de utilizar subtitulación o lenguaje de signos en todos los contenidos relacionados con la elecciones<sup>267</sup>. El mismo día también fue publicada una Recomendación específica concernida a las elecciones cantonales que se realizarían en mayo. Ambos textos tienen como principio básico la equidad en los tiempos de las distintas fuerzas políticas y en la cobertura informativa, que además ha de ser rigurosa y honesta. Paralelamente, el organismo regulador realizó dos audiencias con representantes de todos los partidos políticos para explicarles el marco jurídico y aclarar dudas.

Pese a todo, la monitorización del CSA identificó durante los meses de junio, julio y agosto graves desequilibrios en el tiempo de palabra concedido a la oposición parlamentaria en cinco emisoras, tanto de radio como de TV (BFM TV, *i>Télé*, LCI, *Europa 1* y *France Inter*), que recibieron sendos requerimientos. Una vez más, para intentar evitar infracciones en el futuro, la tercera y última norma expedida por el Consejo vino a finales de 2011, ya de cara a la gran cita electoral del año siguiente, las presidenciales de 2012. Siempre en

---

<sup>267</sup> *Délibération du 4 janvier 2011 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision en période électorale*. Recuperado de <http://www.csa.fr/Television/Le-suivi-des-programmes/Le-pluralisme-politique-et-les-campagnes-electorales/Deliberation-du-4-janvier-2011-relative-au-principe-de-pluralisme-politique-dans-les-services-de-radio-et-de-television-en-période-electorale> [Consulta: 24/04/2012].

consonancia con las normas generales anteriores, la Deliberación, que entraría en vigor a partir de enero de 2012, estableció los períodos de campaña electoral para cada ronda, las condiciones específicas para la cobertura de los candidatos, hasta la divulgación de resultados de los comicios. Como primera medida en la organización de la campaña oficial en los medios públicos, el CSA aseguró que los vídeos de propaganda electoral deberían estar subtítulos y audiodescritos, en referencia al acceso adecuado para a las personas con limitaciones en la visión y audición.

Por último, dentro de las actuaciones del Consejo audiovisual que visan defender los derechos y el bienestar de la ciudadanía, podemos destacar también la aprobación de una segunda Resolución sobre la publicidad de los juegos de azar, con énfasis en las apuestas on-line, para prevenir la adicción y proteger los menores<sup>268</sup>. El texto refuerza gran parte de los elementos del texto anterior, además de hacer un llamamiento a los medios a adoptar una carta de compromiso, evitando la distorsión de los programas deportivos. Al mismo tiempo, el CSA envió al Parlamento un informe de evaluación del impacto de la publicidad de los juegos de azar, en el que formulaba nuevas propuestas<sup>269</sup>. También se presentó el segundo informe sobre la aplicación de la Carta para la promoción de la alimentación sana y la actividad física. Según el CSA, el número de programas con contenidos relacionados con un estilo de vida saludable aumentó un 78% entre 2009 y 2010, destacando un gran esfuerzo realizado especialmente por canales infantiles (CSA, 2012: 14).

Tomando en cuenta el período de cinco años que hemos revisado y todas las competencias que tiene asignadas, el CSA emitió, en números aproximados, 86 pareceres consultivos, 28 resoluciones o recomendaciones a los operadores, realizó 260 audiencias, 30 consultas públicas y más de 30 estudios de prospectiva sobre el sector. Debido a las infracciones cometidas por los medios, envió 426 requerimientos (*mise en demeure*) y otras centenas de advertencias, y abrió 52 expedientes sancionadores, de los cuales 20 resultaron en sanciones, muchas de ellas motivadas por los más de 39 mil contactos (entre preguntas, sugerencias y reclamaciones) enviados por el público al organismo regulador.

De otra forma, considerando nuestro énfasis en los ámbitos de regulación de contenidos establecidos anteriormente, las actuaciones destacadas que hemos podido

---

<sup>268</sup> *Délibération du 27 avril 2011 relative aux conditions de diffusion des communications commerciales en faveur des opérateurs de jeux d'argent et de hasard*. Recuperado de <http://www.csa.fr/Television/Le-suivi-des-programmes/Les-communications-commerciales/Deliberation-du-27-avril-2011-relative-aux-conditions-de-diffusion-des-communications-commerciales-en-faveur-des-operateurs-de-jeux-d-argent-et-de-hasard> [Consulta : 23/04/2012].

<sup>269</sup> Véase <http://www.csa.fr/Etudes-et-publications/Les-autres-rapports/Rapport-au-Parlement-relatif-aux-consequences-de-la-publicite-en-faveur-des-jeux-d-argent-et-de-hasard> [Consulta : 23/04/2012].

observar en los Informes Anuales y otros documentos del *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* se presentan, resumidamente, en la tabla siguiente:

Ámbito de regulación	Actuaciones destacadas del CSA (2007-2011)
Protección de los menores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Resoluciones, recomendaciones, informes, consultas, audiencias, acuerdos, advertencias, requerimientos y sanciones sobre:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- contenidos inadecuados y perjudiciales (pornografía, violencia, comportamientos inapropiados, uso de estupefacientes, etc.)</li> <li>- horarios protegidos</li> <li>- señalización orientativa obligatoria</li> <li>- adecuación de programas y contenidos a la señalización</li> <li>- participación de menores en programas y contenidos</li> <li>- canales de TV dirigidos a menores de 3 años</li> <li>- mecanismos de codificación de canales adultos</li> <li>- comunicación comercial dirigida a los menores</li> <li>- mensajes publicitarios inadecuados para menores</li> </ul> </li> <li>• <b>Clasificación de obras audiovisuales y cine para difusión en la TV</b></li> <li>• <b>Campañas de sensibilización sobre la señalización orientativa y la protección de los menores en relación a los medios audiovisuales e Internet</b></li> </ul>
Derechos humanos y libertades fundamentales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Resoluciones, recomendaciones, informes, consultas, audiencias, acuerdos, advertencias, requerimientos y sanciones sobre:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- respeto a la dignidad y a los derechos humanos (intimidación, honor, reputación, privacidad, lenguaje ofensivo, situaciones denigrantes, etc.)</li> <li>- contenidos discriminatorios por raza, procedencia, orientación sexual, religión, minusvalía, etc.</li> <li>- incitación al odio, racismo y xenofobia</li> <li>- orden público (incitación a la violencia o actos delictivos)</li> <li>- salud pública (restricciones de emisiones sobre uso de alcohol, tabaco y drogas ilícitas, prácticas sexuales de riesgo u otros comportamientos inadecuados)</li> <li>- deontología de la información (exactitud, rigor, veracidad, etc.)</li> <li>- libertad de expresión y diversidad de opiniones</li> </ul> </li> <li>• <b>Autorización y reparto de tiempo en la TV pública dedicado a la difusión de ideas de organizaciones políticas, sindicales o profesionales</b></li> <li>• <b>Resoluciones, recomendaciones, informes, consultas, audiencias, acuerdos, propuestas, advertencias, requerimientos y sanciones sobre el pluralismo político:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- criterios de tiempo de palabra de los actores políticos;</li> <li>- trato equitativo en la cobertura informativa regular;</li> <li>- organización de la campaña política oficial en los medios públicos;</li> <li>- trato equitativo en la cobertura informativa de períodos electorales;</li> <li>- criterios de financiación de programas por administraciones locales;</li> </ul> </li> <li>• <b>Resoluciones, recomendaciones, informes, consultas, audiencias, acuerdos, propuestas, advertencias, requerimientos y sanciones sobre la accesibilidad a las personas con discapacidad.</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- cuotas de programas y contenidos subtítulos, con audiodescripción y lengua de signos;</li> <li>- subtitulación de contenidos concernidos a campañas electorales.</li> </ul> </li> <li>• <b>Campañas de sensibilización sobre temas de utilidad pública</b></li> </ul>

Tabla 5.3. Fuente: elaboración propia

Ámbito de regulación	Actuaciones destacadas del CSA (2007-2011) - <i>continuación</i>
Diversidad cultural y diálogo intercultural	<ul style="list-style-type: none"> <li>· <i>Creación del Observatorio de la Diversidad; estudios e informes sobre la representación de la diversidad en la programación audiovisual</i></li> <li>· <i>Resoluciones, recomendaciones, consultas, audiencias, acuerdos y propuestas sobre criterios y objetivos de representación de la diversidad en los programas y contenidos audiovisuales</i></li> <li>· <i>Certificación de obras europeas</i></li> <li>· <i>Informes, advertencias, requerimientos y sanciones sobre las cuotas de obras audiovisuales europeas</i></li> </ul>
Otros	<ul style="list-style-type: none"> <li>· <i>Resoluciones, recomendaciones, informes, consultas, audiencias, acuerdos, propuestas, advertencias, requerimientos y sanciones sobre:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- reglas de la comunicación comercial (volumen de publicidad, publicidad clandestina, identificación de comunicación comercial, emplazamiento de productos, patrocinios, etc.)</li> <li>- objetivos de inversión de los operadores en cinematografía, producción audiovisual propia e independiente</li> <li>- cuotas de producción audiovisual y cinematográfica (expresión originales en francés)</li> <li>- cuotas de música original en francés y nuevos talentos</li> <li>- protección y fomento de la lengua francesa</li> <li>- condiciones de servicios bajo petición</li> <li>- obligaciones del servicio público</li> <li>- desequilibrios de intensidad sonora en la TV</li> </ul> </li> </ul>

Tabla 5.3. Fuente: elaboración propia

Después de un exhaustivo recorrido por cinco años de trabajo del CSA, no es tarea fácil resumir sus actuaciones en la regulación de contenidos, pero el intento reflejado en la tabla 5.3 nos permite observar un amplio conjunto de aspectos abarcados por las actuaciones del regulador francés. De modo general, el organismo regulador francés utiliza todas las potestades que ostenta y responde a las diferentes tareas que le fueron encargadas legalmente, siempre dentro de su ámbito de competencia o en colaboración con otras instancias pertinentes. Respecto a la regulación de contenidos, aspecto priorizado por la investigación, las actuaciones del Consejo evidencian una serie de vulneraciones del conjunto normativo, tanto por parte de las emisoras privadas como de los canales públicos, algo que no puede pasar desapercibido ya que el servicio público audiovisual debería ser el referente a seguir por los demás operadores.

Por otra parte, las actuaciones del CSA responden en gran medida a los tres aspectos generales de regulación previamente establecidos, principalmente en lo que concierne a la protección de los menores y de los derechos humanos, pero también la diversidad cultural ha empezado a ganar más atención por parte del regulador francés. Asimismo, muchas de las actuaciones observadas no responden a un único aspecto de regulación, sino que son transversales o están conectadas entre sí. El principal ejemplo son las reiteradas actuaciones del CSA sobre contenidos de incitación al odio, la violencia o la

discriminación por raza o nacionalidad que, por un lado, aparecen conectadas al respeto de la dignidad humana, pero también están lógicamente vinculadas al fomento del diálogo intercultural. También el seguimiento del pluralismo, como aspecto esencial de una democracia, o el acceso de las personas discapacitadas están en el ámbito de los derechos y libertades, pero también forman parte de las acciones orientadas a promover la diversidad de la sociedad. Así, podemos también observar que la regulación de contenidos realizada por el Consejo Audiovisual francés está directamente relacionada con los principios promovidos por las iniciativas de integración euromediterráneas.



## CAPÍTULO 6

### España: los consejos autonómicos frente al déficit estatal

Vistos el caso de Francia y las referencias del Reino Unido, el siguiente país europeo que analizaremos tiene una trayectoria muy distinta. A principios de los años 80, mientras los vecinos del norte ya desarrollaban sus autoridades independientes, el Reino de España daba los primeros pasos hacia la construcción (o reconstrucción) de su Estado de derecho, después de un largo período de dictadura militar derivado de una guerra civil, es decir, una combinación determinante para el enorme retraso en el establecimiento y consolidación de instituciones democráticas y garantías de libertad – entre ellas la de expresión y de información.

Pero las diferencias con el entorno europeo ya se observan desde los comienzos de la radiodifusión, empezando por el modelo de gestión de las primeras emisoras radiofónicas. Mientras el modelo de gestión estatal fue protagonista en países como Alemania o Italia, en España los mandatarios no se interesaron por una radio estatal durante varios años – tiempo en que se registran las iniciativas pioneras impulsadas por la industria eléctrica y de telecomunicaciones – hasta a partir de 1937 cuando, ya en el trascurso de la Guerra Civil<sup>270</sup>, el régimen militar puso en marcha la Radio Nacional y aprobó normas que no suponían el cierre de las emisoras privadas, pero sí su censura previa y que sus directores eran indicados por el gobierno, tal como los medios impresos (Bustamante, 2006: 25-26).

También bajo el mando militar, la televisión empezó a llegar a los españoles en 1956, con el inicio oficial de las operaciones de Televisión Española (TVE), creada como un órgano de la administración central. Al contrario de la radio, el canal estatal sí conserva el monopolio de la difusión audiovisual, con un servicio inicialmente limitado a la capital madrileña (tardaría hasta 1959 para llegar a Barcelona). Una vez más, el caso español se aleja del modelo de servicio público que ganaba fuerza en Europa, siendo TVE la pionera en la emisión masiva de publicidad, además de importar series y telefilmes estadounidenses. De acuerdo con Bustamante (2006: 52) el desarrollo de TVE guarda relación con el del propio régimen franquista, siendo que mientras duró la dictadura la emisora nunca formó parte de la esfera pública ni contribuyó a consolidar una “cultura nacional”.

---

<sup>270</sup> La Guerra Civil Española ocurrió entre 1936 y 1939.

Superado el régimen totalitario, el Estado español tuvo que poner en marcha una gran reestructuración social a partir de 1978, con la aprobación y promulgación de su Constitución <sup>271</sup>. Consecuentemente, el mercado audiovisual tardó en comenzar a desarrollarse y, aún más, en abrirse a la iniciativa privada. La ley de televisión privada sólo fue aprobada en 1988, año en que muchos países ya contaban con un amplio sistema televisivo mixto, conjugando operadores públicos y privados. Otras leyes y reglamentaciones, como las concernidas a la TV por satélite o por cable, surgieron más tarde respecto a países vecinos; la Directiva europea de 1989 tardó cinco años en ser incorporada al ordenamiento jurídico español; y la televisión local estuvo por décadas en una situación *alegal*, debido a la inexistencia de una normativa expresa<sup>272</sup>.

De este modo, hasta hace muy poco tiempo, la legislación española para la comunicación era “un mosaico asistemático de normas, muchas de las cuales, aun hoy en día, encuentran su punto de referencia y fundamento en los términos en que el legislador de los años ochenta afrontó, sobre la base de un entorno tecnológico radicalmente diferente (Barata i Mir, 2007: 2). Asimismo, la ideología neoliberal del gobierno español en el cambio de siglo, con medidas de orientación privatizadora, propiciaba la manutención de un mercado audiovisual con alta concentración de la propiedad y una TV pública al borde del colapso, sin modelo y papel definidos (Zallo, 2010).

En los últimos años, el desarrollo de los medios audiovisuales avanzó significativamente en España. Según el Observatorio Europeo del Audiovisual, el conjunto de emisoras de radio y TV registraron en 2010 unos ingresos brutos de más de 7.000 millones de euros. Hasta finales de 2011, se emitían más de 850 canales de TV, entre los diferentes soportes de transmisión (ondas terrestres, cable, satélite, móvil, IPTV) y todos los ámbitos de cobertura, del estatal al local. Además, otros 42 canales extranjeros se añaden a la oferta televisiva disponible a los españoles. Con una población que ya ultrapasa los 47 millones de personas, el índice de penetración de la TV es del 100% de los hogares españoles<sup>273</sup>. En 2010 se produjo el apagón analógico de la televisión, por lo que la Televisión Digital Terrestre pasó a ser la principal plataforma de transmisión en señal abierta. La radio todavía no ha tenido la misma suerte. A partir de un plan técnico aprobado a finales del siglo XX, 18 emisoras empezaron a emitir regularmente programas en DAB (*Digital*

---

<sup>271</sup> Constitución Española aprobada por las Cortes en 31/10/1978, ratificada por referéndum popular en 06/12/1978 y que entró en vigor a partir de su publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE) núm. 311, de 29/12/1978.

<sup>272</sup> Sobre el desarrollo del mercado audiovisual español véase también Giordano y Zeller (1999).

<sup>273</sup> Datos del *Yearbook Online Premium Service 2011* (OEA, 2011).

*Audio Broadcasting*) en el año 2000, pero la tecnología no acaba de despegar, por lo que el mercado mayoritario sigue utilizando la señal analógica<sup>274</sup>.

Con todo, respecto el aspecto más relevante para nuestra investigación, el Estado español permanece “a la cola” de Europa. A mediados del año 2012, todavía no cuenta con un organismo independiente para regular los medios audiovisuales. Es el único Estado miembro de la Unión Europea que no sigue las indicaciones del bloque comunitario respecto la separación entre gobierno y regulación – ampliamente explicada en los capítulos anteriores.

En determinados informes sectoriales, así como en la lista de miembros de la *European Platform of Regulatory Authorities*<sup>275</sup>, se hace mención a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT). Aunque la CMT se presente como un “Organismo Público regulador independiente de los mercados nacionales de comunicaciones electrónicas y de servicios audiovisuales”<sup>276</sup>, consideramos que la Comisión no se entiende en el ámbito de nuestro estudio, ya que no tiene competencias sobre los medios de comunicación audiovisual abarcados por nuestra investigación, ni tampoco sobre los contenidos audiovisuales emitidos por los servicios de comunicación audiovisual.

Haremos, esto sí, un breve resumen sobre el desarrollo de dicho organismo porque nos ayuda a identificar y entender aspectos relevantes de la política española relativa al macrocampo de la comunicación. La CMT fue creada en 1996, dentro del contexto explicado anteriormente de liberalización de los mercados de telecomunicaciones, en el que la UE demandaba a los Estados miembros la creación de autoridades independientes para regular dicho sector. Su norma original fue un decreto-ley, convalidado un año después por la Ley 12/1997 sobre las telecomunicaciones<sup>277</sup>. Los criterios de independencia ya venían, desde entonces, no muy acordes con los criterios europeos. Aunque fuera constituida como organismo independiente, la CMT quedó adscrita al Ministerio de Ciencia y Tecnología, y sus miembros designados por el Gobierno central.

---

<sup>274</sup> En julio de 2011, el Gobierno aprobó un nuevo intento de impulsar la radio digital a través del Plan de digitalización del servicio de radiodifusión sonora terrestre que, entre otras cosas, establece la migración al sistema DAB+, flexibiliza a los actuales operadores la obligación de cobertura del 50% al 20% de la población, y avanzar con las pruebas de digitalización de las frecuencias OM y FM. Véase Boletín Oficial del Estado (BOE) núm. 179, de 27/07/2011.

<sup>275</sup> EPRA. Véase apartado 3.4. de la presente investigación.

<sup>276</sup> De acuerdo con la presentación en su página web. Véase <http://www.cmt.es/creacion-y-objeto> [Consulta: 18/11/2011].

<sup>277</sup> Ley 12/1997, de 24 de abril, de Liberalización de las Telecomunicaciones, que convalida el Real Decreto-Ley 6/1996, de 7 de junio. Publicada en el BOE núm. 99, de 25/04/1997. El texto fue parcialmente derogado o modificado por la Ley 11/1998 General de Telecomunicaciones, que pasó a ser el marco legal para este sector (BOE núm. 99, de 25/04/1998). Posteriormente, la normativa fue sustituida por la nueva Ley 32/2003 General de Telecomunicaciones.

El marco jurídico de la CMT está recogido por la Ley 32/2003 General de Telecomunicaciones<sup>278</sup>. El ordenamiento del sector (en adelante, Ley 32/2003) pone de manifiesto la postura de los – entonces – poderes legislativo y ejecutivo sobre la tendencia europea de ceder poderes a los reguladores independientes. El Título VI, sobre la administración de las telecomunicaciones, determina que se considerarán Autoridades Nacionales de reglamentación de telecomunicaciones:

“a) El Gobierno. b) Los órganos superiores y directivos del Ministerio de Ciencia y Tecnología que, de conformidad con la estructura orgánica del departamento, asuman las competencias de esta ley. c) Los órganos superiores y directivos del Ministerio de Economía en materia de regulación de precios. d) La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. e) La Agencia Estatal de Radiocomunicaciones.” (Ley 32/2003, 2003: 38905).

El texto no distingue expresamente un orden de importancia entre las autoridades, pero el hecho de que se citen órganos y directivos de ministerios antes que los organismos reguladores, supuestamente creados para ejercer una regulación independiente, puede simbolizar hasta que punto le costaba al Gobierno español ceder poderes y competencias. El artículo 46 de la misma Ley ratifica que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones es un organismo público con personalidad jurídica propia, aunque “Está adscrita al Ministerio de Ciencia y Tecnología, a través de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información” (Ley 32/2003, 2003: 38906). Además, se establece como órgano de decisión de la CMT un consejo, formado por un presidente, un vice y siete consejeros<sup>279</sup>, que:

“(…) serán nombrados por el Gobierno, mediante real decreto adoptado a propuesta conjunta de los Ministros de Ciencia y Tecnología y Economía, entre personas de reconocida competencia profesional relacionada con el sector de las telecomunicaciones y la regulación de los mercados, previa comparecencia ante la Comisión competente del Congreso de los Diputados, para informar sobre las personas a quienes pretende proponer” (Ley 32/2003: 38907-38908).

Por otra parte, la nueva normativa vuelve a reforzar la distinción, ya bastante discutida, entre telecomunicaciones y audiovisual, cuando excluye de su ámbito de actuación “el régimen aplicable a los contenidos de carácter audiovisual transmitidos a través de las redes, así como el régimen básico de los medios de comunicación social de naturaleza audiovisual” (Ley 32/2003, 2003: 38892). Por ello, no analizaremos en profundidad las actuaciones de la CMT, aunque posteriormente algunas decisiones o declaraciones puedan ser relevantes al desarrollo del mercado audiovisual español.

---

<sup>278</sup> Ley 32/2003, de 3 de noviembre, publicada en el BOE núm. 264, de 04/11/2003, que derogó la Ley 12/1997 y la Ley 11/1998.

<sup>279</sup> En 2011, el número de consejeros fue reducido de 9 a 7 por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que también promueve otros cambios en la legislación de los organismos reguladores existentes entonces.

Siguiendo la lógica reflejada en la legislación española, la regulación de los medios audiovisuales debería ser encargada a otra autoridad que también disfrutara de garantías de independencia para actuar con autonomía. Sin embargo, como veremos en el siguiente apartado, la política española lleva años impidiendo la creación de un organismo regulador independiente para la radio y la televisión, a nivel de Estado, por lo que el país es un caso *anómalo* en la Unión Europea.

### **6.1. El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales**

A principios de 2012, España sigue siendo el único Estado comunitario europeo que no quiere abrir mano de controlar directamente el sector audiovisual. El actual gobierno del Partido Popular declaró en varias ocasiones, tal y como veremos más adelante, que se opone a una autoridad independiente para los medios audiovisuales. Un episodio más en los muchos intentos de crear un ente regulador, con autonomía del mercado y del poder ejecutivo.

El debate sobre un consejo estatal está presente en la esfera política española desde mediados de los años 90, del mismo modo en que se creó la Comisión para las Telecomunicaciones tratada anteriormente. A partir del estudio realizado por una Comisión Especial del Senado, en abril de 1995 fue aprobado por unanimidad un informe sobre la conveniencia de establecer una tutela para los contenidos televisivos, a través de una autoridad independiente<sup>280</sup>. Pocos meses después, el 13 de noviembre de 1995, el Senado volvió a tratar el tema y aprobó instar al Gobierno central para que presentase un proyecto de ley de creación de un Consejo Superior de los Medios Audiovisuales.

A partir de esa iniciativa, el debate en torno a un organismo regulador del audiovisual pasa a ser una polémica contaminada por intereses partidistas (Carreras, 2000: 307-332). En resumen, entre junio de 1997 y enero de 1998, cinco grupos políticos presentaron seis propuestas que, aunque con diferentes nombres, contenían objetivos similares<sup>281</sup>. En el año 2000, otros tres intentos fueron presentados como proposición de ley, una para crear un Consejo de Medios Audiovisuales y dos con la propuesta de un Consejo de Comunicación<sup>282</sup>.

---

<sup>280</sup> Informe de la Comisión Especial sobre los Contenidos Televisivos del Senado (650/000002). Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG) núm. 262, de 11/04/1995. La Comisión encargada del Informe estuvo formada por los senadores Victoria Camps i Cervera, José Manuel Molina García, Joan María Roig i Grau, Rafael Román Guerrero y Santiago Cervera Soto, junto a un grupo de 27 vocales, representando las diferentes corrientes políticas del Senado.

<sup>281</sup> Véase también Civil, 2002: 50-51.

<sup>282</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG), Congreso de los Diputados, Números: B-20-1 de 25/04/2000, B-35-1 de 08/05/2000 y B-53-1 de 22/05/2000.

En el 2002, el Grupo Parlamentario Mixto volvió a proponer un Consejo de Comunicación, organismo que abarcaría el audiovisual y la prensa escrita. Según la proposición de ley, el Consejo sería constituido como ente independiente de las Administraciones Públicas. Ninguna iniciativa fue aprobada y esta última, presentada el 25/06/2002, caducó casi dos años después, el 17 de febrero de 2004, sin llegar a ningún resultado.

Pasados dos meses de la caducidad de la última propuesta, con el inicio de la VIII Legislatura, el Grupo Parlamentario Catalán – Convergència i Unió (en adelante, CiU), que había sido el primero en presentar una proposición de ley en el Congreso en 1997, volvió a proponer una Ley Orgánica de creación del Consejo Superior de los Medios Audiovisuales<sup>283</sup>. En uno de sus primeros artículos, la propuesta establecía el futuro ente como “organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, que actúa con total independencia de las administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones, y con plena autonomía de gestión” (CiU, 2004: 2).

Según la proposición, el Consejo Superior de los Medios Audiovisuales estaría compuesto por nueve miembros elegidos por el Parlamento, uno nombrado por el Gobierno y un representante de cada organismo regulador existente en las Comunidades Autónomas. Todos tendrían un mandato de seis años y sólo podrían ser destituidos de su puesto en casos graves, estrictamente previstos por la ley. Sería interesante analizar a fondo esta propuesta, visto que contiene diversos elementos que hemos estado mencionando a lo largo de este estudio; no obstante, esta proposición también acabó rechazada por el Congreso seis meses después de su publicación.

Identificamos con García Castillejo (2006) que la creación de una autoridad independiente para los medios audiovisuales formaba parte de una reforma general del sector y de su marco jurídico, que estuvo entre los compromisos electorales asumidos, en 2004, por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Un año después de las elecciones se empezaban a tomar iniciativas:

“Con anterioridad al verano de 2005, la Secretaria de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo remitió al Consejo asesor para las Telecomunicaciones los textos de anteproyecto de Ley General del Audiovisual y de creación del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales para que fuesen informados” (García Castillejo, 2006: 70)

---

<sup>283</sup> Proposición de Ley 122/000016 Orgánica, publicada en el BOCG núm B-30-1, de 23/04/2004.

Si bien es verdad que en esta legislatura hubo importantes medidas en el desarrollo del sector, como la implantación de la Televisión Digital Terrestre o la reestructuración del ente público RTVE (Zallo, 2010), las propuestas arriba mencionadas no avanzaron. En junio de 2007 encontramos una noticia publicada en el periódico de circulación nacional “El País”<sup>284</sup>, que presenta la decisión del Gobierno de aplazar la ley audiovisual, para adaptarla a la Directiva europea. El texto del reportaje daba cuenta que:

“La segunda parte de la reforma diseñada por el Gobierno hace dos años para regular el sector de la radio y la televisión no verá la luz en esta legislatura. Tanto la Ley General Audiovisual como la Ley de creación del Consejo de Medios Audiovisuales han sido congeladas. Con el calendario en la mano, el Ejecutivo alega que no queda tiempo para tramitarlas y que su intención es incorporar a la nueva ley la directiva sobre Televisión sin fronteras que está elaborando la Unión Europea. Además, no quiere abrir enfrentamientos con los operadores de televisión” (Gómez, 2007).

Además, el Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, y su partido, el PSOE, asumieron este compromiso, según consta en el programa electoral de la campaña de 2008:

“El PSOE se compromete a crear el Consejo Superior de Medios Audiovisuales y Multimedia como una autoridad audiovisual independiente del Gobierno y de los poderes económicos, empresariales, financieros, culturales, educativos y asociativos. Se constituirá como organismo público con independencia en su financiación, personal, bienes, contratación y presupuesto. (PSOE, 2008: 213).

Con un segundo mandato asegurado en las urnas y la nueva directiva comunitaria europea aprobada, el Ejecutivo de Rodríguez Zapatero no tenía más excusas para poner en marcha la segunda etapa de las reformas relativas al sector audiovisual. Sin embargo, los borradores de leyes seguían encontrando posiciones contrarias, entre ellas la misma Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) que, en un informe sobre el anteproyecto de la Ley del Audiovisual, recomendaba una acción distinta a la creación de una nueva autoridad independiente:

“(…) dichos mecanismos no dejan de ser un remedio parcial frente a la solución óptima de integrar en un único órgano regulador convergente la actual Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (...), constituyendo así una nueva Comisión que podría denominarse Comisión del Mercado Audiovisual y de las Telecomunicaciones” (CMT, 2009: 06).

A partir de éste y otros planteamientos, el debate político y el proceso legislativo dieron origen, según Fuente-Cobo y Ruiz San Román (2011), a por lo menos ocho versiones

---

<sup>284</sup> Texto publicado día 4 de junio de 2007, extraído de la versión online del diario El País, recuperado de [http://elpais.com/diario/2007/06/04/sociedad/1180908003\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2007/06/04/sociedad/1180908003_850215.html) [Consulta: 23/12/2011].

de anteproyecto<sup>285</sup>. No fue hasta marzo de 2010 cuando el Parlamento español logró aprobar la nueva Ley General de la Comunicación Audiovisual, que también hacía la transposición de la Directiva europea de 2008 al marco jurídico europeo<sup>286</sup>.

Así, la entrada en vigor de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (en adelante, Ley 7/2010) supuso un importante conjunto de cambios, prueba de ello es que el nuevo texto deroga nada menos que 12 leyes anteriores – además de parte de otras seis -, entre ellas leyes históricas, iconos del desarrollo de la comunicación audiovisual en España, tales como son el Estatuto de Radio Televisión Española<sup>287</sup>, el texto que permitió la creación de las emisoras autonómicas<sup>288</sup> o la norma que rompió el monopolio estatal en el mercado televisivo<sup>289</sup>.

Existen varios aspectos interesantes a analizar en el nuevo texto, que busca actualizar el régimen jurídico del audiovisual en España de forma homologable con Europa, pero nos limitaremos al objeto central de nuestro estudio. La primera mención expresa se encuentra ya en el preámbulo de la ley, cuando hace referencia a unos principios *inspirados* por la normativa comunitaria “sobre financiación pública compatible con el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, control independiente a través de organismos reguladores y garantía y protección de derechos” (Ley 7/2010, 2010: 30158). Asimismo, el documento reconoce los organismos reguladores independientes como vigilantes del cumplimiento de la misión de servicio público encargada a los medios.

Por su parte, el Título V de la Ley 7/2010 está dedicado al Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (en adelante, CEMA). De entrada, identificamos un elemento controvertido desde el punto de vista legal. La ley otorga al CEMA personalidad jurídica propia, con plena capacidad de obrar pero, punto y seguido, determina que el Consejo estará adscrito al Ministerio de la Presidencia.

La experiencia de innumerables organismos reguladores existentes respalda la importancia de que el ente posea personalidad jurídica propia para ejecutar su trabajo con independencia, pero en el caso del CEMA esta característica queda en entredicho por la adscripción al Ejecutivo. Reiterando lo que hemos recogido en el capítulo 2 del presente

---

<sup>285</sup> Fuente-Cobo y Ruiz San Román (2011) resumen el proceso, desde las consultas públicas, las enmiendas presentadas por las Cortes, hasta el redactado definitivo y la promulgación de la Ley.

<sup>286</sup> Publicada en el BOE núm. 79, de 01/04/2010. Tres meses más tarde de la fecha límite propuesta por la norma europea (DSCA) que establecía el 19 de diciembre de 2009 como plazo final para la adecuación a los marcos nacionales.

<sup>287</sup> Ley 4/1980, de 10 de enero.

<sup>288</sup> Ley 46/1983, de 26 de diciembre, del Tercer Canal de Televisión.

<sup>289</sup> La Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada.

estudio, expertos como Betancor (2000: 221) afirman que en estos casos la adscripción genera una situación institucional confusa e inseguridad sobre los poderes subordinados al ente matriz. Del mismo modo, el Capítulo 49 de la Ley 7/2010 determina que la estructura orgánica del futuro Consejo “se determinará por el Consejo de Ministros, mediante Real Decreto, a propuesta del Ministerio de la Presidencia, previo informe del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales” (Ley 7/2010, 2010: 30192).

Por otro lado, la Ley General de Comunicación Audiovisual establecía un Consejo formado por 9 miembros, como órgano de decisión colegiada, indicados y elegidos por el Parlamento. Sin embargo, el texto debilita el mecanismo que busca el consenso político para dicha decisión. De una parte se exige, en primera instancia, una mayoría de 3/5 de los diputados para la designación de los consejeros; sin embargo, si pasados dos meses de las candidaturas no hubiera consenso, la elección se daría por mayoría simple, lo que podría generar concentración de poder en torno al partido o a los partidos dominantes. Considerando esta norma, es comprensible que organizaciones empresariales o de la sociedad civil demostraran preocupación hacia la forma de componer el CEMA. La Unión de Televisiones Comerciales Asociadas (UTECA) manifestó en distintas ocasiones su inquietud, abogando por el nombramiento de personas independientes y no políticos<sup>290</sup>.

Sobre la autonomía financiera del regulador, el texto de la Ley 7/2010 también desprende cierta ambigüedad. Por un lado, la financiación sería mixta, a partir de la subvención estatal (transferencias del Ministerio de la Presidencia) y de las tasas percibidas por sus actividades o la prestación de sus servicios (pero el texto no especifica qué tasas serían). Por otro, sobre el presupuesto, el CEMA debería elaborar anualmente:

“(…) un anteproyecto de presupuesto con la estructura que establezca el Ministerio de Economía y Hacienda y lo remitirá al Ministerio de Presidencia, para su elevación al Gobierno y su posterior integración en los Presupuestos Generales del Estado, a través del Ministerio de Economía y Hacienda” (Ley 7/2010, 2010: 30189).

Respecto a las funciones del CEMA, al contrario de la tendencia europea España no quiso ceder al nuevo organismo regulador la competencia y los poderes para otorgar las licencias a operadores audiovisuales, un elemento considerado fundamental para la transparencia en los procesos de concurso y reparto de frecuencias. El Consejo tan sólo sería llamado a informar el pliego de condiciones de los concursos, definido por el Gobierno. Esto sí, el CEMA podría intervenir en la renovación de las licencias existentes, “autorizar la

---

<sup>290</sup> Discursos de los presidentes de UTECA en sus Jornadas Anuales de 2009 y 2010, disponibles en el apartado Jornadas Anuales de <http://www.uteca.com/uteca/> y <http://www.prnoticias.com/index.php/home/559-periodismo/10067379-las-cadenas-uteca-la-apm-y-la-fape-piden-maximo-rigor-para-elegir-a-los-representantes-del-cema> [Consulta: 20/12/2011].

celebración de negocios jurídicos sobre ellas y declararlas extinguidas, de conformidad con el régimen establecido en esta Ley” (Ley 7/2010, 2010: 30190). Por último, pero no menos relevante, las competencias del CEMA se ven otra vez limitadas en el momento en que la LGCA le insta a emitir informes “previos” – que no vinculantes – sobre los proyectos y disposiciones que puedan afectar al sector audiovisual español.

Algunas de estas carencias ya habían sido identificadas por la CMT, a través del informe realizado sobre el Anteproyecto de la Ley 7/2010. Para el caso de que su recomendación de fusionar las dos autoridades no fuera aceptada – lo que realmente ocurrió -, la Comisión advertía al Gobierno sobre la necesidad de reforzar las potestades del futuro Consejo:

“Así, por un lado, no sólo deberían sistematizarse de una manera más concreta todas las funciones que el Anteproyecto le atribuye, sino que deberían añadirse funciones determinantes que un organismo como éste debería ostentar, como la resolución de conflictos, la salvaguarda de la competencia en los mercados de los servicios audiovisuales. Por otra parte, para el efectivo cumplimiento de dichas funciones se estima que deberían reforzarse determinadas potestades tales como los requerimientos de información a los operadores del sector, las multas coercitivas, la potestad sancionadora y fijar mecanismos de cooperación entre dicho Consejo y el de la CMT” (CMT, 2009: 06).

En lo relacionado a la regulación de contenidos, una de las funciones específicas encargadas al CEMA está relacionada con los eventos de interés general, tal y como recoge Corredoira y Alfonso (2010):

“Regula asimismo la LGCA la adquisición de determinados derechos sobre deporte, ya no reservando la emisión de las Olimpiadas a TVE – como ocurría en el Anteproyecto de la ley – sino sometiendo toda la cuestión de los derechos exclusivos, así como la declaración de qué acontecimientos son de interés general, al control del CEMA” (Corredoira y Alfonso, 2010: 109)

Pero también en el ámbito de los contenidos el papel del CEMA se ve limitado, ya que la ley “Tampoco le da competencia sancionadora en el caso de incumplimientos publicitarios, para lo que deberá acudir a los tribunales con el riesgo de impunidad temporal y de continuidad en la infracción” (Zallo, 2010: 23).

Pasado un año de la entrada en vigor de la Ley General de Comunicación Audiovisual, el CEMA seguía en el papel. Ya en un contexto de crisis económica mundial que afecta de manera contundente a España, el Gobierno sacó adelante la Ley 2/2011 de Economía Sostenible (en adelante, Ley 2/2011)<sup>291</sup>, con una serie de medidas dirigidas a “las reformas estructurales necesarias para crear condiciones que favorezcan un desarrollo

---

<sup>291</sup> Ley 2/2011 de Economía Sostenible, publicada en el BOE núm. 55, de 05/03/2011.

económico sostenible” (Ley 2/2011, 2011: 25049). Entre las reformas previstas, la LES reserva el Capítulo II a los organismos reguladores existentes en este momento, es decir, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de Energía y la Comisión Nacional del Sector Postal. El texto, por un lado, intenta consolidar las bases de “plena independencia” y un marco común a dichas autoridades, por lo que no deroga las leyes anteriores, pero refuerza sus potestades, incluidas “las funciones de supervisión, otorgamiento, revisión y revocación de los títulos correspondientes, inspección, sanción, resolución de conflictos entre operadores, arbitraje en el sector y aquellas otras que les atribuya la Ley” (Ley 2/2011, 2011: 25053).

Por otro lado, el texto determina ajustes en dichas instituciones, fijando la reducción a siete (un presidente y seis vocales) el número de consejeros, el procedimiento de reducción de los actuales Consejos y la forma de renovación de dichos órganos colegiados<sup>292</sup>. La designación de los candidatos sigue siendo de ámbito Ministerial, pero hay un intento de hacer más transparentes estas decisiones con “nuevos mecanismos de rendición de cuentas, a través de la comparecencia del Ministro proponente y de los candidatos a Presidente y a Consejeros del organismo regulador ante el Parlamento” (Ley 2/2011, 2011: 25043). También se establece la elaboración de un informe económico sectorial y un plan de actuación del organismo regulador.

Siguiendo la misma tendencia, la Ley 2/2011 indica la reducción del Consejo de Medios Audiovisuales, todavía inexistente. De la composición original prevista por la Ley General de Comunicación Audiovisual para el CEMA (presidente, vice-presidente y siete vocales), la LES elimina la figura de vice-presidente y una consejería, fijando en siete el número final de miembros, tal como los anteriores reguladores (Ley 2/2011, 2011: 25221). La disposición final 41<sup>a</sup> no hace mención a cambios en el procedimiento de la renovación del CEMA, por lo que se entiende que seguiría válido el sistema previsto en la Ley 7/2010 de cambiar, cada 3 años, a grupos de cuatro o cinco consejeros, alternadamente.

Así, en base al texto previsto por la Ley General de Comunicación Audiovisual de 2010 y por la Ley de Economía Sostenible de 2011, el CEMA presentaría las siguientes características:

---

<sup>292</sup> Disposición adicional novena. Adaptación de la composición del número de miembros del Consejo de los Organismos Reguladores y de la Comisión Nacional de la Competencia.

<b>Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, CEMA – España (A)</b>		
	<i>Criterio Elemental</i>	<i>Criterio Variable</i>
<b>Institución y estructura</b>	Organismo público creado por norma expresa legalmente: <b>Sí</b> Personalidad Jurídica propia: <b>Sí, pero combinada con una situación de adscripción a un Ministerio</b> Reglamento de funcionamiento: <b>Previsto</b>	<b>Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.</b> Elaboración del Reglamento: <b>propia, pero la estructura orgánica sería determinada por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de la Presidencia, previo informe del Consejo</b>
	Autonomía financiera: <b>Relativa</b> Autonomía administrativa: <b>Sí</b>	Fuente de financiación: <b>mixta (tasas y subvención estatal)</b> Titularidad de patrimonio: <b>Sí</b> Presupuesto: <b>Elaboración de anteproyecto que dependería de aprobación ministerial</b> Recursos humanos: <b>a definir</b>
<b>Instancia de toma de decisiones</b>	Órgano colegiado: <b>Sí</b> Vinculación con las materias relativas a la regulación: <b>Sí</b>	Número de miembros: <b>7</b> Perfil de los miembros: <b>reconocida competencia en materias relacionadas con el sector audiovisual en todas sus vertientes</b>
	Designación transparente: <b>Sí</b> Designación democrática: <b>Sí</b> Presidente votado por miembros: <b>No consta</b> Mandato no coincidente con cargos elegibles: <b>Sí</b> Inamovilidad del puesto: <b>Sí</b>	Forma de designación: <b>extracción parlamentaria por mayoría de 3/5 o por mayoría absoluta</b> Duración del mandato: <b>6 años, no renovable</b> Cese de mandato: <b>únicamente en casos explícitos legalmente</b> Renovación del Consejo: <b>parcialmente cada tres años, por grupos alternados de cuatro y cinco miembros</b>
	Régimen de incompatibilidad: <b>Sí</b>	Dedicación exclusiva: <b>Sí</b>

Tabla 6.1. Fuente: elaboración propia

Respecto al conjunto de funciones y atribuciones que la legislación prevé, las actuaciones del CEMA estarían condicionadas a la siguiente configuración:

<b>Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, CEMA – España (B)</b>		
	<i>Criterio Elemental</i>	<i>Criterio Variable</i>
<b>Actividad reguladora</b>	Ámbito territorial proporcional: <b>Sí</b>	<b>Estatal – Compatibilidad con otras autoridades de ámbito autonómico</b>
	Competencia sobre mercado: <b>Limitada</b> Competencia sobre contenidos: <b>Sí</b> Competencia sobre medios públicos y privados: <b>Sí</b>	<b>Informa sobre aspectos de pluralismo y transparencia</b> <b>Las funciones se reparten con otras instancias de perfiles diversos como CMT, órganos ministeriales</b>
	Potestad consultiva: <b>Sí</b> Potestad reglamentaria: <b>Sí</b> Potestad arbitral y mediadora: <b>Sí</b> Potestad de adjudicación de licencias: <b>No</b> Potestad inspectora y de requerimiento: <b>Sí</b> Potestad fiscalizadora y sancionadora: <b>Sí</b>	Informes <b>consultivos (previos) y pareceres preceptivos</b> <b>Puede proponer cambios legislativos al Gobierno</b>  Aplicación de sanciones: <b>Directa</b>
	Actuación de oficio y por quejas: <b>Sí</b> Deber legal de consulta pública: <b>No consta</b> Atención al ciudadano: <b>a definir</b>	<b>Previsión del Comité consultivo, formado por representantes del sector audiovisual y asociaciones de defensa de la ciudadanía</b>
	Agotamiento de la vía administrativa: <b>Sí</b>	Recurso: <b>Tribunal Contencioso-Administrativo</b>
	Publicación de criterios y condiciones: <b>previsto</b> Publicación de decisiones y actuaciones: <b>previsto</b> Rendición de cuentas pública: <b>Sí</b> Fiscalización económica externa: <b>Sí</b>	<b>Exigencia de Informe Anual presentado a las Cortes Generales</b>  Autoridad de fiscalización: <b>Intervención General de la Administración del Estado y Tribunal de Cuentas.</b>

Tabla 6.2. Fuente: elaboración propia

Con esa configuración, y un año después de la entrada en vigor de la Ley 7/2010, el Gobierno español hizo un último intento de sacar adelante el CEMA. En junio de 2011, el Ministerio de la Presidencia emitió una Orden ministerial<sup>293</sup>, con un acuerdo del Consejo de Ministros para “impulsar la constitución efectiva del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales” (Consejo de Ministros, 2011: 55062).

Dicho acuerdo insiste en la relevancia de la Ley 7/2010 y la importancia de una autoridad reguladora independiente, por lo que el Gobierno se compromete en potenciar el proceso de nombramiento de los futuros miembros del CEMA, así como la estructuración del organismo y la aprobación de los instrumentos normativos fundamentales como Reglamento de Régimen Interior. El mencionado acuerdo no es más que una declaración de intenciones para concluir una promesa de campaña electoral y, del mismo modo, un esfuerzo político para constituir dicha autoridad a partir de un Parlamento, hasta entonces, de mayoría

<sup>293</sup> Orden PRE/1483/2011, de 3 de junio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de junio de 2011, para impulsar la constitución efectiva del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales. Publicada en el BOE núm. 133, de 04/06/2011.

socialista. Queda la duda de por qué ese *impulso* no fue dado en 2010, después de la publicación de la nueva Ley 7/2010, y por qué el Gobierno esperó más de un año para tomar esa iniciativa.

Por otro lado, era evidente que la oposición no tenía ninguna prisa en agilizar la elección de los miembros del CEMA, con los dos ojos puestos en las siguientes elecciones generales convocadas para el mes de noviembre de 2011. Los partidos esperaban por la nova formación de las Cortes, que significaría más o menos representación en el Consejo. Lo que no parecía tan obvio era que el nuevo Gobierno del Partido Popular, formado a partir de los comicios de noviembre de 2011, iría valerse de su mayoría absoluta en el parlamento para incumplir la Ley de Comunicación Audiovisual y las indicaciones comunitarias europeas.

En este sentido, recién llegado al poder el equipo de Mariano Rajoy no tardó en dejar claro que no tiene intención alguna de poner en marcha el CEMA, según las declaraciones recogidas en diferentes artículos de prensa. En enero de 2012, la número 2 del Gobierno declaró “innecesaria” la creación del Consejo<sup>294</sup>. Bajo argumentos de ahorro económico en tiempos de crisis, Soraya Sáenz de Santamaría dijo que las funciones establecidas para el CEMA pueden ser ejecutados por un regulador ya existente, como la CMT. A finales de febrero de este año, contrariando la tendencia europea de fortalecer los organismos reguladores independientes, el Gobierno español aprobó un anteproyecto de ley para crear un único organismo regulador, a partir de la fusión de 9 reguladores de sectores tan dispares como son la energía y los medios audiovisuales<sup>295</sup>. Mientras tanto, las competencias y potestades fundamentales para regular el audiovisual siguen en manos del Ejecutivo central.

En resumen, la entrada en vigor de la Ley 7/2010 General de Comunicación Audiovisual representó, sin duda, un hito en el desarrollo normativo del sector audiovisual de España. En primer lugar porque realiza la transposición de la Directiva comunitaria de Servicios de Comunicación Audiovisual (DSCA) al marco estatal español, equiparando por fin las leyes del país a las directrices del bloque europeo. También porque después de 15 años de debates, la Ley 7/2010 contemplaba una vieja petición social y creaba un organismo estatal definido como independiente para regular el sector audiovisual.

---

<sup>294</sup> Portal Marketing Directo. Véase: <http://www.marketingdirecto.com/actualidad/medios/el-pp-se-opone-a-crear-el-consejo-estatal-de-medios-audiovisuales-para-ahorrar/> [Consulta: 28/03/2012].

<sup>295</sup> Edición digital del periódico ABC. Véase <http://www.abc.es/20120223/economia/abcp-regulador-unico-integrara-comisiones-20120223.html> [Consulta: 28/03/2012].

Sin embargo, el cambio de “color político” del parlamento español propició un nuevo estancamiento. España es un caso cada vez más atípico en la UE. El esfuerzo en la dirección contraria lo hacen algunas Comunidades Autónomas del territorio español. En el marco de competencias compartidas entre el Ejecutivo central y los gobiernos autonómicos<sup>296</sup>, del mismo modo en que desarrollaron organismos públicos de radiodifusión, algunas CCAA decidieron dotar un organismo independiente de poderes para la regulación de la parte del sector que les corresponde. Además, desde 1995 cuando el Senado llamó al Gobierno a crear un organismo regulador estatal, se contemplaba que eso debería darse “sin perjuicio de los consejos autonómicos que también pudieran constituirse” (Carreras, 2000: 307).

En este contexto, algunas CCAA crearon los llamados Consejos Audiovisuales de ámbito autonómico, organismos que hacen la diferencia en el caso español. Así, estudiaremos con más detenimiento las experiencias de Cataluña, Navarra y Andalucía, de acuerdo con su orden de aparición en el panorama audiovisual.

## 6.2. Cataluña

Situada al noreste del territorio español, Cataluña mantiene una histórica lucha por preservar su identidad y su patrimonio cultural - dentro de los cuales tiene especial protagonismo la cuestión lingüística, a través del idioma catalán y del aranés. Éste es un elemento crucial en las problemáticas concernientes al audiovisual, visto que los medios de comunicación de masas desempeñan uno de los papeles más fundamentales en la promoción – o también en la desaparición – de diversos aspectos de una cultura. De esta forma, en 1983 la comunidad catalana fue la segunda autonomía de España, poco tiempo después del País Vasco, a ampararse en la Ley del Tercer Canal<sup>297</sup> para constituir su propia empresa de comunicación audiovisual, la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales (CCMA)<sup>298</sup>.

Tres décadas después, sin contar toda oferta estatal española mencionada anteriormente, operan 12 canales de TV de ámbito autonómico (públicos y privados, en las diferentes plataformas de transmisión) y 54 emisoras locales de TDT<sup>299</sup>. La programación

---

<sup>296</sup> Art. 149.1.21 y 149.1.27 de la CE. Véase también Milian Massana (2004: 43-45).

<sup>297</sup> Ley 46/1983, de 26 de diciembre, Reguladora del Tercer Canal de Televisión. Publicada en el BOE núm. 4, de 5/01/1984.

<sup>298</sup> Creada originalmente como Corporación Catalana de Radio y Televisión (CCRTV) el 18 de mayo de 1983, ley publicada en el Diario Oficial de la Generalitat del 14 de junio. Las emisiones de radio empezaron el mismo 20 de junio y la transmisión televisiva (TV3) se inicia en enero de 1984.

<sup>299</sup> Datos contabilizados a partir de las informaciones de la página web del CAC: <http://www.cac.cat/web/prestadores> [Consulta: 22/07/2012].

radiofónica, con tendencia a la baja en el número de emisoras, ocupa unas 430 frecuencias (FM y OM), además de 17 programas de radio digital (DAB) y 59 a través de la TDT<sup>300</sup>.

Cataluña también fue pionera en desarrollar una autoridad relacionada con la regulación del audiovisual, dentro de las competencias que ostenta a partir de los marcos legales español y autonómico. Así, a partir de la Ley 8/1996, de 5 de julio, que establecía criterios reguladores para la programación audiovisual distribuida por cable, fue creado, con sede en Barcelona, el *Consell de l'Audiovisual de Catalunya* (en adelante, CAC). En los dos años posteriores se dio la configuración de este organismo, a través de su reglamento interno y alguna modificación<sup>301</sup>.

El elemento más relevante es que en 1996 el CAC nace como un órgano asesor del Gobierno catalán, adscrito al Departamento de la Presidencia de la *Generalitat*. Es decir, la primera configuración del CAC no fue exactamente la de un ente regulador independiente. Sin embargo, al mismo tiempo en que se iba ordenando su funcionamiento de carácter consultivo, ya estaba abierto el debate sobre una reformulación que potenciara su actuación. Así, el parlamento catalán aprobó una nueva ley que daría al CAC un estatus diferenciado. La Ley 2/2000, de 4 de mayo, marcó el inicio del CAC en su actual configuración. La llamada Ley del CAC (en adelante, Ley 2/2000)<sup>302</sup> establece una reformulación del consejo, otorgándole una nueva carga de compromisos y potestades:

“(…) la pretensión no es otra que convertirlo en un referente social de prestigio capaz de operar como un instrumento para asegurar que la radio y la televisión actúen como verdaderos medios de información, formación y entretenimiento, adaptados a las necesidades de la sociedad catalana” (Milian Massana y otros, 2004: 21).

Este rol de referencia empezó a tomar cuerpo cuando la Ley 2/2000 define el nuevo Consejo como un ente público con personalidad jurídica propia y plena capacidad de actuar y, en el mismo momento, instituye el Consejo como *autoridad independiente* que, según el artículo 1.1., “actúa con plena independencia de las Administraciones Públicas”. A principios de 2001 se aprobó el Estatuto Orgánico y de Funcionamiento del CAC, que desarrolla las normas del Consejo, y determina el funcionamiento interno y la actuación externa del organismo<sup>303</sup>. Un año después, se debatió la primera modificación de la ley de creación del CAC, por solicitud de los propios miembros del Consejo. A finales de 2002 fue aprobada una

<sup>300</sup> Datos correspondientes al año 2010. Véase Martí y Monclús (2010).

<sup>301</sup> Véase Tornos Mas (1999) y Milian Massana y otros (2004), entre otros.

<sup>302</sup> Publicada en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC) núm. 3133, de 05/05/2000.

<sup>303</sup> Acord 3/2001 pel qual s'aprova l'Estatut orgànic i de funcionament del Consell de l'Audiovisual de Catalunya. Publicado en el DOGC núm. 3377, de 27/04/2001.

Ley de Medidas Fiscales y Administrativas<sup>304</sup> que, entre varias disposiciones, amplió la potestad sancionadora del CAC, fijando una multa a la desatención de los operadores en relación a los requerimientos del ente regulador.

Superados los primeros períodos de puesta en marcha, podemos decir que es a partir del 2003 cuando el CAC realmente empieza a erigirse como el organismo regulador del audiovisual en Cataluña. Esto se puede comprobar, por ejemplo, a partir de las publicaciones del Consejo, inicialmente con carácter más académico y teórico, y que más tarde adquieren el peso de un informe proveniente de una autoridad pública.

### **6.2.1. Evolución y estado actual del CAC**

Los primeros Informes y Memorias Anuales demuestran que, poco a poco, el propio CAC fue asimilando sus poderes, funciones y compromisos, y pasó a utilizar de manera gradual las diversas potestades que le asignaba su marco jurídico<sup>305</sup>. Frente a las demandas que surgían, el Consejo buscó su adecuación y legitimación. Una nueva modificación fue aprobada en 2004, repercutiendo de manera más significativa en el *Consell*. De forma especial, la Ley 3/2004, de 28 de junio<sup>306</sup> determinó que todos los informes del CAC relativos a la adjudicación de licencias pasarían a ser vinculantes. En otras palabras, el Parlamento catalán empezaba a traspasar al organismo regulador la última palabra sobre la autorización de nuevos operadores de radio y TV. También pasaron a ser vinculantes las decisiones del Consejo sobre modificaciones relevantes en el accionariado de las empresas gestoras de medios audiovisuales.

Asimismo, el nuevo texto reforzó la potestad sancionadora conferida al CAC en su ley de creación, contemplando la posibilidad de tomar medidas cautelares como la suspensión temporal de la actividad o multas coercitivas de hasta 1000 euros diarios. También estableció que el propio Consejo Audiovisual podría ejercer la recaudación de las sanciones. Por último, los cambios legislativos atribuyeron al CAC funciones de arbitraje y mediación, siempre en cuando, dentro de sus competencias y funciones, su actuación fuera solicitada por las partes en conflicto.

---

<sup>304</sup> Llei 31/2002 de mesures fiscals i administratives, publicada en el DOGC núm. 3791, de 31/12/2002.

<sup>305</sup> Véase Carniel Bugs (2008).

<sup>306</sup> Llei 3/2004 de segona modificació de la Llei 2/2000. Publicada en el DOGC núm. 4166, de 02/07/2004.

En el año siguiente el CAC y el sector audiovisual en general pasarían por otro momento crucial, con la aprobación de la nueva *Llei de la Comunicació Audiovisual de Catalunya*<sup>307</sup>. Oficialmente, el CAC fue llamado a asesorar el Parlamento en la construcción de esta norma; pero se puede decir que la legislación fue concebida en el seno del Consejo, que envió a la Cámara un texto prácticamente finalizado, que entró en vigor en 2006. La ley actualizó el marco jurídico del audiovisual catalán, que se encontraba todavía bajo la normativa inicial de 1983, cuando entonces se crearon los radiodifusores públicos autonómicos. Su importancia reside en el hecho de que establece una regulación a un sector completamente transformado, pero que seguía reglas desfasadas. El texto clarificó conceptos y criterios objetivos de regulación - como el pluralismo informativo - e hizo la transposición a las esferas autonómica y local derechos, obligaciones y principios que, hasta entonces, sólo se encontraban en normativas europeas o estatales, como la veracidad informativa, la protección de menores o la misión de servicio público.

Esta Ley generó polémica por supuestamente invadir competencias exclusivas del Estado en materia audiovisual. El principal punto de controversia residía en la competencia sobre el espectro radioeléctrico en Cataluña. Por ello, diversos puntos de la ley fueron previamente impugnados por el Tribunal Constitucional Español<sup>308</sup>. Con relación al CAC, el nuevo texto consolidó su rol de autoridad independiente de regulación, pasando a ser el responsable directo por todo el proceso de adjudicación de licencias. La norma asentó también los criterios fundamentales que el Consejo debe seguir para resolver los concursos - muchos de los cuales son la base de la regulación de contenidos que veremos más adelante, como los compromisos de programación informativa, fomento de la industria audiovisual local, uso del catalán, acceso a los discapacitados, etc. Del mismo modo, el CAC es dotado de competencias sobre la revisión, renovación y hasta la extinción de las licencias ya existentes, de acuerdo con las condiciones establecidas en la Ley.

En los aspectos concernidos directamente con nuestro objeto de estudio, la Ley de la Comunicación Audiovisual firma las bases para la regulación de los contenidos audiovisuales, de acuerdo con la normativa europea entonces en vigor, la Directiva Televisión sin Fronteras, que marcaba el respecto a los derechos de las personas, la protección de menores y de grupos minoritarios, las cuotas para obras europeas, la reglas para publicidad y patrocinio, etc. Comparando operadores privados y públicos, el CAC tiene

---

<sup>307</sup> Llei 22/2005 de la comunicació audiovisual de Catalunya. Publicada en el DOGC núm. 4543, de 03/01/2006.

<sup>308</sup> En enero de 2007, el Pleno del Tribunal Constitucional emitió el Auto núm. 18/2007 a través del cual levantó la suspensión a la mayoría de los artículos que habían estado cautelarmente impugnados, confirmando todas las principales potestades y competencias del CAC. Tan sólo un artículo y una disposición transitoria fueron finalmente impugnados. Recuperado de <http://www.tribunalconstitucional.es/fr/jurisprudencia/Pages/Auto.aspx?cod=21812> [Consulta: 23/01/2011].

funciones extras y específicas para con estos últimos; la principal, es la observancia de la misión de servicio público a la que están condicionados dichos medios.

En este mismo ámbito, la legislación del audiovisual catalán ganó una nueva pieza en octubre de 2007, con la aprobación de la Ley 11/2007. El nuevo texto reforma la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales (CCMA)<sup>309</sup>, lo que también repercute en el CAC. El Consejo fue llamado a participar de la elección de los miembros del Consejo de Gobierno de la CCMA, la instancia colegiada que dirige los medios públicos. Según la Ley, antes del nombramiento de los integrantes del Consejo de Gobierno, el Parlamento debe enviar la lista de candidatos para análisis del CAC.

“El Consejo Audiovisual de Cataluña debe emitir un informe sobre cada uno de los candidatos relativo a su capacidad e idoneidad para ocupar el cargo, y tiene que enviar dichos informes al Parlamento, antes de la comparecencia y examen público de los candidatos ante la comisión que corresponda” (Ley 11/2007, 2007: 37776).

Asimismo, la norma derogó un artículo y modificó otro de la ley de 2005, relacionados con la misión del CAC de supervisar la publicidad institucional de las administraciones públicas de Cataluña<sup>310</sup>. De otra parte, a raíz de una nueva ley sobre los derechos de las mujeres, se refuerza la tarea del CAC de vigilar y sancionar la emisión de cualquier incitación, justificación o banalización de la violencia machista en los medios audiovisuales<sup>311</sup>.

Más abajo veremos que una nueva reforma provoca modificaciones en la estructura del CAC a partir de 2012. Sin embargo, considerando el marco temporal de nuestro análisis, y en base a la legislación vigente en dicho período, la configuración del CAC hasta finales de 2011 era la que presenta la siguiente tabla:

---

<sup>309</sup> Llei 11/2007 de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals. Publicada al DOGC núm. 4990, de 18/10/2007.

<sup>310</sup> Artículos 108 y 109.3 de la Ley 22/2005, que trataremos con más detalle en el apartado de análisis de las actuaciones reguladoras.

<sup>311</sup> Llei 5/2008, de 24 d'abril, del dret de les dones a eradicar la violència masclista. Publicada en el DOGC núm. 5123, de 02/05/2008.

<b>Consell de l'Audiovisual de Catalunya, CAC – Catalunya (A)</b>		
	<b>Criterio Elemental</b>	<b>Criterio Variable</b>
<b>Institución y estructura</b>	Organismo público creado por norma expresa legalmente: <b>Sí</b> Personalidad Jurídica propia: <b>Sí</b> Reglamento interno: <b>Sí</b>	<b>Llei 2/2000, de 4 de maig, del Consell de l'Audiovisual de Catalunya</b>  Elaboración del reglamento: <b>propia</b>
	Autonomía financiera: <b>Sí</b> Autonomía administrativa: <b>Sí</b>	Fuente de financiación: <b>mixta (subvención pública, tasas y sanciones)</b> Titularidad de patrimonio: <b>Sí</b> Presupuesto: <b>elabora y aprueba anteproyecto que se incluye en la votación parlamentaria de los presupuestos generales autonómicos</b> Recursos humanos (2011): <b>cerca de 85 empleados y funcionarios</b>
<b>Instancia de toma de decisiones</b>	Órgano colegiado: <b>Sí</b> Vinculación con las materias relativas a la regulación: <b>Sí</b>	Número de miembros: <b>10</b> Perfil de los miembros: <b>prestigio reconocido y contrastado, experiencia profesional en el sector audiovisual y garantías plenas de independencia</b>
	Designación transparente: <b>Sí</b> Designación democrática: <b>Mayoritariamente</b> Presidente votado por miembros: <b>No</b> Mandato no coincidente con cargos elegibles: <b>Sí</b>	Forma de designación: <b>1 (el presidente) indicado por el Gobierno y 9 elegidos por el Parlamento (mayoría de 3/5 en primera votación, o mayoría absoluta en segunda votación)</b> Duración del mandato: <b>6 años, no renovable</b> Cese de mandato: <b>únicamente en casos explícitos legalmente</b>
	Inamovilidad del puesto: <b>Sí</b>	Renovación del Consejo: <b>1/3 cada dos años</b>
	Régimen de incompatibilidad: <b>Sí</b>	Dedicación exclusiva: <b>Sí, permitida la actividad docente universitaria, cuando ésta no sea de dedicación exclusiva</b>

Tabla 6.3. Fuente: elaboración propia

Podemos verificar que el CAC está dotado de prácticamente todos los aspectos que buscan asegurar la independencia del organismo. Pero, además de las leyes concernidas directamente a la regulación, la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña<sup>312</sup> en 2006 consolidó la posición y el rol institucional del Consejo Audiovisual, debido a su rango legal.

“(…) su conversión en una institución estatutaria de la mano de la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña, concretamente por medio del artículo 82, que define el Consejo como la autoridad reguladora independiente en el ámbito de la comunicación audiovisual pública y privada: seguramente es la primera vez que algo que conceptualmente entra nitidamente dentro de la categoría conceptual de administración pública independiente es objeto de reconocimiento normativo dentro del ámbito del bloque de la constitucionalidad (Barata i Mir, 2007: 6).

<sup>312</sup> Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Publicada em el DOGC núm. 4680, de 20/07/2006.

De este modo, su configuración se completa con las características presentadas en la siguiente tabla:

<b>Consell de l'Audiovisual de Catalunya, CAC – Catalunya (B)</b>		
	<b><i>Criterio Elemental</i></b>	<b><i>Criterio Variable</i></b>
<b>Actividad reguladora</b>	Ámbito territorial proporcional: <b>Sí</b>	<b>Autonómico</b>
	Competencia sobre mercado: <b>Sí</b> Competencia sobre contenidos: <b>Sí</b> Competencia sobre medios públicos y privados: <b>Sí</b>	
	Potestad consultiva: <b>Sí</b> Potestad reglamentaria: <b>Sí</b> Potestad arbitral y mediadora: <b>Sí</b> Potestad de adjudicación de licencias: <b>Sí</b> Potestad inspectora y de requerimiento: <b>Sí</b> Potestad fiscalizadora y sancionadora: <b>Sí</b>	Informes <b>consultivos (previos) y pareceres preceptivos</b> <sup>313</sup> <b>Puede proponer cambios legislativos al Parlamento y al Gobierno</b>  Aplicación de sanciones: <b>Directa</b>
	Actuación de oficio y por quejas: <b>Sí</b> Deber legal de consulta pública: <b>No</b>  Atención al ciudadano: <b>Sí</b>	<b>Consultas públicas y estudios de opinión</b> <b>Participación de la sociedad civil en foros y comités consultivos no vinculados a la estructura del organismo</b> <b>Oficina de Defensa de l'Audiencia (ODA)</b>
	Agotamiento de la vía administrativa: <b>Sí</b>	Recurso: <b>Tribunal Contencioso-Administrativo</b>
<b>Transparencia</b>	Publicación de criterios y condiciones: <b>Sí</b> Publicación de decisiones y actuaciones: <b>Sí</b>  Rendición de cuentas pública: <b>Sí</b>  Fiscalización económica externa: <b>Sí</b>	<b>Instrucciones publicadas en el Diario Oficial y en la página web del CAC</b> <b>Decisiones, informes, actuaciones, documentos y recursos informativos de diferentes formatos y periodicidad publicados en la web</b> <b>Memoria Anual de actividades presentada al Parlamento y de libre acceso al público</b>  Autoridad de fiscalización: <b>Sindicatura de Comptes, Síndic de Greuges e Intervenció General de la Generalitat</b>

Tabla 6.4. Fuente: elaboración propia

Considerando los criterios para la configuración de un organismo independiente, el CAC presenta varios indicadores de un alto grado de autonomía, y cuenta con un amplio abanico de poderes, que le permite realizar una actividad reguladora significativa. Aunque no conste formalmente el deber legal de consultas públicas, sí hay una exigencia normativa de dar a conocer previamente los proyectos que afecten a los actores del mercado y, en la práctica, el Consejo realiza períodos de consulta pública sobre temas de interés.

<sup>313</sup> Antes de ostentar las potestades relacionadas con la resolución de concursos públicos para la adjudicación de las licencias a los operadores audiovisuales, los pareceres enviados por el CAC al Gobierno eran vinculantes en esa materia. Actualmente, siendo el Consejo el titular de las competencias, dichos informes ya no son realizados, y no consta la realización de otro tipo de pareceres vinculantes.

Por otro lado, en la entrevista que realizamos con el entonces Presidente del CAC, Josep Maria Carbonell afirmó que, además de los instrumentos legales para garantizar la independencia, existe otro factor que no se puede olvidar:

“(...) la calidad de las personas. Esto se dice poco pero me parece que es un factor muy importante, la calidad de las personas. Es un factor indispensable, yo sé que es subjetivo, pero muy importante para asegurar esta independencia que es una independencia con relación con los poderes económicos y con los partidos políticos y con los gobiernos. Es siempre una relación difícil y tensa con estos tres agentes” (Entrevista nº 1, 2008: 35-40).

Recientemente, a principios del año 2012, el parlamento catalán aprobó la Ley 2/2012, una nueva reforma legislativa<sup>314</sup> que determina modificaciones en tres de las normas básicas que rigen el CAC: su ley de creación del año 2000, la ley de comunicación audiovisual de 2005 y la ley de la CCMA de 2007. Para la estructura del Consell de l'Audiovisual, el cambio más significativo es una importante reducción del número de consejeros: se eliminan 4 plazas, quedando el Pleno constituido por un presidente o presidenta más cinco vocales. Además, desaparece el miembro designado directamente por el Gobierno, pasando todos a ser indicados por el Parlamento, con normas distintas en los mecanismos de elección:

“3. Los miembros del Consejo son elegidos por el Parlamento, a propuesta, como mínimo, de dos grupos parlamentarios, por una mayoría de dos tercios. Si en una primera votación no se obtiene la mayoría de dos tercios, son elegidos por mayoría absoluta en una segunda votación, que se tiene que hacer en la misma sesión. 4. El presidente o presidenta del Consejo es escogido por el Parlamento, por una mayoría de dos tercios, de entre los seis miembros que integran el Consejo. Si en una primera votación no se obtiene esta mayoría de dos tercios, es elegido por mayoría absoluta en una segunda votación, que se tiene que hacer en la misma sesión.” (Ley 2/2012, 2012: 9088).

Se mantiene el mandato de 6 años no renovable, y se instituye una renovación parcial de la mitad de los *consellers* a cada tres años, además del sistema de sustitución de miembros que no terminen el tiempo máximo del mandato. En los artículos 4 y 5, se ajustan los términos para la validez de las sesiones del Pleno y de las decisiones adoptadas, de acuerdo con la nueva configuración del CAC.

Con relación a las competencias del CAC, ya en las modificaciones de la *Llei de Comunicació Audiovisual* de 2005, se incluye una puntualización respecto a la potestad reglamentaria del Consell, a través de sus Instrucciones, que “han de respetar los principios de simplificación administrativa, menor restrictividad y libre competencia” (Ley 2/2012,

---

<sup>314</sup> Llei 2/2012, de 22 de febrer, de modificació de diverses lleis en matèria audiovisual. Publicada en el DOGC núm. 6075, de 27/02/2012.

27/02/2012: 9090). También se modifican aspectos más específicos sobre la difusión de contenidos encargados por administraciones públicas, las inspecciones de aspectos técnicos de los prestadores de servicio audiovisual, o la fiscalización de las emisiones sin licencia.

Por último, la legislación de 2012 promueve cambios en el marco legal de la *Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals*. Sobre sus órganos de dirección, la ley marca que sus miembros “son elegidos por el Parlamento, por mayoría de dos tercios, después de que el Consejo del Audiovisual de Cataluña los proponga y verifique la idoneidad, de acuerdo con criterios estrictos de competencia profesional” (Ley 2/2012, 2012: 9091). Todos estos cambios que hemos resumido son relevantes y tendrán repercusión en la actuación del CAC para los próximos años, pero reiteramos que hemos decidido no contemplarlos en los cuadros de configuración del consejo catalán ya que entraron en vigor en 2012 - y todavía están sujetos a los plazos de adaptación -, por lo que no afectan a las actuaciones registradas entre los años de 2007 y 2011 correspondientes a nuestro estudio, y que pasaremos a profundizar en el siguiente apartado.

### **6.2.2. Las actuaciones del CAC (2007 - 2011)**

Más de una década después de sus comienzos, el *Consell de l'Audiovisual de Catalunya* (CAC) acumula una serie de actuaciones e iniciativas puestas en marcha con el intuito de regular los medios audiovisuales de ámbito autonómico y local. Sus actuaciones están reflejadas en los Informes Anuales y en las Memorias Anuales, presentados al *Parlament de Catalunya* y de libre acceso al público. Hemos visto que desde su creación el CAC fue ampliando sus competencias y consolidándose como autoridad reguladora, al encabezar algunas actuaciones consideradas hitos en el panorama audiovisual catalán y español. En 2006, por ejemplo, fue el responsable por el reparto de licencias para la Televisión Digital Terrestre autonómica y local. A partir de dichos documentos, centraremos nuestro análisis en el período de cinco años entre 2007 y 2011.

En **2007**, el CAC volvió a hacer historia en el contexto catalán y estatal, coordinando todas las etapas que conllevan los concursos adjudicatarios de licencias (expediente de contratación, elaboración de los pliegos, informes preceptivos, etc.). En diciembre de este año, el CAC publicó la convocatoria del concurso para las licencias de 83 frecuencias de radio FM. De esta forma, fue la primera vez en el Estado español que todo el proceso de adjudicación de licencias para medios audiovisuales, desde su pliego de condiciones,

concurso y resolución, se realizó integralmente por un organismo independiente de regulación. Estas actuaciones son ejemplos relevantes de la autonomía del CAC sobre las licencias de los operadores, pero ateniéndonos a nuestros objetivos, enfatizaremos sobre los aspectos de regulación de contenidos.

En este sentido, desde el año 2001 el CAC venía implementando una estructura de seguimiento de los medios. Toda la programación emitida por determinados operadores de radio y TV era grabada, en periodos semanales. En 2007, la monitorización de los contenidos abarcaba 13 operadores de televisión y seis de radio (parte de ellos de manera regular y los demás en un sistema rotatorio). A los canales que entonces no eran captados en Barcelona, por cuestiones técnicas de la señal, el CAC requería el envío de copias de la programación, de manera sistemática o en momentos eventuales. Paralelamente a este sistema, el CAC instauró una vía libre de comunicación con los usuarios de los medios, a través de la Oficina de Defensa de la Audiencia (ODA). En el primer año de nuestro análisis, la ODA recibió 313 quejas, de las cuales un 16% se referían a contenidos impropios para niños y jóvenes. Con el énfasis sobre la protección de los menores, el Consejo realizó durante el primer trimestre del año un seguimiento diario del canal infantil (K3/33) y de la TV pública generalista (TV3), además de analizar al detalle las series de TV emitidas en horario protegido por ambos canales.

Posteriormente, con la ampliación del sistema de seguimiento a más emisoras locales, la supervisión pasó a enfatizar también la correcta señalización orientativa de los programas. Un 10% de los programas analizados llevaban, según el CAC, una señalización inferior a los criterios de la normativa, por lo que los operadores fueron instados a proceder las rectificaciones, entre ellos TV3, notificada para que elevara la señalización de cuatro de sus programas como, por ejemplo, “*Virus*” que era indicado como apto para todos los públicos y pasó a señalar recomendado para mayores de 13 años. Asimismo, el Consejo catalán negoció con otras dos emisoras un compromiso estricto, contrario a los contenidos de carácter pornográfico. Pero las sanciones más duras recayeron sobre Televisión de Cataluña y *Localia*; multas de € 90 mil y € 12 mil por la emisión de un vídeo musical considerado impropio para menores y por la no señalización de su programación, respectivamente. A finales de año, las normas sobre la materia fueron reforzadas cuando se aprobó una nueva Instrucción general sobre la clasificación y señalización de programas, elaborada por el ente regulador<sup>315</sup>. Entre las novedades, el texto clasifica los programas de

---

<sup>315</sup> Instrucció general del Consell de l’Audiovisual de Catalunya sobre protecció de la infància i l’adolescència, senyalització orientativa i dret a la informació de les persones usuàries dels serveis de televisió, publicada en el DOGC núm. 5037, de 28/12/2007.

contenido “esotérico” como no recomendado para menores de 18 años, por lo que no pueden difundirse en horario protegido.

Paralelamente a las medidas de protección, el CAC ha apostado también por iniciativas de alfabetización mediática, entre las que se destacan la distribución de material didáctico en las escuelas catalanas y la realización de un concurso entre estudiantes sobre temas concernidos a los medios audiovisuales<sup>316</sup>.

Los derechos de un menor también motivaron la actuación del CAC en un caso relacionado con la deontología periodística. El Consejo decidió realizar un seguimiento específico sobre el tratamiento informativo de la agresión sufrida por una menor, cuando ésta viajaba en un tren de la red de transporte público (*Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya* - FGC). El Informe resultante verificó que diferentes emisoras difundieron imágenes o informaciones que permitían identificar la identidad de la menor agredida, así como del principal testigo de la agresión y de otras personas involucradas<sup>317</sup>. El caso tuvo una gran repercusión en la opinión pública porque, además de menor de edad, la víctima era de origen extranjera y la agresión tuvo tintes racistas o xenófobos. Así que el análisis del CAC también identificó irregularidades en las referencias a la nacionalidad de las personas involucradas, pero todas las observaciones no generaron sanciones sino un alerta a los operadores<sup>318</sup>.

De forma similar, otro caso demandó la atención del Consejo audiovisual en la supervisión del tratamiento de noticias sobre la inmigración, resultando también en un Informe sobre el llamado “caso Veiret”. A partir de una acusación de delito por parte de un catalán hacia un grupo de personas sudamericanas, el CAC hizo el seguimiento del tema en los informativos del primer canal público (TV3)<sup>319</sup>. Las principales críticas del regulador fueron la utilización de diversas “referencias innecesarias a la nacionalidad de una parte de

---

<sup>316</sup> En 2007 fue realizada la 4ª edición de los premios “El CAC a l’Escola” que da a conocer el Consejo entre la comunidad escolar y fomenta la realización de actividades críticas sobre los medios. Asimismo, este año se han distribuido 5.000 ejemplares de la Guía “Televisió i família: activitats per a debat”, con recomendaciones para alumnos, profesores y familiares (CAC, 2008: 64).

<sup>317</sup> Informe 123/2007 - *Tractament televisiu de l’agressió als FGC*, publicado el 19/12/2007. Recuperado de <http://www.cac.cat/web/actuacions/index.jsp?MjI%3D&MQ%3D%3D&L3dIYi9hY3R1YWNPb25zL2xsaXN0YXRDb250ZW50> [Consulta: 19/01/2012].

<sup>318</sup> *Valoració del Consell de l’Audiovisual de Catalunya en relació al tractament televisiu de l’agressió als FGC. Aprovada en la sessió de 30 de gener de 2008*. Recuperado de <http://www.cac.cat/web/actuacions/index.jsp?MjI%3D&MQ%3D%3D&L3dIYi9hY3R1YWNPb25zL2xsaXN0YXRDb250ZW50> [Consulta: 19/01/2012].

<sup>319</sup> Informe 91/2007 - *Tractament informatiu del ‘cas Veiret’ en els teletinformatius de TV3*, publicado el 03/09/2007. Recuperado de <http://www.cac.cat/web/actuacions/index.jsp?MjI%3D&MQ%3D%3D&L3dIYi9hY3R1YWNPb25zL2xsaXN0YXRDb250ZW50> [Consulta: 19/01/2012].

los protagonistas” y la “la presencia escasa de expertos que facilitarían la comprensión del conflicto”, además de informaciones no suficientemente contrastadas (CAC, 2008: 22).

En la temática de la convivencia entre autóctonos e inmigrantes, el CAC cuenta desde 2005 con la “Mesa para la Diversidad en el audiovisual”, un grupo de trabajo impulsado conjuntamente entre el Consejo y organizaciones de la sociedad civil. Resultado de los debates y estudios que lleva a cabo, en 2007 fue publicado el “*Manual d’apropament als mitjans. La multiculturalitat, font d’informació*”. El documento<sup>320</sup> fue publicado en formato bilingüe, con una versión en catalán y la otra en castellano, inglés, francés, árabe, chino o urdú. Como principal objetivo, que los inmigrantes puedan tornarse protagonistas y gestores de las informaciones que generan (CAC, 2008: 110). Por otro lado, todavía en el ámbito de la diversidad en el audiovisual, el CAC ha de vigilar el cumplimiento de las cuotas de exhibición e inversión en películas y obras audiovisuales europeas impuestas al ente público de TV catalán. En 2007, no se detectaron infracciones y los datos demostrativos se incluyeron en un informe que el CAC envió a la Comisión Europea.

La regulación de los contenidos también motivó otras actuaciones del CAC respecto a la información plural y la deontología periodística. Por un lado, se publicaron nuevas Recomendaciones dirigidas a los medios, una sobre el consumo de drogas, a partir de una moción del Parlamento catalán sobre políticas de drogodependencia, y la otra a cerca de la anorexia y la bulimia, debido a reclamaciones de familiares de víctimas de dichas enfermedades<sup>321</sup>. Ambos textos resultaron de encuentros y debates promovidos por el CAC entre asociaciones y colegios profesionales, representantes de los medios, autoridades, expertos y el *Fòrum d’Entitats de persones usuàries de l’audiovisual*<sup>322</sup>. Por otro lado, varias quejas remitidas al regulador a raíz de un documental (*Terra Lliure, punt final*) emitido por TV3 motivaron un posicionamiento del Consejo, que apuntó una falta de pluralidad de visiones, opiniones y fuentes de información, por lo que consideró que el programa tenía deficiencias en el cumplimiento de la misión de servicio público del canal en cuestión (CAC, 2008: 22).

Pero el seguimiento del pluralismo por parte del CAC es más amplio, con énfasis en el pluralismo político. Para tal, en 2007 hizo cambios en el sistema de monitorización, por lo

---

<sup>320</sup> Recuperado de [http://www.mesadiversitat.cat/materials\\_mesa/manual\\_apropament](http://www.mesadiversitat.cat/materials_mesa/manual_apropament) [Consulta: 24/01/2012].

<sup>321</sup> Ambas disponibles en:

<http://www.cac.cat/web/actuacions/index.jsp?MjI%3D&MQ%3D%3D&L3dIYi9hY3R1YWNPb25zL2xsaXNOYXRDb250ZW50#> [Consulta: 28/12/2011].

<sup>322</sup> Cuenta con más de 80 entidades adheridas. El Fòrum también publicó recomendaciones contra la discriminación en los medios de personas mayores, de las mujeres y una carta de derechos de las personas usuarias de los medios. Véase: <http://www.cac.cat/web/forum/documents/llistat.jsp?NjE%3D&MQ%3D%3D&#> [Consulta: 29/07/2012].

que el análisis del pluralismo político ganó también una dimensión cualitativa. Además de verificar el tiempo ocupado por las fuerzas políticas en TV (generando informes mensuales), el Consejo pasó a observar, en conjuntos de datos trimestrales, la representación de las formaciones políticas parlamentarias y extraparlamentarias, de los gobiernos, el pluralismo en el ámbito local y la presencia de las mujeres como portavoces políticas (CAC, 2008: 20). Respecto a las elecciones municipales del 2007, el CAC emitió recomendaciones específicas a los medios públicos<sup>323</sup>, y durante el período electoral hizo un seguimiento específico del pluralismo político, reflejado en un informe especial que constató un buen nivel de cumplimiento general, aunque también desequilibrios en la equidad, especialmente en relación a las fuerzas políticas sin representación parlamentaria<sup>324</sup>. También relacionado con el pluralismo, destacamos que el CAC pasó a enfatizar en 2007 la cuestión del pluralismo territorial, esto es, la monitorización de la presencia en los medios de los diferentes municipios y comarcas.

Ya en referencia a otros ejes de regulación abarcados por el CAC, el regulador catalán hizo la supervisión de toda la normativa relacionada con la publicidad, ámbito en el que destacamos la cuestión de la publicidad institucional del poder público, que había estado sujeta a autorización previa del Consejo. De enero a octubre del 2007 fueron analizadas 287 anuncios originados por las administraciones públicas, de los cuales 10 no fueron autorizados porque “contravenían algún apartado de la normativa” (CAC, 2008: 31). En otros seis casos, el CAC inició procedimientos sancionadores por la emisión de publicidad institucional sin autorización previa, pero al final no hubo multas. El diferencial es que, a partir de los cambios legislativos de finales de este año, 2007, el CAC dejó de tener la obligación de analizar, previamente, las campañas de las instituciones públicas, conservando el deber de verificar el cumplimiento de la legislación después de la emisión<sup>325</sup>. Este cambio fue bien recibido por el Consejo, que no acababa de encontrarse cómodo en la función de analizar y autorizar mensajes audiovisuales antes de su difusión. Con relación al volumen de comunicación comercial, el CAC también analiza los anuncios de carácter benéfico o de servicio público y autoriza que no sean computados como publicidad. Por otra parte, el canal público TVC fue sancionada siete veces por la incorrecta separación entre contenidos editoriales y publicidad y una más por publicidad encubierta.

---

<sup>323</sup> *Acord 78/2007, de 7 de març, del Ple del Consell de l'Audiovisual de Catalunya*. Recuperado de <http://www.cac.cat/web/actuacions/index.jsp?MjI%3D&MQ%3D%3D&L3dIYi9hY3R1YWNPb25zL2xsaXNOYXRDb250ZW50#> [Consulta: 15/12/2011].

<sup>324</sup> *Informe específic de pluralisme durant la campanya de les eleccions municipals 2007 (de l'11 al 25 de maig) i Valoració del Consell de l'Audiovisual de Catalunya*, aprobada en la sesión del día 06/06/2007. Disponibles en: <http://www.cac.cat/web/actuacions/index.jsp?Njk%3D&MQ%3D%3D&L3dIYi9hY3R1YWNPb25zL2xsaXNOYXRDb250ZW50&NQ%3D%3D#> [Consulta: 20/12/2011].

<sup>325</sup> *Llei 11/2007 de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals*. Publicada al DOGC núm. 4990, de 18/10/2007.

Finalmente, hemos de resaltar las actuaciones del CAC en las políticas relacionadas con la lengua catalana y el aranés. La política de cuotas de emisión en estos idiomas es supervisada de forma triple: a partir de las declaraciones trimestrales de los operadores, de la monitorización sistemática por parte del Consejo y de los análisis puntuales a partir de quejas presentadas por los ciudadanos. De esta forma, la supervisión sobre ocho canales de TV y cuatro estaciones de radio no encontró incumplimientos relevantes. Al contrario, las cuotas de música catalana por las radios no fueron atingidas. A finales de año, una nueva Instrucción general fue publicada por el CAC para intentar consolidar la presencia de la lengua y la cultura catalanas en los medios audiovisuales<sup>326</sup>.

En **2008**, en CAC siguió mejorando su sistema de grabación de la programación televisiva para ampliar progresivamente el número de emisoras monitorizadas ininterrumpidamente. A partir de ello, publicó los 12 informes mensuales sobre el pluralismo político en los principales canales de TV (de mayor alcance), además del análisis trimestral de un canal adicional (local o comarcal). Pero de forma destacada, el Consejo analizó el pluralismo durante el período de campaña electoral, de cara a los comicios generales del 9 de marzo de 2008<sup>327</sup>. El seguimiento de la programación televisiva y radiofónica de los medios públicos evidenció un cumplimiento satisfactorio del equilibrio y equidad en aspectos cuantitativos (tiempo), aunque en el plano más cualitativo el Consejo observó una tendencia a la bipolarización de las noticias en torno a los partidos mayoritarios. Al contrario, en el análisis sobre operadores privados sí fueron identificados desequilibrios relevantes en la cobertura informativa<sup>328</sup>. Referente al respeto a las diferentes fuerzas políticas, el CAC instó al canal público TV3 a extremar los cuidados con este aspecto, después de que una escena de la serie “Ventelplá” mostrara una pintada en una pared con la sigla “PP” en el centro de una diana. El regulador entendió que tal pintada estaba “completamente desvinculada” de la serie y repercutía una amenaza a un partido democrático (CAC, 2009: 32). En relación a otro aspecto de la diversidad de opiniones, el regulador catalán también realizó el seguimiento y publicó el primer informe sobre el pluralismo social en los telediarios, verificando la presencia y el tiempo de palabra utilizados concedidos por los medios a las personas y agrupaciones de otros ámbitos que no el político.

---

<sup>326</sup> *Acord 295/2007 pel qual s'aprova la Instrucció general del Consell de l'Audiovisual de Catalunya sobre la presència de la llengua i la cultura catalanes i de l'aranès en els mitjans de comunicació audiovisual*. Recuperado de <http://www.cac.cat/web/actuacions/index.jsp?MjE%3D&MQ%3D%3D&L3dIYi9hY3R1YWNpb25zL2xsaXNOYXRDb250ZW50#> [Consulta: 20/12/2011].

<sup>327</sup> *Informe específic de pluralisme a la televisió i a la ràdio durant la campanya de les eleccions generals 2008 (del 22 de febrer al 7 de març)*. Recuperado de <http://www.cac.cat/web/actuacions/index.jsp?Njk%3D&MQ%3D%3D&L3dIYi9hY3R1YWNpb25zL2xsaXNOYXRDb250ZW50&NQ%3D%3D> [Consulta: 20/12/2011].

<sup>328</sup> *Valoració del Consell de l'Audiovisual de Catalunya (aprovada en la sessió de 18 de març de 2008)*. Recuperado de <http://www.cac.cat/web/actuacions/index.jsp?Njk%3D&MQ%3D%3D&L3dIYi9hY3R1YWNpb25zL2xsaXNOYXRDb250ZW50&NQ%3D%3D> [Consulta: 20/12/2011].

El análisis del tratamiento informativo sobre diferentes temáticas se confirma como una de las características del Consejo Audiovisual catalán. Por un lado, realizó el estudio de las noticias difundidas sobre la violencia doméstica, valorando positivamente la mejora en la observación de sus recomendaciones sobre la materia emitidas en 2004. Por otro, motivado por una de las 300 quejas recibidas este año (más de 80% referentes a los contenidos), el CAC analizó la cobertura mediática de la muerte de una madre y sus hijas en una localidad catalana. En regulador constató que los medios habían dedicado más atención a la primera sospecha (parricidio) que a la verdadera causa del suceso (muerte accidental). A raíz de ello, el Consejo envió un comunicado a los medios con consideraciones y recomendaciones relativas a la comprobación de las informaciones, especialmente en casos que afectan a los derechos de las personas.

Pero no fue el único caso, ya que el Consejo volvió a enviar alertas a los medios, insatisfecho con la cobertura de algunos operadores sobre el asesinato de un menor. Al contrario, la valoración del CAC fue positiva cuando observó que en la difusión de noticias sobre un accidente de avión en Madrid, los medios habían cumplido las recomendaciones sobre el tratamiento informativo de tragedias personales. En otro sentido, el Consejo recomendó a los medios la adopción de mecanismos para proteger la identidad de miembros de las fuerzas de seguridad, especialmente cuando acompañan a personas detenidas<sup>329</sup>.

Respecto a la protección de los menores, en 2008 entró en vigor la nueva Instrucción general publicada el año anterior, que establecía el grado de idoneidad de un programa – y su consecuente clasificación y señal orientativa – a partir de la presencia de siete variables: violencia, sexo, miedo y angustia, drogas, discriminación, racismo y xenofobia, lenguaje grosero y valores incívicos. Durante este año, el Consejo detectó 98 programas en los que la clasificación indicada por la emisora era inferior a la adecuada, por lo que los operadores fueron notificados a proceder los ajustes oportunos. También envió una recomendación a TV3 respecto a las precauciones en la grabación de escenas violentas con la participación de niños y requirió al operador público a que no volviera emitir un anuncio publicitario, que presentaba a menores realizando actos que podrían ser considerados infracciones penales (CAC, 2009: 38). Del mismo modo, el CAC encontró posibles infracciones en relación a la preservación de la intimidad de un menor y de contenidos violentos (emisión programa de luchas *Pressing Catch*), pero como se referían a emisoras estatales, que se escapan de las

---

<sup>329</sup> *Recomanació adreçada als prestadors de serveis de televisió en relació amb l'adopció de les mesures de protecció dels agents en el supòsit d'acompanyament de detinguts*, publicada día 02/10/2008. Recuperado de <http://www.cac.cat/web/actuacions/index.jsp?MjI%3D&MQ%3D%3D&L3dIYi9hY3R1YWNPpb25zL2xsaXNOYXRDb250ZW50> [Consulta: 10/01/2012].

competencias del CAC, el regulador catalán derivó las quejas y su valoración al órgano correspondiente del Ministerio español de Industria, Comercio y Turismo. Fueron realizadas nuevas ediciones de sus actividades de alfabetización mediática y, durante la campaña navideña, el Consejo hizo un seguimiento específico de la publicidad dirigida a los niños.

De acuerdo con sus obligaciones, el operador público *Televisió de Catalunya* cumplió en 2008 con las cuotas de emisión e inversión en obras audiovisuales y cine europeos. De forma opuesta, el CAC mostró su desconformidad con la TV catalana en contenidos publicitarios, por lo que impuso dos sanciones económicas y decidió abrir nuevos expedientes sancionadores en contra a la TV pública debido a prácticas de comunicación comercial consideradas irregulares (la mayoría por el uso de la llamada pantalla dividida, pero también por publicidad encubierta). En la relación con el ente público, el CAC también cumplió con otra tarea, realizando el informe de idoneidad profesional sobre los candidatos propuestos por el Parlamento a formar parte del *Consell de Govern de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuales* (CCMA). El posicionamiento del Consejo fue bastante crítico con los diputados, lamentando que el procedimiento de selección de los candidatos respondía a criterios partidistas y había contaminado la presunción de independencia del organismo<sup>330</sup>.

Además de realizar la supervisión de las normas sobre publicidad comercial e institucional, y la política lingüística sobre el catalán y el aranés, en este período el CAC también empezó a preocuparse con los contenidos audiovisuales que fomentaban la participación del público en juegos televisados a través de servicios telefónicos de tarificación adicional que, en el año siguiente, vendrían a ser el objeto de una serie de recomendaciones y consejos a los telespectadores con el fin de evitar fraudes y usos inadecuados<sup>331</sup>.

Las principales actuaciones del CAC volvieron a repetirse en **2009**, tal y como la comprobación de cumplimiento de las cuotas de películas europeas por parte de la TV pública catalana. No obstante, respecto a la adecuación de los contenidos audiovisuales y su respectiva señalización, el Consejo intervino en cuatro programas de la emisora pública autonómica. El operador fue instado a elevar clasificación y adecuar la señalización orientativa de una teleserie y de dos programas de sátira y humor, además de dejar de

---

<sup>330</sup> *Acord 4/2008 en relació amb les candidatures trameses per la Presidència del Parlament de Catalunya per formar part del Consell de Govern de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuales*. Recuperado de <http://www.cac.cat/web/actuacions/index.jsp?MjE%3D&MQ%3D%3D&L3dYi9hY3R1YWNPb25zL2xsaXNOYXRDb250ZW50#> [Consulta: 12/01/2012].

<sup>331</sup> *Recomanacions sobre els serveis de tarificació adicional d'enviament de missatges (SMS i MMS) i/o telèfons utilitzats en la programació dels mitjans de comunicació audiovisual*. Recuperado de <http://www.cac.cat/web/forum/documents/llistat.jsp?NjE%3D&MQ%3D%3D&#> [Consulta: 14/01/2012].

emitir la promoción de otra serie – apta para el público adulto – durante el horario protegido. Pero los incumplimientos más graves fueron la emisión de contenidos inadecuados en horario protegido y de pornografía en señal abierta, que generaron la apertura de tres expedientes sancionadores, todos al mismo canal local 45TV Reus.

Paralelamente, el Consejo publicó un documento con nuevas recomendaciones a los medios sobre la participación de menores en programas de TV, relacionadas especialmente con la preservación de los derechos al honor, imagen y privacidad de los niños y jóvenes<sup>332</sup>. Asimismo, en dos ocasiones referidas a medios estatales, que no están bajo su ámbito competencial, el CAC aprobó accionar a la Subdirección General de medios audiovisuales del gobierno central y a la Fiscalía. Fueron solicitadas medidas sobre un programa del canal Telecinco, presentado como un “reality psicológico”, y sobre la cobertura de diversos canales estatales sobre la desaparición de una menor de edad en Sevilla. En ambos casos, además de incumplir la normativa de la comunicación audiovisual, el CAC identificó la presencia de conductas e informaciones que podrían ser sancionadas penalmente, al vulnerar derechos fundamentales. Igualmente, los órganos estatales responsables por los medios que emiten para todo el territorio español fueron accionados por el Consejo catalán una tercera vez, debido a contenidos que podrían vulnerar los derechos a la dignidad de las personas en un reportaje de La 1, el primer canal público estatal, que mostraba las acciones de una alcaldía en contra de la prostitución en la calle.

Respecto a contenidos polémicos, un caso generó especial controversia en este período. A raíz de la actuación policial en el desalojo de estudiantes que se manifestaban contra el “Plan Boloña” en la Universidad de Barcelona – hecho de gran repercusión social –, el CAC recibió una queja del Departamento de Interior del gobierno catalán sobre el tratamiento informativo del tema. Después de analizar la cobertura mediática, el CAC publicó un informe que no encontró incumplimientos de la normativa, aunque remitió a los medios los resultados más relevantes del estudio como objeto de reflexión.

En 2009 el CAC mantuvo también su seguimiento del pluralismo en los medios audiovisuales, especialmente del pluralismo político. Un año más, publicó informes mensuales sobre la presencia y el tiempo de palabra de los partidos en el audiovisual. Asimismo, realizó un informe específico a raíz de las elecciones europeas de este año<sup>333</sup>, a

---

<sup>332</sup> *Acord 26/2009, de 18 de febrero, del Ple del Consell*. Recuperado de <http://www.cac.cat/web/actuacions/index.jsp?MjI%3D&MQ%3D%3D&L3dIYi9hY3R1YWNPb25zL2xsaXNOYXRDb250ZW50> [Consulta: 25/01/2012].

<sup>333</sup> *Informe 61/2009. Informe específic de pluralisme a la televisió i a la ràdio durant la campanya de les eleccions europees 2009*. Recuperado de

partir del que se constataba, entre otras cosas, que ningún operador, excepto el ente público, dio espacio en su programación a las agrupaciones políticas sin representación en el Parlamento Europeo. Del mismo modo que en el período electoral del año anterior, el Consejo verificó que el principal operador privado de ámbito catalán – 8tv – había realizado una cobertura escasa de la campaña electoral, con relevante desigualdad en el pluralismo de ideas políticas.

Respecto a otros aspectos del pluralismo informativo, el CAC realizó informes relacionados con cuestiones de género, diversidad territorial y diversidad cultural. En el primer aspecto, publicó un informe sobre la presencia de las mujeres en las noticias, con énfasis en la vida política, y emitió un documento con nuevas recomendaciones a los medios sobre el tratamiento de los casos de violencia machista<sup>334</sup>. Asimismo, en colaboración con otras instituciones, puso en marcha el proyecto “Gènere i mitjans de comunicació: eines per visibilitzar les aportacions de les dones”, que pretendía producir entre 2009 y 2011 guías orientativas para una adecuada representación femenina en el audiovisual.

En el campo de la representación territorial, analizó la distribución geográfica y temática de las noticias en los telediarios, reforzado con la publicación de recomendaciones a los operadores sobre el tratamiento del mundo rural en los contenidos audiovisuales. El documento demandaba a los medios audiovisuales una mayor atención a los temas rurales, además de adoptar un conjunto de medidas como, por ejemplo, evitar el tratamiento simplista y el lenguaje que pueda ser ofensivo y discriminatorio<sup>335</sup>.

La discriminación volvió a ser un tema destacado en el estudio sobre el tratamiento de la inmigración en los medios, objeto de un tercer informe. El análisis del Consejo comprobó la reducida presencia de personas inmigrantes y, de este tiempo de presencia, gran parte estaba relacionada con cuestiones de racismo o de criminalidad, y con los roles de víctima o de problema. Casi mitad de las noticias que trataron específicamente de temas vinculados a la inmigración estaban en el ámbito policial-judicial. Entre otros varios aspectos, el estudio demostraba que casi no se considera la opinión de los inmigrantes, especialmente

---

[http://www.cac.cat/pfw\\_files/cma/actuacions/Continguts/i61\\_2009\\_TOTAL\\_ELECCIONS\\_EUROPEES\\_09.pdf](http://www.cac.cat/pfw_files/cma/actuacions/Continguts/i61_2009_TOTAL_ELECCIONS_EUROPEES_09.pdf) [Consulta: 29/01/2012].

<sup>334</sup> *Recomanacions - El tractament de la violència masclista als mitjans de comunicació*. Recuperado de [http://www.cac.cat/pfw\\_files/cma/actuacions/Autorregulacio/Recomanacions\\_viol\\_ncia\\_masclista\\_CA.pdf](http://www.cac.cat/pfw_files/cma/actuacions/Autorregulacio/Recomanacions_viol_ncia_masclista_CA.pdf) [Consulta: 20/12/2011].

<sup>335</sup> *Recomanacions sobre el tractament del món rural als mitjans audiovisuals*. Recuperado de <http://www.cac.cat/web/actuacions/index.jsp?MjI%3D&MQ%3D%3D&L3dIYi9hY3R1YWNPb25zL2xsaXN0YXRDb250ZW50> [Consulta: 29/01/2012].

en el ámbito político<sup>336</sup>. Paralelamente, a través de la *Mesa per a la Diversitat*, diversas iniciativas fueron impulsadas en 2009 para promover la diversidad cultural, como la consolidación del *Observatori de la Diversitat en l'Audiovisual*, la realización de jornadas de debate y entrega de premios a los programas de TV y radio que contribuyen en esta dirección. Pero la discriminación no se da únicamente por cuestiones de raza o nacionalidad, tanto que en 2009 se publicó, a través del *Fòrum d'Entitats de persones usuàries de l'audiovisual*, un documento sobre "Les formes de discriminació per motius de discapacitat en els mitjans de comunicació audiovisual". Las recomendaciones estuvieron orientadas en dos líneas principales: de un lado, la imagen y la presencia de las personas discapacitadas en los contenidos audiovisuales, y de otro, la accesibilidad de los medios audiovisuales a estas mismas personas, abogando por una política de inclusión en ambos sentidos<sup>337</sup>.

Al año siguiente, **2010**, otras formas de discriminación fueron abordados por el CAC y temas de trabajo del *Fòrum*: los prejuicios relativos a la orientación sexual y a la identidad de género en los medios audiovisuales, que motivaron un nuevo documento de recomendaciones<sup>338</sup>. Las orientaciones del texto no tienen carácter vinculante para la aplicación de la normativa, pero contribuyen a la concienciación de los medios y del público. Lo que sí provocó cambios en la normativa fue la aprobación y entrada en vigor de la nueva Ley General de la Comunicación Audiovisual, del Gobierno español, que finalmente hacía la transposición de la Directiva europea<sup>339</sup> al marco estatal de España. Una de las tareas del Consejo catalán fue transformar en licencias las casi 300 concesiones que hasta entonces tenían los medios privados, siguiendo la normativa comunitaria y la nova Ley estatal (CAC, 2011: 12).

En la regulación de contenidos, la legislación catalana y el CAC ya habían incorporado con anterioridad muchos de los criterios europeos. Así, no hubo alteración en los principales ejes de actuación del Consejo audiovisual, empezando por la protección de los menores, principal motivo de las quejas sobre contenidos (15,7% del total). Tres sanciones económicas fueron aprobadas contra el mismo operador, *Tarraco Visió*, responsable por dos canales, 45TV Reus y *Canal Català Tarragona*. Las tres sanciones, de 90.000 € cada una, respondían a infracciones graves registradas en 2008 y 2009: difusión

---

<sup>336</sup> Informe IST 2/2009 sobre la presència de la immigració en la informació. Gener-març de 2009. Recuperado de [http://www.cac.cat/pfw\\_files/cma/actuacions/Continguts/Valoraci\\_informe\\_Immigraci\\_101209.pdf](http://www.cac.cat/pfw_files/cma/actuacions/Continguts/Valoraci_informe_Immigraci_101209.pdf) [Consulta: 30/01/2012].

<sup>337</sup> Recuperado de <http://www.cac.cat/web/forum/documents/lIlistat.jsp?NjE%3D&MQ%3D%3D&#> [Consulta: 30/01/2012].

<sup>338</sup> *Les formes de discriminació per motius d'orientació sexual i d'identitat de gènere en els mitjans de comunicació audiovisual. Recomanacions*. Recuperado de [http://www.cac.cat/pfw\\_files/cma/forum/documents/Formes\\_discriminacio\\_orientacio\\_sexual\\_i\\_identitat\\_de\\_genere.pdf](http://www.cac.cat/pfw_files/cma/forum/documents/Formes_discriminacio_orientacio_sexual_i_identitat_de_genere.pdf) [Consulta: 30/01/2012].

<sup>339</sup> Véase capítulo 3 de la presente investigación, pp. 109-117.

en horario protegido de contenidos que pueden perjudicar el desarrollo de los menores y emisión de pornografía en señal abierto, prohibida a cualquier hora del día, inclusive durante la madrugada. Además de las sanciones, el CAC abrió dos nuevos expedientes sancionadores al mismo operador, por nuevas reincidencias de las mismas infracciones. Otros 90.000 euros de multa recayeron en el ente público TV3, por la emisión de la película *Rocky*, clasificada como no apta para menores de 18 años, en horario protegido. La emisión de contenidos considerados ofensivos o discriminatorios motivó una advertencia a una emisora de TV, por las declaraciones de un colaborador que vulneraban derechos fundamentales de las personas. Otro alerta fue divulgado a los operadores de TV por la emisión de imágenes de un incendio que no se correspondían con el hecho noticioso.

En el ámbito del pluralismo político, además de los informes mensuales de la programación regular, el CAC publicó un informe específico sobre la información durante el período de campaña al Parlamento de Cataluña. Los resultados fueron similares a los comicios de años anteriores, un alto nivel de cumplimiento por parte de los medios públicos – que tienen este requisito en su misión de servicio público – y desequilibrios relevantes en medios privados, que cuentan con una normativa vaga en relación a la equidad entre fuerzas políticas<sup>340</sup>. Pese a que de forma general los medios públicos cumplen con este principio, dos estaciones de radio municipales (*Ràdio Sant Feliu* y *Ripollet Ràdio*) recibieron advertencias debido a las diferencias de espacio y tiempo de palabra concedidos a los partidos gobernantes y a la oposición, y fueron instadas a tomar medidas de acuerdo con sus obligaciones.

En otro aspecto del pluralismo informativo, el CAC hizo un seguimiento de la presencia de jóvenes en la televisión. Durante el último trimestre del año, el Consejo monitorizó el espacio ocupado por personas entre 15 y 24 años de edad en la información audiovisual, verificando que este contingente ocupó menos del 4% del tiempo de palabra en los medios analizados<sup>341</sup>. También vinculado a la diversidad en los medios, el CAC publicó un documento sobre los medios y el pluralismo religioso.

Finalmente, entre las actuaciones realizadas en otros ámbitos, el CAC requirió el cese de una campaña publicitaria por tener carácter político e impuso cinco sanciones a

---

<sup>340</sup> Informe específic de pluralisme a la televisió i a la ràdio durant la campanya de les eleccions al Parlament de Catalunya 2010 (del 12 al 26 de novembre). Valoració del Consell de l'Audiovisual de Catalunya (aprovada en la sessió de l'1 de desembre de 2010). Recuperado de [http://www.cac.cat/pfw\\_files/cma/actuacions/Continguts/Valoracio\\_pluralisme\\_campanya\\_2010.pdf](http://www.cac.cat/pfw_files/cma/actuacions/Continguts/Valoracio_pluralisme_campanya_2010.pdf) [Consulta : 30/01/2012].

<sup>341</sup> Véase Informe IST 1/2010. La presència de les persones joves en la informació. Octubre-desembre de 2009. Recuperado de [http://www.cac.cat/pfw\\_files/cma/actuacions/Continguts/IST\\_JOVES.pdf](http://www.cac.cat/pfw_files/cma/actuacions/Continguts/IST_JOVES.pdf) [Consulta: 01/02/2012].

cuatro operadores por incumplimientos de la normativa concernida a la comunicación comercial (publicidad encubierta o prohibida, volumen de publicidad, etc.), además de aprobar un proyecto de Instrucción general para limitar la publicidad en las radios públicas<sup>342</sup> y crear un grupo de trabajo para analizar las diferencias de sonido registradas en televisión en el paso de la programación a las pausas publicitarias (CAC, 2011).

El pluralismo político volvió a ser un tema destacado en el **2011**, año que cierra nuestro período de análisis, debido especialmente a dos períodos electorales. De un lado, las elecciones municipales en la comunidad catalana y, de otro, las elecciones generales convocadas de forma anticipada para noviembre de este año. Antes de los primeros comicios, el CAC impulsó un grupo de trabajo “*sobre la cobertura informativa de les campanyes electorals*” entre representantes de los partidos políticos, de los medios, profesionales de la comunicación y de la investigación académica, del que resultaron recomendaciones<sup>343</sup> que proponían un sistema más flexible sin renunciar a la normativa vigente (CAC, 2012: 20).

Posteriormente, el CAC hizo el seguimiento de ambas campañas electorales y de los comicios en los principales medios audiovisuales y los resultados fueron similares, indicando mayor comprometimiento de los medios públicos que los privados, tanto en el volumen de información sobre las campañas y los comicios, como en la observancia de los criterios de pluralismo y equidad. Fuera de los períodos electorales, el CAC al Parlamento un año más los informes mensuales de pluralismo político en los programas informativos. La diversidad informativa también fue analizada en otros informes temáticos del Consejo audiovisual, uno sobre el pluralismo en las informaciones deportivas, y otro sobre el tratamiento informativo de la violencia en el ámbito familiar y la violencia machista en los telediarios.

El incumplimiento más grave registrado por el CAC fue la emisión de contenidos esotéricos en horario protegido, que motivó una sanción económica de 90.000 € al canal *Estil 9*, ya que la normativa establece contenidos de este tipo como inadecuados para menores de edad. Otro expediente sancionador fue iniciado contra la emisora 8tv debido a la redifusión, también en horario protegido, de escenas violentas de diferentes series televisivas que se emiten después de las 22h. Por razones similares, el Consejo encontró vulneraciones de las reglas en el programa vespertino, líder de audiencia, de la cadena

---

<sup>342</sup> *Instrucció general del Consell de l'Audiovisual de Catalunya sobre els límits a la presència de comunicacions comercials al servei públic de ràdio de Catalunya*, cuyo texto definitivo fue aprobado en el año siguiente. Recuperado de [http://www.cac.cat/pfw\\_files/cma/configuracio/general/descripcio/instrucci\\_\\_r\\_dio.pdf](http://www.cac.cat/pfw_files/cma/configuracio/general/descripcio/instrucci__r_dio.pdf) [Consulta: 02/02/2012].

<sup>343</sup> Véase <http://www.cac.cat/web/actuacions/index.jsp?MjE%3D&MQ%3D%3D&L3dYi9hY3R1YWwpa25zL2xsaXN0YXRDb250ZW50#> [Consulta: 02/02/2012].

estatal Telecinco. Al no estar al alcance de la actuación del regulador catalán, el CAC instó al organismo estatal que tomara medidas sobre el programa mencionado. Finalmente, a raíz de la difusión de imágenes de la captura i muerte del exmandatario libio, Muamar el Gadafi, el Consejo audiovisual emitió una declaración, recordando la normativa y pidiendo prudencia y diligencia a los medios, en el uso de imágenes de esta naturaleza.

Los contenidos ofensivos o discriminatorios motivaron cuatro actuaciones del CAC. Dos advertencias estuvieron dirigidas a la emisora pública catalana, debido a la difusión de violencia explícita sin previo aviso en el canal de noticias 24h y de contenidos estereotipados y sexistas en un programa de actualidad deportiva. De forma similar, el Consejo instó al operador del Canal Català Sabadell a extremar el cuidado en la preservación de los derechos fundamentales de las personas, después de la emisión de un programa en el que la conductora hizo declaraciones que podrían desprestigiar y desacreditar el colectivo homosexual. Por último, el CAC demandó providencias por parte del Gobierno central después que una emisora de TV estatal emitiera un reportaje en el que se identificaba claramente un grupo de personas inyectándose heroína.

Respecto al desarrollo reglamentario, en 2011 el CAC aprobó un proyecto de Instrucción general que estaba prometida desde hace años: la accesibilidad de los contenidos audiovisuales a las personas con discapacidad sensorial. El texto de la instrucción habla de incorporar progresivamente a la programación las técnicas de subtitulación, de la lengua de signos y la audiodescripción. En este sentido, el Consejo ubica los derechos de las personas con limitaciones visuales y auditivas en el seno de la misión de servicio público de los medios de gestión pública de ámbito autonómico. Así, establece que los canales de la Televisió de Catalunya deberían, como mínimo, ofertar:

“a) Subtitulación del 90% de su programación, especialmente la que se emita en franjas de máxima audiencia. b) Emisión de 10 horas semanales de contenidos audiodescritos, especialmente los que se emitan en franjas horarias de máxima audiencia. c) Emisión de 10 horas semanales de contenidos interpretados con lengua de signos catalana, especialmente los que se emitan en franjas horarias de máxima audiencia” (CAC, 2012: 9)

Para los operadores privados que emiten para toda la comunidad autónoma, el CAC rebaja las cantidades mínimas obligatorias: un 75% de la programación subtitulada, dos horas semanales de contenidos audiodescritos y otras dos horas de contenidos difundidos en la lengua de signos catalana. Del mismo modo, los operadores deberían indicar estos recursos en la señalización orientativa de programas. Pese a que al cierre de este trabajo no consta que dicha Instrucción haya sido oficialmente aprobada por el Consejo, esto no quiere

decir que los medios no han de cumplir con sus obligaciones, ya que la instrucción del CAC recogía los preceptos ya aprobados y vigentes desde el 2010 de la Ley General de Comunicación Audiovisual española. Con estas consideraciones, a finales de 2011 el CAC respondió a la emisora 8tv - que alegaba no cumplir debido a la no aprobación de la normativa catalana -, además de instarla a atenerse a sus compromisos.

Por fin, el CAC certificó una vez más el cumplimiento por parte del operador público autonómico de las cuotas de producción y difusión de obras audiovisuales y cinematográficas europeas, así como de la inversión en productores independientes. Además, hizo diversas actuaciones respecto a las cuotas de emisión de contenidos en catalán y aranés, la música catalana, e impuso una sanción de 12.000 € al canal 8tv, debido a la emisión de promoción del Ayuntamiento de Barcelona que vulneraba las reglas de publicidad institucional, mensajes por las que el operador ya había sido advertido dos años antes.

Considerando sus diversas competencias, durante los cinco años concernidos por el presente estudio el CAC publicó aproximadamente 530 Acuerdos, instrumentos que oficializan las principales decisiones adoptadas, desde las autorizaciones de negocios y otorgamiento de títulos a los operadores, la apertura y resolución de expedientes sancionadores, requerimientos, resoluciones, etc. En torno a 35 sanciones fueron impuestas a medios que, según el Consejo, vulneraron las reglas. Asimismo, el CAC publicó siete Instrucciones generales, más de 120 informes y 30 estudios, además de decenas de recomendaciones y advertencias. En este período, 2341 reclamaciones y consultas del público fueron recibidas por el organismo regulador, muchos de los cuales motivaron las principales actuaciones concernidas a los contenidos audiovisuales, que se presentan de forma resumida en la tabla siguiente:

Ámbito de regulación	Actuaciones destacadas del CAC (2007-2011)
Protección de los menores	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Instrucciones, recomendaciones, informes, notificaciones, requerimientos, advertencias y sanciones sobre clasificación de programas, franjas de horario protegido y señalización orientativa</li> <li>· Requerimientos y sanciones sobre pornografía o contenidos de índole sexual</li> <li>· Advertencia, requerimientos y sanciones sobre contenidos impropios para menores como esoterismo, juegos de azar y violencia</li> <li>· Informes sobre el respeto de los derechos de los menores en el tratamiento informativo</li> <li>· Recomendaciones sobre presencia y participación de menores en contenidos y programas audiovisuales</li> <li>· Informes sobre publicidad dirigida a los niños (campañas navideñas)</li> <li>· Iniciativas de alfabetización mediática</li> <li>· Requerimientos a órganos españoles demandando actuación por incumplimientos de emisoras de cobertura estatal</li> </ul>
Derechos humanos y libertades fundamentales	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Requerimientos, advertencias e informes sobre contenidos sexistas, ofensivos, estereotipados o discriminatorios</li> <li>· Advertencias y recomendaciones sobre exactitud de la información y protección de los derechos de las personas</li> <li>· Informes y recomendaciones sobre tratamiento informativo de las dependencias químicas, los trastornos alimentarios o la violencia doméstica</li> <li>· Informes y recomendaciones sobre el tratamiento informativo de la discriminación por discapacidades, género u orientación sexual</li> <li>· Recomendaciones, declaraciones, informes, notificaciones y advertencias sobre pluralismo: <ul style="list-style-type: none"> <li>- pluralismo político en períodos electorales</li> <li>- pluralismo político, social, territorial, deportivo y de género en la cobertura informativa regular</li> <li>- falta de diversidad de opiniones y fuentes de información</li> </ul> </li> <li>· Instrucción, requerimientos y advertencias sobre la accesibilidad de contenidos audiovisuales a las personas con discapacidad auditiva y visual</li> <li>· Recomendación para el tratamiento de temas relativos al mundo rural</li> </ul>
Diversidad cultural y diálogo intercultural	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Informes sobre la diversidad cultural, pluralismo religioso y el tratamiento informativo de la inmigración</li> <li>· Manual sobre la multiculturalidad en la información</li> <li>· Observatorio para la Diversidad</li> <li>· Informes sobre cumplimiento cuotas de contenidos audiovisuales europeos</li> </ul>
Otros	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Instrucción, informes, requerimientos y sanciones sobre cuotas de lengua catalana y aranés en la programación audiovisual y difusión de música catalana</li> <li>· Informes sobre cuotas de inversión en producción audiovisual propia</li> <li>· Supervisión y sanciones sobre publicidad institucional de las administraciones públicas</li> <li>· Instrucción, sanciones, requerimientos y advertencias sobre normas de comunicación comercial (publicidad encubierta, volumen de publicidad, adecuada separación entre publicidad y contenidos editoriales, etc.)</li> </ul>

Tabla 6.5. Fuente: elaboración propia

Las actuaciones del CAC demuestran, en la práctica, lo que identificamos en el principio: un alto techo competencial y una amplia gama de potestades disponibles para ejecutar una función reguladora que podemos considerar bastante completa, acorde con las tareas legalmente encargadas. La protección de los menores concentra gran parte de las actuaciones más tajantes del regulador catalán, que combina el desarrollo reglamentario, los mecanismos de fiscalización y la promoción de buenas prácticas para combatir la vulneración del horario protegido y de los derechos de niños y jóvenes. Las reglas de la comunicación comercial, publicidad institucional y presencia de la lengua y cultura catalanas, o mejor, los incumplimientos de éstas también motivaron sanciones económicas a diferentes medios, aspecto en el que llama la atención las diversas irregularidades por parte del operador público TVC sobre los anuncios comerciales.

Por otro lado, la regulación asociada al pluralismo, la deontología de la información, los derechos humanos o la diversidad cultural se limita básicamente a los informes de seguimiento, advertencias y fomento de buenas prácticas. Incluso en los casos en los que se detectaron vulneración de derechos o falta de rigor periodístico el CAC instó los medios a extremar las precauciones, pero no tomó ninguna medida contundente.

Otro dato interesante es que el conjunto de actuaciones reseñadas concierne casi de forma integral a los contenidos televisivos. Prácticamente no se observan programas radiofónicos que generen actuaciones penalizadoras por parte del CAC. Finalmente, son notorios los intentos del Consejo catalán en demandar acciones por parte de autoridades estatales para hacer frente a varias infracciones de operadores que emiten para toda España. Algo que veremos repetirse en los otros dos casos autonómicos analizados.

### **6.3. Navarra**

Si comparamos las experiencias catalana y navarra, empezaremos encontrando una diferencia sustancial. Situada al norte de la Península, la Comunidad Foral de Navarra también convive con los debates acerca de su identidad cultural, que incluye el tema lingüístico del idioma *euskera* (o vascuence). Sin embargo, el gobierno foral nunca llegó a establecer y desarrollar un servicio público de radio o televisión. Hasta el cierre del presente estudio, Navarra no tiene medios de gestión directa por parte de la administración autonómica. Además de todos los canales estatales y la oferta – mayoritariamente de pago – vía otras plataformas de transmisión (cable, satélite, etc.), a finales de 2011 tres operadores de televisión emitían en abierto por TDT, dos para toda la comunidad y el otro a

través de una red de cinco canales locales<sup>344</sup>. En la radio, funcionaban una decena de emisoras municipales, cuatro programas estatales (OM) y cerca de 20 estaciones de gestión privada (entre FM y OM). El mercado de la radio digital todavía no había empezado a desarrollarse en este territorio<sup>345</sup>.

La norma básica de regulación de los medios audiovisuales navarros es la Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, por la cual se establecen una serie de disposiciones con la finalidad de ordenar y estimular el sector audiovisual en esta comunidad<sup>346</sup>. Acorde con las directrices europeas y el ordenamiento estatal español, la Ley navarra establece seis disposiciones fundamentales: garantizar la libre difusión y recepción de radio y TV en sus diferentes vías de transmisión, fomentar determinados contenidos, regular la publicidad, el patrocinio, y defender los intereses de los usuarios, especialmente de los menores de edad (Ley 18/2001, 2001: 5533).

La sexta de estas disposiciones está, justamente, concernida al tema que nos ocupa en la presente investigación. Al igual que Cataluña, Navarra también fue una de las precursoras en España en lo relativo a la regulación independiente del audiovisual a nivel autonómico. Poco más de un año después de la refundación del organismo regulador catalán (CAC), tratado en el apartado anterior, nació el Consejo Audiovisual de Navarra (en adelante, CoAN) a través de la mencionada Ley Foral 18/2001.

### **6.3.1. Evolución y estado actual del CoAN**

Es interesante señalar que mientras en Cataluña el CAC fue concebido inicialmente como un órgano asesor adscrito al gobierno – y más tarde pasó por una reformulación que le asignó mayores competencias y autonomía –, el Consejo Audiovisual de Navarra (en adelante, CoAN) nació directamente con el estatus de organismo independiente. Dicha configuración está reiteradamente destacada en su marco legal. En el Capítulo VII de la ley de creación el artículo 20 dice que “Se crea el Consejo Audiovisual de Navarra como órgano independiente” y en el artículo 21 que “El Consejo Audiovisual de Navarra se configura como un ente de derecho público, con personalidad jurídica propia, independiente de las Administraciones Públicas” (Ley 18/2001, 2001: 5538). Asimismo, el artículo 23 dice que

---

<sup>344</sup> A mediados de 2012, los tres operadores (Canal 4, Canal 6 y Popular TV) se fusionaron en una sola emisora, Navarra Televisión, por lo que el Gobierno navarro sacó a concurso las dos licencias que fueron renunciadas.

<sup>345</sup> Véase la panorámica del sector audiovisual Navarro en el Informe de Actividades del CoAN (2011).

<sup>346</sup> Publicada en el Boletín Oficial de Navarra (BON) núm. 86, de 16/07/2001. El texto sufrió dos alteraciones menores con la Ley Foral 17/2002, de 6 de junio, publicada en el BON núm. 72, de 14 de junio de 2002.

“Los miembros del Consejo no estarán sujetos a mandato imperativo alguno. No recibirán instrucciones de ninguna autoridad y desempeñarán sus funciones con autonomía y según su criterio” (Ley 18/2001, 2001: 5538).

Tales declaraciones expresas de independencia se repiten en el Estatuto Orgánico y de Funcionamiento del CoAN<sup>347</sup>, donde se especifica que:

“En atención a su autonomía orgánica, el Consejo Audiovisual de Navarra no dependerá de ninguna institución de la Comunidad Foral de Navarra ni se integrará en ningún Departamento de la Administración (...) En atención a su autonomía funcional, el Consejo Audiovisual de Navarra toma sus decisiones con total independencia de los órganos a los que asesora e informa” (BON, 2003, nº 72: 5711).

El análisis documental nos permite observar el proceso, a veces muy lento, que supone la creación de un organismo independiente de las administraciones públicas. En el caso del Consejo Audiovisual de Navarra, su Estatuto Orgánico y de Funcionamiento es un ejemplo importante. Este documento, que contiene elementos cruciales para el desarrollo de las actividades del Consejo, fue aprobado tan sólo en mayo del 2003, es decir, casi dos años después de la Ley de creación del CoAN. Y la aprobación no cerró, en definitivo, los debates sobre este texto. Antes mismo del final de ese año, el Consejo aprobó una alteración en el Estatuto, contemplando la posibilidad de que los Consejeros cesantes, por renuncia o expiración del mandato, pudieran permanecer en funciones hasta el nombramiento del sustituto.

A partir de estos momentos, la estructura del CoAN, que tenía sede en Pamplona, fue consolidándose dentro de su marco legal, que apenas tuvo alteraciones. En marzo del 2005, se introdujo una modificación en cuanto a la elección parlamentaria de los integrantes del Consejo<sup>348</sup>. Se creó un mecanismo, en el cual los grupos parlamentarios podrían hacer hasta un máximo de cinco indicaciones, siempre dentro del criterio de reconocida trayectoria y mérito profesional, y los diputados votarían a tres candidatos, siendo elegidos los que reciben mayor votación general. Este sistema de votación sólo sería empleado en una eventual renovación completa del Consejo. Sin embargo, como la ley estipula que dos tercios del Consejo deben ser renovados a cada dos años, este tipo de votación difícilmente llegaría a utilizarse. Para las renovaciones parciales, la norma modificada preveía que la

---

<sup>347</sup> Texto publicado en el BON núm. 72, de 09/06/2003.

<sup>348</sup> Ley Foral 3/2005, de 7 de marzo, de modificación de la Ley Foral 2/1985, de 4 de marzo, de creación y regulación del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en Navarra, de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra y de la Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual en Navarra y se crea el Consejo Audiovisual de Navarra. Publicada en el BON núm. 30, de 11/03/2005.

indicación de cinco nombres por los grupos parlamentarios, los diputados voten en apenas, saliendo elegidos consejeros los que lograsen más votos.

Este cambio del sistema de votación puede parecer un detalle menor, pero nos revela un aspecto muy relevante. El texto original de la Ley navarra exigía una mayoría cualificada para elegir los consejeros, es decir, en un sistema similar al de Cataluña, los grupos políticos tenían que ponerse de acuerdo para alcanzar las cantidades de votos necesarias. La alteración fue pactada en 2005, justamente porque en años anteriores no se había podido llegar a acuerdos que garantizaran las renovaciones parciales, provocando, en determinados momentos, que una plaza de consejero estuviera desocupada y el consecuente perjuicio del trabajo del ente regulador.

Con este cambio, se estipuló una votación más sencilla para la obtención del resultado; no obstante, ello podría comprometer el carácter plural del CoAN, visto que el grupo parlamentario de mayor representación podría siempre imponer sus candidatos. Un claro ejemplo de la presión política que existe sobre los organismos reguladores del audiovisual. De todos modos, al igual que sucede en el CAC, desde el CoAN se afirma que los mecanismos que buscan garantizar la autonomía del regulador son fundamentales, pero la real independencia de sus miembros también depende de criterios más subjetivos. Cuestionado sobre la posibilidad de que los consejeros pudieran ser “capturados” por intereses económicos o políticos, el presidente del Consejo navarro, Ramón Bultó<sup>349</sup>, dijo:

“Son escenarios factibles, pero muy alejados de mi experiencia como Presidente durante seis años. La alta capacitación e integridad de los consejeros y del equipo técnico que trabaja al servicio de la institución son los principales escudos para luchar contra esa posibilidad, que, en nuestro caso, aún no se ha producido” (Entrevista nº 2, 2008: 49-53).

Desde el cambio en el sistema de elección hasta 2011, la configuración de CoAN respondía a las características reunidas en la tabla a continuación:

---

<sup>349</sup> Entrevista concedida al autor de esta investigación (Anexos).

<b>Consejo Audiovisual de Navarra, CoAN – Navarra (A)</b>		
	<b><i>Criterio Elemental</i></b>	<b><i>Criterio Variable</i></b>
<b>Institución y estructura</b>	Organismo público creado por norma expresa legalmente: <b>Sí</b> Personalidad Jurídica propia: <b>Sí</b> Reglamento interno: <b>Sí</b>	<b>Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual en Navarra y se crea el Consejo Audiovisual de Navarra</b> Elaboración del Estatuto: <b>propia</b>
	Autonomía financiera: <b>Sí</b> Autonomía administrativa: <b>Sí</b>	Fuente de financiación: <b>mixta (subvención pública, tasas y sanciones)</b> Titularidad de patrimonio: <b>Sí</b> Presupuesto: <b>Elabora anteproyecto que se incluye en la votación parlamentaria de los presupuestos autonómicos</b> Recursos humanos (2011): <b>5 funcionarios y 2 empleados</b>
<b>Instancia de toma de decisiones</b>	Órgano colegiado: <b>Sí</b> Vinculación con las materias relativas a la regulación: <b>Sí</b>	Número de miembros: <b>7</b> Perfil de los miembros: <b>relevantes méritos profesionales en los sectores audiovisual, cultural, universitario y asociativo</b>
	Designación transparente: <b>Sí</b> Designación democrática: <b>Parcial</b> Presidente votado por miembros: <b>No</b> Mandato no coincidente con cargos elegibles: <b>Sí</b>	Forma de designación: <b>2 indicados por el Gobierno (entre ellos el presidente) y 5 elegidos por el Parlamento (mayoría simples)</b> Duración del mandato: <b>6 años, renovable una vez</b> Cese de mandato: <b>únicamente en casos explícitos legalmente</b>
	Inamovilidad del puesto: <b>Sí</b>	Renovación del Consejo: <b>1/3 cada dos años</b>
	Régimen de incompatibilidad: <b>Sí</b>	Dedicación exclusiva: <b>No exigida</b>

Tabla 6.6. Fuente: elaboración propia

A partir de esa estructura, el CoAN pasó a ser el responsable por diferentes funciones, con énfasis en la protección del pluralismo y de la infancia y juventud. Sobre el primer aspecto, el Gobierno debía consultar al Consejo sobre proyectos de normativas relacionadas, sobre los pliegos de condiciones para la adjudicación de licencias a los medios audiovisuales y también sobre las propuestas de candidaturas presentadas. La Ley dice que el regulador debería informar preceptivamente y “de manera positiva o devolver al Gobierno” para una nueva propuesta, esto es, aunque el texto evite el término *vinculante*, contempla que el Consejo tendría que estar de acuerdo para hacerse efectivo el proceso de asignación de frecuencias y autorización a los operadores. La posición del CoAN debería estar fundamentada en evitar la concentración de la propiedad de los medios y fomentar la libre competencia.

También en este sentido, se encargó al organismo regulador la creación y gestión del Registro de titularidad de los medios de comunicación audiovisuales, como medida de transparencia en la titularidad de gestión de radios y televisiones.

Del mismo modo, el Consejo Audiovisual pasó a tener la competencia para velar por una serie de elementos relacionados con los contenidos audiovisuales, desde los derechos de las minorías, de los menores, los principios de pluralismo informativo, la no discriminación, las formas y límites de la publicidad, hasta la pluralidad lingüística de Navarra, así como ejercer la potestad sancionadora atribuida al Ejecutivo autonómico en los casos de infracciones a todos estos aspectos. También se encargó al CoAN que supervisara la misión de servicio público atribuida a los medios concernidos, como también que examinara el volumen de publicidad institucional de las Administraciones navarras y el reparto de la misma en los distintos medios de comunicación, buscando evitar un eventual trato preferencial a determinadas empresas.

Por otra parte, la Ley de creación del CoAN no hizo mención a la capacidad reglamentaria. Así, la configuración del CoAN se completaba con los aspectos resumidos de la próxima tabla:

<b>Consejo Audiovisual de Navarra, CoAN – Navarra (B)</b>		
	<b><i>Criterio Elemental</i></b>	<b><i>Criterio Variable</i></b>
<b>Actividad reguladora</b>	<i>Ámbito territorial proporcional: Sí</i>	<b>Autonómico</b>
	Competencia sobre mercado: <b>Limitada</b> Competencia sobre contenidos: <b>Sí</b> Competencia sobre medios públicos y privados: <b>Sí, excepto las radios OM de titularidad municipal, bajo control del Pleno de la corporación municipal</b>	<b>Informa sobre criterios de pluralismo y libre competencia</b>
	Potestad consultiva: <b>Sí</b> Potestad reglamentaria: <b>No</b> Potestad arbitral y mediadora: <b>sobre contraprogramación y derecho de rectificación</b> Potestad de adjudicación de licencias: <b>No</b> Potestad inspectora y de requerimiento: <b>Sí</b> Potestad fiscalizadora y sancionadora: <b>Sí</b>	Informes <b>previos y preceptivos</b> <b>Propón y recomienda cambios legislativos al Parlamento y al Gobierno navarros</b>  Aplicación de sanciones: <b>Directa</b>
	Actuación de oficio y por quejas: <b>Sí</b> Deber legal de consulta pública: <b>No</b> Atención al ciudadano: <b>Sí</b>	<b>Estudios de opinión pública</b>  <b>Oficina de Defensa de la Audiencia (ODA)</b>
	Agotamiento de la vía administrativa: <b>Sí</b>	Recurso a: <b>Tribunal contencioso-administrativo</b>
	Publicación de criterios y condiciones: <b>Sí</b> Publicación de decisiones y actuaciones: <b>Sí</b>	<b>Informes, actuaciones, documentos y recursos informativos de diferentes formatos y periodicidad publicados en la página web</b> <b>Informe Anual de actividad presentado al Parlamento y de libre acceso al público</b>
	Rendición de cuentas pública: <b>Sí</b> Fiscalización contable externa: <b>Sí</b>	Autoridad de fiscalización: <b>Cámara de Comptos</b>

Tabla 6.7. Fuente: elaboración propia

Sin embargo, a finales de 2011 una decisión política provocó algo completamente opuesto a todas las orientaciones comunitarias europeas y las recomendaciones de diferentes instancias supranacionales, como la UNESCO. Juntos, Gobierno y Parlamento navarros (UPN, socialistas y populares) aprobaron una norma que desactivó y suprimió el Consejo Audiovisual de Navarra. La Ley 15/2011 deroga la norma de creación del CoAN y condena el organismo a la desaparición<sup>350</sup>. Así como el gobierno estatal, los responsables políticos de Navarra alegaron la necesidad de recortar gastos, debido a la tan sonada crisis económica que afecta a España y a varios países europeos, aunque el presupuesto dedicado al organismo regulador suponía algo en torno del 0,01% del total de recursos de la Comunidad Foral<sup>351</sup>.

Considerando que dicha ley entró en vigor en noviembre de 2011, mantendremos el análisis de las actuaciones del regulador navarro dentro del período previsto por nuestra investigación, del 2007 hasta su total desactivación en octubre de 2011.

### **6.3.2. Las actuaciones del CoAN (2007 - 2011)**

En los años previos a nuestro marco temporal de análisis, el Consejo audiovisual navarro fue un actor importante en la implementación de la TDT en el territorio de esta comunidad, realizando un informe sobre los pliegos de condiciones y adjudicaciones propuestas por el Gobierno. Sin embargo, desde su creación el CoAN estuvo en un proceso constante de estructuración hasta que, en **2007**, finalmente pasó a ocupar su nueva sede en Pamplona, en la que consolidaba su sistema de monitorización y análisis de los contenidos audiovisuales bajo su competencia. Este año, la Oficina de Defensa de la Audiencia (ODA) recibió casi 100 contactos del público, de los que mitad eran reclamaciones - casi el doble del año anterior.

El principal motivo de quejas era relativo a la protección de la infancia, con más de un 21% del total, sin contar otros 10% concernidos a contenidos sexuales. Sin embargo, en la evaluación del Consejo, las infracciones en este aspecto bajaron drásticamente en el año 2007:

---

<sup>350</sup> Ley Foral 15/2011, de 21 de octubre, por la que se deroga la Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual en Navarra y se crea el Consejo Audiovisual de Navarra. Publicada en el BON núm. 216, de 31/10/2011.

<sup>351</sup> Véase información difundida en la versión digital del Diario de Navarra. Recuperado de [http://www.diariodenavarra.es/noticias/navarra/mas\\_navarra/el\\_consejo\\_audiovisual\\_navarra\\_presidido\\_por\\_bulto\\_supri-me.html](http://www.diariodenavarra.es/noticias/navarra/mas_navarra/el_consejo_audiovisual_navarra_presidido_por_bulto_supri-me.html) [Consulta: 13/12/2011].

“Resulta especialmente positiva la práctica desaparición de infracciones en relación con la vulneración del horario protegido, un aspecto en el que el CoAN ha incidido especialmente desde el principio de su actividad en 2002 y ante el que las televisiones regionales han reaccionado con presteza, ajustándose a lo solicitado por el CoAN” (CoAN, 2008: 17).

Esto sí, a raíz de varias quejas, el Consejo inició un expediente sancionador al constatar contenidos pornográficos difundidos por un operador local que no tenía licencia para emitir. Al no tener competencia sobre las emisoras irregulares, el CoAN trasladó el caso a los órganos gubernamentales pertinentes. Al Ejecutivo, a su vez, el CoAN envió una propuesta definitiva de normativa para reforzar los mecanismos de protección de los menores. Paralelamente, el Consejo apostó por las actividades de fomento de la autorregulación de los medios y de educación de los ciudadanos. En este sentido, publicó la “Carta de calidad de contenidos en horario de protección infantil”, un conjunto de orientaciones a los medios para blindar la franja horaria protegida contra contenidos violentos, sexistas, racistas, consumistas, entre varios otros, y fomentar la programación educativa y los valores positivos (CoAN, 2008: 32), y realizó dos informes específicos sobre los criterios de señalización de la programación televisiva. También se llevó a cabo la segunda edición de la campaña “Familia, televisión y otras pantallas”, impulsada desde 2006 por el CoAN. Este año, el Consejo organizó 34 talleres en los que casi 700 padres y madres participaron de actividades de formación, pensadas para “concienciar a las familias de la responsabilidad que tienen respecto al uso que hacen sus hijos de la televisión y las otras pantallas audiovisuales”, además de “enseñarles a guiar su consumo de manera que se eviten los riesgos y se aprovechen las oportunidades educativas” (CoAN, 2008: 29).

En la misma línea, para dar más difusión a los derechos de los ciudadanos, el Consejo publicó la “Guía del usuario de los medios audiovisuales”, un documento distribuido en toda la comunidad foral que recordaba los derechos fundamentales que han de ser respetados en la comunicación audiovisual, además de explicar los diferentes mecanismos disponibles para que la defensa de las personas. Los derechos de las personas también fueron recordados en un documento de recomendaciones que el CoAN aprobó para el tratamiento de noticias relacionadas con procesos judiciales. Respecto al pluralismo informativo, el CoAN realizó un estudio sobre el tratamiento de temas relacionados con la inmigración que reveló la predominancia de una visión positiva sobre la materia. Del mismo modo, de cara a las elecciones autonómicas y locales, el Consejo envió una lista de recomendaciones a los medios, recordándoles la legislación electoral vigente y los compromisos expresos en las licencias de los medios con los “principios de respeto del pluralismo, respeto de los valores de igualdad y de neutralidad informativa” (CoAN, 2008: 45).

Las observaciones sobre contenidos están reflejadas en los informes de seguimiento sistemático que el CoAN emitía periódicamente sobre la programación de cada operador. En 2007, fueron 45 informes cuantitativos y nueve cualitativos sobre los canales de TV, además de 19 sobre los programas de radio. Entre varios aspectos, esta monitorización sirvió para detectar irregularidades en la normativa sobre publicidad comercial e institucional, que motivaron cuatro advertencias del Consejo hacia operadores. También fueron elaborados estudios sobre el volumen de obras navarras difundidas por los canales de la comunidad.

Al año siguiente, la Memoria **2008** del CoAN empieza con la afirmación de que el organismo alcanzó todos los objetivos previstos en su plan estratégico para el período de tres años (2006-2008), señal de que el Consejo consolidaba su papel, dentro de sus limitaciones competenciales. A partir de la monitorización permanente de la programación audiovisual, cada operador recibió los informes pertinentes a sus contenidos. Estos informes – un total de 36 sobre TV y 19 para las radios – indicaban las irregularidades, como forma de advertencia a los operadores, pero no generaron medidas más contundentes. Del conjunto de incumplimientos, el Consejo encontró tan sólo dos concernidos a la protección de los menores. Un nuevo informe analizó la observancia de la normativa sobre clasificación y señalización de programas de TV, siendo que un operador recibió un requerimiento del CoAN para que se adecuara a la normativa.

A partir de otro estudio sobre la proliferación de programas de TV que estimulan la participación del público vía servicios telefónicos de tarificación adicional – los *call TV* – el Consejo consideró que dichos contenidos son susceptibles de perjudicar el desarrollo de los menores, por lo que instó a un operador a no emitir programas en horario infantil. Otra emisora de TV regional también recibió un requerimiento para que cumpliera los acuerdos de señalar correctamente este tipo de programas, informar adecuadamente a los telespectadores sobre los costes y funcionamiento de los concursos y, principalmente, que redujera el tiempo dedicado en parrilla a los *call TV*, ajustándose a las condiciones de su licencia de emisión. Por su parte, el seguimiento de la programación radiofónica no identificó ninguna infracción.

Respecto al pluralismo informativo, el CoAN emitió dos documentos. Por un lado, de cara a la campaña política para las elecciones generales, difundió sus Recomendaciones sobre la cobertura informativa en período electoral. De otro, publicó un estudio sobre la diversidad de temas tratados en la televisión navarra en los programas informativos. El tratamiento informativo de sucesos fue el objeto de otros informes del Consejo, en los que

no se apreció ninguna vulneración de derechos, pero en uno de ellos recomendaba mejorar el tratamiento de las noticias sobre violencia de género.

Los contenidos audiovisuales también motivaron actuaciones del Consejo en otros ámbitos de regulación. Además del informe anual sobre las cuotas de producción propia y obras audiovisuales navarras, el CoAN propuso al Gobierno ayudas a la producción audiovisual bilingüe (castellano y euskera). Asimismo, publicó informes y envió varios requerimientos a los operadores por cuestiones relativas a las comunicaciones comerciales (publicidad, patrocinio, etc.). En este aspecto, podemos destacar también la tarea del Consejo en la supervisión de la publicidad institucional de la Administración pública, por lo que tiene que regular el volumen de publicidad de los órganos públicos y velar por un reparto equitativo en los diferentes medios. Este año también publicó un documento con los criterios para definir la “publicidad política”.

El año **2009** quedó marcado como el año del apagón analógico en la comunidad de Navarra. Pese a algunos problemas puntuales, la TDT ya estaba implantada en todo el territorio, pasando a ser la primera Comunidad española a completar el proceso de transición tecnológica de la televisión. Otras dos iniciativas, de ámbito reglamentario, también se destacaron en este período. Por una parte, entró en vigor un decreto foral – a propuesta del Consejo audiovisual – sobre los mecanismos de protección de niños y adolescentes<sup>352</sup>. En su Memoria anual, el CoAN se congratulaba por la formalización “antes que en el resto del territorio español, de un marco normativo especialmente cuidadoso en lo relacionado con la protección del menor” (CoAN, 2010: 4). De conformidad con la evolución de la normativa europea – que todavía no había sido incorporada a la legislación estatal española – el texto del decreto navarro establecía horarios de protección reforzada de obligado cumplimiento, las categorías de señalización orientativa (visual y acústica) de acuerdo con las franjas de edad, además de la protección de los derechos individuales de los menores en los contenidos audiovisuales y respecto a los mensajes publicitarios.

La segunda iniciativa destacada fue la firma conjunta entre el organismo regulador y representantes de las tres emisoras de TV regionales el “Código de corregulación para la calidad de los contenidos audiovisuales en Navarra”, señalado como el primer código de este tipo<sup>353</sup> en España y uno de los pocos en Europa. Según indica el Consejo, el diferencial

---

<sup>352</sup> Decreto Foral 4/2009, de 19 de enero, por el que se regula la utilización de mecanismos de protección de los menores de edad frente a la televisión. Publicado en el BON núm. 20, de 13/02/2009.

<sup>353</sup> La corregulación se basa en “códigos de conducta apoyados desde los organismos reguladores, no excluyentes de la intervención administrativa y que sitúan a organismos públicos y privados ante sus respectivas responsabilidades” (Zallo, 2010: 23).

del código reside en el “compromiso de los operadores televisivos regionales de ir más allá de la pura ley para emitir contenidos de calidad” (CoAN, 2010: 8). En sus diez apartados, el Código reúne preceptos sobre derechos del público, alfabetización mediática, protección de los menores, pluralismo, procesos electorales, procesos judiciales, inmigración, información de los telespectadores, publicidad y participación en concursos, además de acordar criterios para la clasificación de contenidos.

Pese al refuerzo normativo, o tal vez a raíz del mismo, el CoAN registró un incremento en la emisión de programas inadecuados para menores de 18 años en horario protegido, debido principalmente a la transmisión de los conocidos *call TV*. Un expediente sancionador fue abierto contra un operador por la emisión de una película adulta en horario infantil, pero al final el caso fue archivado. También hubo un aumento importante de programas indicados para mayores de 13 años en franjas de protección reforzada, pero el Consejo verificó que eran decurrentes de la adaptación de las parrillas televisivas a las nuevas reglas, por lo que en los últimos meses del año sólo tres incidencias fueron registradas. Asimismo, diez requerimientos fueron enviados a canales de TV demandando medidas de ajuste a la normativa. Paralelamente, el Consejo realizó seis informes sobre determinados programas emitidos, analizando la posible presencia de incumplimientos. Los resultados fueron dos requerimientos a operadores para que modificasen el horario de exhibición y el traslado a la Subdirección General de Medios del Gobierno central de un caso pertinente a una emisora nacional. En una nueva edición de la campaña educativa para padres y responsables, se realizaron 31 talleres que contaron con la participación de más de 400 familias residentes en Navarra.

Siguiendo la línea de las actuaciones del CoAN, una vez más fueron publicados los informes regulares sobre la programación de los operadores (radio y TV), además de un informe sobre el tratamiento informativo de un juicio y otro estudio sobre el pluralismo temático y la diversidad geográfica en las noticias. Asimismo, por primera vez la memoria anual de CoAN menciona la realización de un estudio sobre volumen obras europeas, que indica el cumplimiento de la normativa por parte de los tres operadores de ámbito regional (CoAN, 2010: 25), además del seguimiento de las obras navarras.

La Memoria del año **2010** es muy significativa, en el sentido que su texto introductorio abogaba por convertir al Consejo Audiovisual en el “el principal agente del sector audiovisual”. Ajeno a lo que se le vendría encima un año más tarde, el CoAN defendía la consolidación de su trabajo y una ampliación de sus competencias reguladoras, otorgándole más protagonismo en los concursos de adjudicación de licencias y más

autonomía en el desarrollo reglamentario del sector (CoAN, 2011: 4-5). Paradójicamente, a finales de 2011 el CoAN vendría a ser desactivado, tal y como hemos tratado anteriormente.

Siguiendo el repaso de sus actuaciones, en 2010 la Oficina de Defensa de la Audiencia (ODA) registró una importante reducción en el número de quejas sobre los medios audiovisuales. Del total de 27, ocho se referían a la protección de los menores, el tema más repetido en los últimos años. Según los resultados de los 36 informes de seguimiento sistemático de la programación televisiva, el número de infracciones también bajó sensiblemente, siendo que no se identificó ninguna emisión de contenidos para mayores de 18 años en horario infantil. Cuatro operadores fueron advertidos por difundir contenidos aptos para mayores de 13 años en las franjas de protección reforzada. De forma similar, a partir de los 20 informes sobre la programación radiofónica, tan sólo se observó que tres estaciones emitieron “una cuña publicitaria de bebidas alcohólicas al término de la emisión de un programa de carácter informativo sobre temas de interés público”, por lo que el Consejo instó a los tres operadores para que se adecuaron a la normativa vigente (CoAN, 2011: 16). Un nuevo informe trató sobre los criterios para los avances de programación emitidos en horarios protegidos. Una quinta edición de la campaña “Familia y pantallas audiovisuales” estuvo formada por 27 talleres que incidieron en la formación de padres y madres en conocer los medios y los recursos disponibles para proteger y educar a los niños y adolescentes.

Una vez más, el informe del CoAN comprobó que las emisoras cumplieron con las cuotas de películas y obras audiovisuales europeas. De hecho, los tres operadores superaron ampliamente el mínimo establecido legalmente (CoAN, 2011: 15). En otro aspecto, el Consejo volvió a realizar un estudio sobre el pluralismo temático y el espacio dedicado a las distintas partes del territorio navarro en los programas informativos. Sobre el fomento de buenas prácticas, el CoAN publicó “Recomendaciones para el tratamiento de imágenes de los encierros taurinos de las fiestas populares de Navarra por los medios de comunicación audiovisual”. A parte de la polémica natural sobre el tema, la difusión de algunas imágenes generó controversia en años anteriores. Así, de acuerdo con el Consejo:

“El objetivo de esta iniciativa fue que los responsables de las retransmisiones y de la posterior emisión de las imágenes acontecidas en los encierros contasen con unas orientaciones deontológicas que les permitieran articular el derecho a la información y el innegable interés y expectación que suscita la espectacularidad de los encierros con la naturaleza de las imágenes de las que se pueda disponer” (CoAN, 2011: 31).

Los principales elementos orientaban a los medios a no reducir la información a las anécdotas de cornadas y heridos, sino potenciar el lado cultural de una fiesta característica de la comunidad foral.

El último año analizado por nuestro estudio, **2011**, coincide con el último año de actividades del Consejo Audiovisual de Navarra. A propuesta del Gobierno foral, el Parlamento navarro aprobó su supresión definitiva, por lo que la última Memoria de actividades que revisaremos se refiere al período entre enero y octubre de 2011. Hasta que fue desactivado, el CoAN realizó normalmente todas las tareas que venía desarrollando desde su creación. Fueron realizados 27 informes de seguimiento de las emisoras de TV, siete sobre las estaciones de radio, además de un informe sobre las cuotas de obras europeas y otro sobre los géneros más comunes en la programación televisiva. Asimismo, el Consejo elaboró análisis específicos sobre la publicidad en la franja horaria de protección reforzada, el patrocinio en las televisiones regionales, la comunicación comercial de bebidas alcohólicas y un informe jurídico sobre los anuncios publicitarios de naturaleza política. Estos dos últimos temas fueron motivados por las principales irregularidades encontradas en la monitorización de los medios, y que también generaron los 11 requerimientos emitidos por el Consejo en el período.

También fueron objeto de estudio e informes del CoAN la presencia del euskera en las emisiones audiovisuales y la proporcionalidad en informativos durante la campaña electoral. El tema del pluralismo volvió a ser recordado de cara a los comicios autonómicos y locales, sobre el que el Consejo recomendaba a los medios adoptar los criterios de equidad, proporcionalidad y neutralidad informativa. Respecto al principal eje de regulación, la protección de los menores, el Consejo conmemoró la *desaparición* de infracciones. En los nueve meses de su actividad, no se registraron emisiones de contenidos impropios en horario protegido. Los medios también cumplieron con las cuotas de obras europeas y contenidos audiovisuales navarros. Por otra parte, hasta la interrupción de las actividades el Consejo siguió realizando talleres, presenciales y virtuales, para la alfabetización mediática de las familias residentes en Navarra.

De forma resumida, en sus últimos cinco años de existencia el CoAN emitió cerca de 350 informes consultivos o de seguimiento, 10 propuestas normativas, 15 recomendaciones y 33 estudios relacionados con sus competencias reguladoras. Su estructura de atención al ciudadano registró casi 400 contactos del público. El Consejo envió más de 100 requerimientos y advertencias a los operadores audiovisuales, pero ninguno de los pocos

expedientes sancionadores empezados resultó en una sanción. Las principales actuaciones en los ámbitos destacados de regulación de contenidos se resumen en la siguiente tabla:

Ámbito de regulación	Actuaciones destacadas del CoAN (2007-2011)
Protección de los menores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuesta de legislación para protección de los menores</li> <li>• Orientaciones y recomendaciones sobre calidad de contenidos en horario infantil</li> <li>• Informes, requerimientos y advertencias sobre clasificación de programas y señalización orientativa</li> <li>• Informes, requerimientos, advertencias y expedientes sancionadores sobre contenidos prohibidos en horario infantil (pornografía, violencia y concursos vía teléfono)</li> <li>• Informe sobre publicidad en horario protegido</li> <li>• Campañas de alfabetización mediática para menores y responsables</li> </ul>
Derechos humanos y libertades fundamentales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Código de corregulación de contenidos y Guía de usuarios de los medios audiovisuales (criterios pertinentes a todos los ámbitos de regulación de esta tabla)</li> <li>• Informes y recomendaciones sobre tratamiento informativo de temas judiciales, sucesos y de la violencia de género</li> <li>• Recomendaciones cobertura informativa y pluralismo político en períodos electorales</li> <li>• Informes pluralismo informativo, temático y territorial en período regular</li> </ul>
Diversidad cultural y diálogo intercultural	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe sobre tratamiento informativo de temas relacionados con la inmigración</li> <li>• Informes sobre cuotas de obras europeas</li> </ul>
Otros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes sobre cuotas de producción propia y obras navarras</li> <li>• Informes sobre presencia del idioma euskera</li> <li>• Informes, requerimientos y advertencias sobre comunicación comercial (patrocinio, publicidad ilegal, información adecuada al consumidor)</li> <li>• Requerimiento sobre información honesta sobre concursos vía teléfono y límite permitido de este tipo de contenidos en la programación</li> <li>• Informe y advertencias sobre publicidad institucional y publicidad política</li> <li>• Recomendación sobre tratamiento mediático de encierros taurinos</li> </ul>

Tabla 6.8. Fuente: elaboración propia

De acuerdo con la información descrita y el resumen de la Tabla 6.8 podemos constatar una diferencia importante de volumen y alcance de las actuaciones si comparamos con el caso de Cataluña, analizado en el apartado anterior. Lógicamente hemos de tener en cuenta las diferencias de contexto, ya que el panorama audiovisual catalán es significativamente más amplio que el navarro, empezando por la existencia de una serie de medios televisivos y radiofónicos de gestión directa de las administraciones públicas catalanas, situación que no se repite en Navarra.

Con todo, también se evidencian las diferencias de ámbito competencial entre los dos organismos reguladores. El CoAN no tiene potestad reglamentaria, por lo que trabajó por compensar la ausencia de instrucciones o actos vinculantes a través de reiteradas

orientaciones y recomendaciones sobre diversos temas, diferentes iniciativas para involucrar a los medios en criterios de autorregulación y corregulación, además de una propuesta de normativa que al final ha sido adoptada oficialmente por el Gobierno y el Parlamento. Algunas de esas iniciativas en especial, el Código de corregulación y la Guía del usuario, son iniciativas transversales a todos los ámbitos de regulación. Las hemos incluido en la fila de derechos y libertades, considerando su vínculo con principios fundamentales de calidad e información del ciudadano, pero atañen a todos los aspectos, la protección de menores, pluralismo, diálogo intercultural, comunicación comercial y derecho del consumidor, etc.

Hemos de señalar que no consta ninguna sanción impuesta por el CoAN a los operadores audiovisuales bajo su competencia, no sólo en el período analizado sino que también en los años previos (Carniel Bugs, 2008). Los incumplimientos observados recibieron sendas advertencias y requerimientos de adecuación a la normativa, y los pocos expedientes sancionadores abiertos no resultaron finalmente en penalización a los operadores, hecho al que el expresidente del organismo justificaba de la siguiente forma:

“Nuestra política, especialmente en los primeros años de vida, se ha basado fundamentalmente en el diálogo. Cuando hemos encontrado situaciones que contravienen disposiciones normativas se ha comunicado al operador y conjuntamente se ha trabajado, siempre con éxito, en su corrección. En este sentido, hay que tener en cuenta las particularidades del mercado audiovisual navarro, muy reciente y en proceso de reconversión, lo que ha reforzado este ‘modus operandi’ (Entrevista nº 2, 2008: 99-103).

De esta forma, los últimos cinco años del CoAN demuestran que el organismo regulador ha utilizado los mecanismos que disponía para cumplir con sus funciones, priorizando la monitorización del pluralismo y la protección de los menores, tal y como se le encargó en su normativa de referencia. Precisamente sobre ese último aspecto, el Consejo afirmó que en 2011 no se registró ningún incumplimiento de la normativa, algo realmente sorprendente, sobre todo si comparamos con otros contextos cercanos, especialmente con el caso de Andalucía, que analizaremos en el siguiente subcapítulo.

#### **6.4. Andalucía**

El tercer caso de ámbito autonómico a ser analizado es Andalucía, el territorio más poblado y el segundo más extenso del territorio español. Gran parte de símbolos internacionalmente reconocidos y asociados a España, como el arte flamenco, tienen sus raíces en la historia andaluza, marcada de manera especial por la cultura árabe. Al contrario de los dos casos

previos, el único idioma oficial en Andalucía es el español, aunque su Estatuto de Autonomía contemple la defensa de la “modalidad lingüística andaluza”<sup>354</sup>.

Desde finales de los años 80 esta comunidad autónoma cuenta con medios audiovisuales de gestión pública. En 1988 se creó una estación de radio y, un año después, la televisión, a través de la empresa pública Radio y Televisión de Andalucía (en adelante, RTVA). El surgimiento de los canales públicos contribuyó para aumentar la variedad de contenidos y fomentar el sector audiovisual andaluz. Actualmente, el Grupo RTVA emite para todo el territorio autonómico dos canales de TV y tres de radio. El reciente paso a la TDT propició el surgimiento de una emisora de TV privada de ámbito autonómico, que comparte la oferta televisiva con 195 operadores locales (públicos y privados), además de la programación estatal y los canales distribuidos por satélite, cable, etc. Hay 436 frecuencias de radio explotadas por emisoras públicas y privadas. Así como en Navarra, todavía no se ha puesto en marcha el desarrollo de la radio digital.

El actual organismo regulador de Andalucía es el más joven de los tres consejos audiovisuales creados en España, pero su antecedente es más antiguo. Hacen ya más de 12 años que, a través de un Decreto, la Junta de Andalucía determinó la creación de un ente llamado Consejo Superior Andaluz del Audiovisual<sup>355</sup>. El Consejo debería constituirse como un órgano colegiado, de carácter consultivo de la Administración, vinculado directamente al poder ejecutivo, ya que el titular de la Dirección General de Cultura sería también el Presidente del Consejo. Sin embargo, esta iniciativa no salió del papel y el Consejo nunca llegó a ser constituido, a la vez que el decreto que le había creado tampoco fue derogado, ni siquiera con la creación del nuevo organismo regulador.

Mientras los consejos audiovisuales de Cataluña y Navarra buscaban su estructuración, el organismo independiente de Andalucía todavía estaba en proyecto. Es decir, durante parte del año 2003 y todo el 2004, los poderes ejecutivo y legislativo andaluces estuvieron en negociaciones respecto al tema de la regulación de los medios audiovisuales. A finales del 2004, el Parlamento aprobó la Ley 1/2004, de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía. El texto fue publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA) en el penúltimo día del año<sup>356</sup>.

---

<sup>354</sup> Art. 10 3-4º del Estatuto de Autonomía de Andalucía, reforma publicada en el BOE núm. 68, de 19/03/2007.

<sup>355</sup> Decreto 52/2000, de 7 de febrero. El organismo estaría presidido por el titular de la Consejería de Cultura.

<sup>356</sup> BOJA núm. 254, de 30/12/2004.

Tomando como referencia las experiencias de los vecinos catalanes y navarros, la Ley 1/2004 crea una “entidad pública con personalidad jurídica propia, con plena capacidad y autonomía orgánica y funcional para el ejercicio de sus funciones.” (Ley 1/2004, 2004: 29741). Esta entidad pública, con sede en la capital autonómica, Sevilla, es concebida como una autoridad audiovisual independiente, que recibe como misión principal velar por los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios, bien como por el cumplimiento de la normativa vigente en materia audiovisual y publicidad. Esta misión está puesta dentro de un ámbito de actuación que la Ley establece como:

“El Consejo Audiovisual de Andalucía ejerce sus funciones en el ámbito de los medios de comunicación audiovisual de radiodifusión sonora, televisión y cualquier otro sistema de transmisión de sonido o imagen, independientemente de su forma de emisión o tecnología empleada, tanto los gestionados directamente por la Administración de la Junta de Andalucía como los gestionados en virtud de cualquier título habilitante otorgado por la misma, así como aquellos otros que, por aplicación de la normativa vigente, queden sometidos al ámbito de gestión y tutela de la Administración de la Junta de Andalucía.” (Ley 1/2004, 2004: 29741).

La creación del Consejo Audiovisual de Andalucía (en adelante, CAA) fue bastante polémica y, también por ello, su constitución se dio a un nivel de Ley, esto es, el Consejo, como una autoridad administrativa independiente, se tornó parte del Estatuto de Autonomía de la Comunidad andaluza. El texto también buscó “blindar” la independencia del organismo, con mecanismos como su forma de elección parlamentaria, a través de la mayoría de tres quintos, o el fuerte régimen de incompatibilidad laboral y dedicación exclusiva al CAA.

El organismo andaluz trajo también un aspecto novedoso en el panorama de las autoridades reguladoras del audiovisual: la igualdad de género. En su Capítulo II, la ley dice que:

“La composición del Consejo Audiovisual de Andalucía respetará el principio de paridad de género, pudiendo ser sólo seis de sus (once) miembros personas del mismo sexo. Asimismo, dicho principio de composición paritaria deberá ser siempre observado en todos los supuestos de nombramientos de miembros del Consejo Audiovisual de Andalucía”. (Ley 1/2004, 2004: 29742).

En un primer análisis comparativo, podríamos llegar a afirmar que, en se tratando de la composición del consejo regulador, Andalucía supo valerse de importantes aspectos de los reguladores pioneros para mejorar y calificar su propia experiencia, a la vez que incluye elementos novedosos, como la paridad de género. Por otra parte, los ejemplos catalán y navarro no fueron seguidos en su totalidad a la hora de configurar el marco competencial del CAA. De los tres casos que estudiamos en España, se considera que el Gobierno de

Andalucía fue el menos “generoso” a la hora de ceder competencias al Consejo Audiovisual. Así lo confirmaba Manuel Ángel Vázquez Medel<sup>357</sup>, el primer presidente del CAA:

“Yo lo veo así y creo que ha sido así, y así hay q decirlo. Creo que el Gobierno de Andalucía, por la razón que sea, ha tenido desde luego la generosidad de ser el motor y el impulso de la creación del Consejo Audiovisual, pero en la Ley 1/2004 que se hace tomando como referencia básica la Ley del CAC, cuando uno la coteja dice: ‘bueno ¿y porqué esa competencia que tiene el CAC no la tiene el CAA?’ Yo creo que esto es un hecho incuestionable, el CAA tiene menos competencias que el CAC” (Entrevista nº 3, 2008: 133-137).

Entre las funciones expresas en la Ley 1/2004, casi todos los puntos relacionados al mercado como concursos, licencias y concentración están condicionados al mecanismo de “informes preceptivos”, es decir, además de no decidir sobre estos temas, los informes ni siquiera son vinculantes. También a partir del texto original de 2004, no se verifica una mención expresa a la potestad inspectora y requerimiento de información,

“(…) que no obstante puede deducirse de una interpretación sistemática de la Ley y de la normativa audiovisual, tanto estatal como autonómica. El artículo 10.2 de la Ley ha establecido que, en el cumplimiento de sus funciones, el Consejo Audiovisual de Andalucía podrá recabar los datos e informes que estime necesarios de las administraciones públicas, así como de los agentes del sector audiovisual y de las asociaciones, instituciones y organismos con él relacionados” (Guichot y Carrillo, 2007: 290-291).

Asimismo, el Consejo Audiovisual de Andalucía no tiene potestad reglamentaria, un instrumento crucial para implementar actos que desarrollen las leyes pertinentes a los medios audiovisuales.

#### **6.4.1. Evolución y estado actual del CAA**

Siguiendo el análisis de las características del CAA, podemos identificar otro ejemplo de la limitación de su autonomía relacionado con el Reglamento Orgánico y de Funcionamiento (ROF). Una de las competencias del Consejo Audiovisual es elaborar su Reglamento. Sin embargo, tal como constatan Guichot y Carrillo (2007: 283), al contrario de los otros reguladores autonómicos, en Andalucía el proyecto de ROF depende de aprobación formal y definitiva, a través de un decreto del Consejo de Gobierno de la Junta. Así, el primer Reglamento del CAA sólo entró en vigor a finales de 2006, dos años después de la creación del organismo<sup>358</sup>, y en medio a mucha polémica.

---

<sup>357</sup> Entrevista concedida al autor de la presente investigación (Anexos).

<sup>358</sup> Decreto 219/2006, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y de Funcionamiento del Consejo Audiovisual de Andalucía, publicado en el BOJA núm. 246, de 22/12/2006.

“Una vez que el Pleno del Consejo Audiovisual elevó el proyecto de Reglamento al Gobierno andaluz para su formal aprobación por decreto, el ejecutivo andaluz ha forzado retoques en el mismo, a propuesta de la Consejería de Presidencia, que han originado molestias y recelos en los miembros del Consejo Audiovisual, algunos de los cuales ven mermada la independencia institucional del órgano ante esta imposición gubernamental. Las modificaciones introducidas por el Gobierno andaluz se refieren principalmente a aspectos que la Consejería de Presidencia justifica por motivos de legalidad: de un lado, frente a la prevista existencia de un cuerpo propio de letrados, la defensa jurídica del Consejo Audiovisual se confiere finalmente al cuerpo de letrados del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía; de otro lado, el régimen de retribuciones (dietas) y las previsiones de plantilla también han sido modificadas por el Gobierno, que se reserva la determinación definitiva de estos aspectos a propuesta del Consejo Audiovisual” (Guichot y Carrillo, 2007: 283)

Respecto la capacidad de actuación del Consejo Audiovisual, uno de los puntos más controvertidos trata la potestad sancionadora, características muy destacadas de una autoridad independiente de regulación. El Artículo 4 de la Ley de creación del CAA incluye entre sus funciones la de “Incoar y resolver, en el ámbito de sus competencias, los correspondientes procedimientos sancionadores por las infracciones de la legislación relativa a contenidos y publicidad audiovisuales” (Ley 1/2004, 2004: 29742). Sin embargo, el artículo 12 de la misma legislación – sobre el régimen sancionador – dice que corresponde al Consejo elaborar las “correspondientes propuestas de sanción” (Ley 1/2004, 2004: 29743). Dicha redacción generó mucha controversia a la hora de interpretar la potestad del Consejo, porque podría entenderse como la tarea de proponer una sanción, y no que tuviera la capacidad y autonomía para ejecutarla directamente<sup>359</sup>.

Ya en 2007, todo el marco legislativo andaluz pasaría por un momento crucial, con la reforma de su Estatuto de Autonomía. Superados los trámites parlamentarios y la aprobación popular a través de referéndum, el BOJA publicó en marzo de 2007 la Ley Orgánica 2/2007<sup>360</sup>. En lo que atañe a nuestro estudio, el nuevo Estatuto no trae novedades o cambios destacados para el Consejo Audiovisual, aunque tal y como afirman Guichot y Carrillo (2007: 280) “Este carácter de autoridad independiente de regulación es refrendado, y elevado a su máximo reconocimiento formal”. Pese a este reconocimiento, en la práctica el Consejo enfrentaba problemas internos debido a interferencias externas, según afirmó Vázquez Medel<sup>361</sup>:

---

<sup>359</sup> Por ese motivo, durante los primeros años de funcionamiento del CAA todas las sanciones aprobadas por el Pleno llevaban adjuntos votos particulares de algunos miembros del Consejo, que manifestaban no concordar con la potestad sancionadora del organismo, algo actualmente ratificado por los tribunales.

<sup>360</sup> Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, publicada en el BOJA núm. 56, 20/03/2007.

<sup>361</sup> Entrevista concedida al autor de la presente investigación (Anexos).

“Yo he de decir que yo sí estoy recibiendo todo el tipo de presiones dentro y fuera de la institución, pero también he de decir que no he cedido a ninguna de ellas. Ya me gustaría no recibir presiones de medios de comunicación que insultan a veces de una manera absolutamente injusta y contraria a los hechos, hasta partidos políticos que puedan presionar. Creo que nuestra primera obligación es de cumplir el juramento al Parlamento, de actuar de conciencia libre de presiones políticas, económicas y mediáticas” (Entrevista nº 3, 2008: 184-190).

Vázquez Medel también apuntó lo que podría ser uno de los motivos de dichas presiones, en relación a la elección parlamentaria de los primeros miembros del Consejo.

“Para mí no fue ejemplar ni fue adecuada. Yo creo que se tuvo excesivamente en cuenta el sistema de ‘cuotas’, de que cada partido quería tener garantizada que las personas que les pudieran corresponder en el reparto de la tarta iban a llevar la voz del partido a la institución, y creo que eso no se debe hacer. Yo lo dije desde el primer día que yo creía en la institución y que yo iba a ser independiente, yo de hecho no milito en ninguna formación política, tengo por supuesto mi idea del mundo y de la realidad, que además es pública y notoria” (Entrevista nº 3, 2008: 69-74).

Para el entonces presidente, naturalmente los miembros del Consejo tendrán sus ideologías o afinidades políticas, pero no deberían convertirse en porta-vozes de los partidos dentro del CAA, lo que perjudica enormemente el carácter independiente del organismo regulador. “Esa independencia requiere una gran integridad ética por parte de los miembros del Consejo” (Entrevista nº 3, 2008: 37-38). También en este sentido, destacó que los principios de independencia deberían aplicarse a todo el personal que trabaje directamente vinculado a las tareas de regulación.

“Es verdad que el órgano de gobierno son los Plenos, que las decisiones se adoptan por las mayorías que en cada caso son necesarias, pero para mí es también una garantía de independencia tener una buena administración a servicio del consejo, la independencia de quienes tienen responsabilidades en el área jurídica, en el área de análisis de contenidos, en el área de organización. Para mí, y estoy trabajando mucho por ello, para que haya pocas presiones o ninguna sobre el personal de la casa. Que respondan desde la superior obligación de un funcionario público, que cuando se le pida la opinión sobre el incumplimiento de normativas, el dictamen jurídico sea riguroso. Le quiero decir que curiosamente hasta ahora yo he sido el único miembro del Pleno que siempre he votado a favor de los dictámenes y resoluciones que nos presenta la administración a servicio del consejo. (...) Esa independencia creo que incluso garantiza que los defectos que pudiera tener la institución en la propia composición de los miembros del Consejo, van a ser corregidos por funcionarios muy independientes” (Entrevista nº 3, 2008: 38-59).

Para eliminar presiones y reforzar la independencia, Vázquez Medel defendía cambios en el sistema de elección de los Consejeros, en el tiempo de mandato e incluso en la posibilidad de renovarlos, aparte de prever renovaciones parciales del Pleno. También

abogó por modificaciones que acercaran el CAA al modelo catalán, un objetivo al cual llamó “refundación” del Consejo andaluz.

“Me gustaría que cuando yo dejara el cargo en octubre de 2010, año por otra parte simbólico y crítico por el apagón analógico, me hubieran podido permitir no solo fundar y poner en marcha una autoridad audiovisual independiente en Andalucía sino ‘refundarla’ para elevarla al máximo techo competencial de nuestro propio entorno geopolítico y mediático” (Entrevista nº 3, 2008: 138-142).

En mayo de 2008, muy poco tiempo después de concedernos esta entrevista, Manuel Ángel Vázquez Medel renunció a la presidencia y al cargo de miembro del Consejo Audiovisual de Andalucía, anunciando su dimisión irrevocable durante la sesión parlamentaria de presentación del Informe de Actividades de 2007. Después de los procedimientos pertinentes, su puesto en el consejo y el cargo de presidente del organismo fueron ocupados por Juan Montabes. Aparte de dicho relevo, la configuración básica del Consejo mantuvo hasta finales de 2011 las características presentadas en la siguiente tabla:

<b>Consejo Audiovisual de Andalucía, CAA – Andalucía (A)</b>		
	<i><b>Criterio Elemental</b></i>	<i><b>Criterio Variable</b></i>
<b>Institución y estructura</b>	Organismo público creado por norma expresa legalmente: <b>Sí</b> Personalidad Jurídica propia: <b>Sí</b> Reglamento interno: <b>Sí</b>	<b>Ley1/2004, de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía</b> Elaboración del Reglamento: <b>elabora proyecto que depende de decreto del Consejo de Gobierno</b>
	Autonomía financiera: <b>Sí</b> Autonomía administrativa: <b>Sí</b>	Fuente de financiación: <b>subvención pública</b> Titularidad de patrimonio: <b>Sí</b> Presupuesto: <b>Elabora y aprueba anteproyecto de presupuesto que se incluye en la votación parlamentaria de los presupuestos autonómicos</b> Recursos humanos (2011): <b>34 funcionarios</b>
<b>Instancia de toma de decisiones</b>	Órgano colegiado: <b>Sí</b>	Número de miembros: <b>11, según principio de paridad de género (máximo de seis miembros del mismo sexo)</b>
	Vinculación con las materias relativas a la regulación: <b>Sí</b>	Perfil de los miembros: <b>trayectoria y prestigio reconocidos y contrastados en los ámbitos audiovisual, científico, cultural, educativo o social</b>
	Designación transparente: <b>Sí</b> Designación democrática: <b>Sí</b> Presidente votado por miembros: <b>Sí</b> Mandato no coincidente con cargos elegibles: <b>Sí</b> Inamovilidad del puesto: <b>Sí</b>	Forma de designación: <b>extracción parlamentaria por mayoría cualificada (3/5)</b> Duración del mandato: <b>5 años, renovable una vez</b> Cese de mandato: <b>causas estrictas determinadas por la ley</b> Renovación del Consejo: <b>con el fin de los mandatos</b>
	Régimen de incompatibilidad: <b>Sí</b>	Dedicación exclusiva: <b>Sí</b>

Tabla 6.9. Fuente: elaboración propia

El resumen demuestra que la configuración del CAA es bastante similar a los organismos reguladores autonómicos que hemos visto anteriormente, con algunas diferencias, entre las cuales destacamos que el presidente del Consejo es elegido por mayoría entre los propios consejeros, mientras en Cataluña y Navarra el puesto era ocupado por un miembro designado directamente por los gobiernos. No obstante, las diferencias más significativas se reflejan en la configuración de sus competencias y poderes. En este sentido, en 2010 la entrada en vigor del nuevo marco legal estatal, la Ley General de Comunicación Audiovisual (Ley 7/2010), no sólo reformó el marco jurídico estatal, pero también trajo cambios para el organismo regulador andaluz.

Según la interpretación del propio CAA, competencias antes concernidas a instancias judiciales fueron encomendadas a las autoridades audiovisuales: “El requerimiento de cese por publicidad ilícita, las sanciones por emisión de juegos de azar y videncia o la vulneración de los derechos a la imagen y el honor de los menores cuando son protagonistas de la información están entre las más relevantes” (CAA, 2011: 7).

Considerando esta actualización, la función reguladora ejercida por el CAA hasta 2011 ha estado condicionada por las siguientes características:

<b>Consejo Audiovisual de Andalucía, CAA – Andalucía (B)</b>		
	<b><i>Criterio Elemental</i></b>	<b><i>Criterio Variable</i></b>
<b>Actividad reguladora</b>	Ámbito territorial proporcional: <b>Sí</b>	<b>Autonómico</b>
	Competencia sobre mercado: <b>Limitada</b> Competencia sobre contenidos: <b>Sí</b> Competencia sobre medios públicos y privados: <b>Sí</b>	<b>Informa únicamente sobre el otorgamiento de nuevas licencias en base a criterios de pluralismo</b>
	Potestad consultiva: <b>Sí</b> Potestad reglamentaria: <b>No</b> Potestad arbitral y mediadora: <b>Sí</b> Potestad de adjudicación de licencias: <b>No</b> Potestad inspectora y de requerimiento: <b>Sí</b> Potestad fiscalizadora y sancionadora: <b>Sí</b>	Informes <b>consultivos (previos) y pareceres preceptivos</b> <b>Puede proponer cambios legislativos al Parlamento andaluz</b>  Aplicación de sanciones: <b>Directa</b>
	Actuación de oficio y por quejas: <b>Sí</b> Deber legal de consulta pública: <b>No</b> Atención al ciudadano: <b>Sí</b>	<b>Consultas dirigidas y grupos de trabajo con actores sociales, estudios de opinión pública</b> <b>Oficina de Defensa de la Audiencia (ODA)</b>
	Agotamiento de la vía administrativa: <b>Sí</b>	Recurso: <b>Tribunal Contencioso-Administrativo</b>
	Publicación de criterios y condiciones: <b>Sí</b> Publicación de decisiones y actuaciones: <b>Sí</b> Rendición de cuentas pública: <b>Sí</b>	<b>Instrucciones, decisiones, informes, actuaciones, documentos y recursos informativos de diferentes formatos y periodicidad publicados en la página web del CAA</b> <b>Memoria Anual de actividades presentada al Parlamento y de libre acceso público</b>
	Fiscalización contable externa: <b>Sí</b>	Autoridad de fiscalización: <b>Intervención de Hacienda Pública</b>

Tabla 6.10. Fuente: elaboración propia

A finales de 2011, el Pleno del CAA aprobó modificaciones en su Reglamento Orgánico. Según la información publicada por el Consejo en su página web, la reforma “obedece a la necesidad de corregir algunas disfunciones detectadas a lo largo de estos primeros cinco años de experiencia y actividad en la regulación del sector audiovisual andaluz”<sup>362</sup>. De la nota de prensa emitida por el CAA se desprende un impulso a la corrección, además del desarrollo de las funciones del CAA en mediación y arbitraje en el sector audiovisual, en base a la legislación estatal. Sin embargo, no ahondaremos en esta reforma ya que ha tardado en torno a ocho meses para ser publicada oficialmente<sup>363</sup>, por lo que repercutirá sobre las actuaciones del CAA posteriores al marco temporal establecido para el presente estudio, el cual trataremos en el siguiente apartado.

<sup>362</sup> “El CAA modifica su Reglamento de Funcionamiento para hacer la institución más transparente y ágil tras cinco años de andadura”, recuperado de <http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/actividad/actualidad/notas-prensa/2011/09/el-caa-modifica-su-reglamento-de-funcionamiento-para-hacer> [Consulta: 13/04/2012].

<sup>363</sup> Decreto 135/2012, de 22 de mayo, por el que se modifica el Reglamento orgánico y de funcionamiento del Consejo Audiovisual de Andalucía. Publicado en el BOJA núm. 113, de 11/12/2012.

#### **6.4.2. Las actuaciones del CAA (2007 - 2011)**

Tal y como hemos relatado, el organismo regulador andaluz fue el último de los tres consejos audiovisuales de ámbito autonómico a ser creado en España. Además, su despegue inicial no fue precisamente rápido, por lo que mientras sus homónimos catalán y navarro consolidaban el cumplimiento de sus tareas, el CAA todavía estructuraba sus mecanismos y procesos de funcionamiento.

El primer año de nuestro análisis, **2007**, fue “el primer año de trabajo estable del CAA” (CAA, 2008: 11). Además de consolidar la Oficina de Defensa de la Audiencia (ODA), fue en el seguimiento de contenidos que el CAA dio su mayor paso, cuando entró en funcionamiento un sistema externalizado de monitorización de las televisiones autonómicas y una red para supervisar las emisoras locales. La empresa que monitoriza los canales autonómicos también sigue la programación de las emisoras estatales, con especial atención a las desconexiones territoriales que dichos operadores realizan para Andalucía, y envía informes diarios al Consejo, con alertas sobre posibles incumplimientos en la programación. Las emisoras de TV locales y la programación radiofónica están vigiladas por un consorcio formado por otras dos empresas. Para esta tarea, fue estructurada una red con 15 centros captadores de señal. Estas empresas envían al Consejo hasta 160 horas diarias de la programación grabada y catalogada, además de los alertas considerados pertinentes.

En el primer período de funcionamiento del sistema, el CAA detectó 441 emisiones susceptibles de incumplir la ley. Por otro lado, la Oficina de Defensa de la Audiencia (ODA), registró más de 150 contactos por parte de los ciudadanos, de los cuales un 90% fueron quejas sobre los contenidos audiovisuales. La televisión tuvo amplia mayoría de denuncias en relación a la radio y otros medios. También se destacaron las quejas pertinentes a contenidos impropios para los menores. De hecho, un dato curioso: todas las actuaciones del Consejo originadas por la monitorización de contenidos y una gran parte de las motivadas por quejas que llegaron a la ODA tenían relación con la protección de la infancia y juventud (CAA, 2008: 50-51). Hasta 12 emisoras de TV, una autonómica y 11 locales, difundían varios tipos de contenidos impropios, desde pornografía explícita, anuncios de contactos y servicios sexuales, programas de videncia y esoterismo, contenidos violentos y varias formas de publicidad ilegales. Todos fueron advertidos de los incumplimientos y, en algunos casos, se iniciaron expedientes de información, pero al final no hubo ninguna sanción. El Consejo también evaluó un caso sobre la utilización de menores en los contenidos audiovisuales, en el que no encontró infracciones, pero manifestó su preocupación y recordó a los operadores el estricto cumplimiento de las leyes.

Asimismo, el CAA realizó un estudio sobre la publicidad de juguetes en la campaña navideña de 2006, en el que buscaba identificar incumplimientos normativos, “así como conocer los mensajes implícitos y explícitos de los discursos e imágenes que se introducen en los anuncios de juguetes (CAA, 2008: 62). A partir de los resultados identificados, el Consejo organizó una serie de actividades para difundirlos, junto a recomendaciones dirigidas a las familias, educadores, publicistas, fabricantes de juguetes y, naturalmente, a los medios<sup>364</sup>.

Las quejas tramitadas por la ODA también destacaron otro elemento: 35% del total hacían referencia a la falta de pluralismo político en diversos medios, así como la información parcial o favorecedora a determinadas corrientes ideológicas. Cuatro denuncias fueron estimadas total o parcialmente, respecto a la imparcialidad informativa y la falta de pluralismo político u ideológico (tres de ellas contra canales del ente público autonómico, RTVA, y una contra Onda Cádiz TV). Una quinta reclamación, sobre Radio Televisión Municipal de la Línea, fue estimada en lo relativo al trato irrespetuoso y vejatorio dado a oyentes que manifestaron ideas contrarias a las del conductor del programa. Todos los operadores fueron advertidos e instados a extremar medidas para cumplir la legislación. En el mismo sentido, a finales de 2007 el Consejo elaboró la primera “Declaración institucional y avance de los estudios de pluralismo: Tiempo de presencia en imágenes focalizadas de dirigentes políticos de Andalucía”, un documento en que establecía el objetivo de poner en marcha informes periódicos sobre las diferentes representaciones políticas, la publicidad institucional y la política encubierta, y establecía criterios para dicho análisis de contenido<sup>365</sup>.

Sobre otros aspectos del tratamiento informativo, el CAA hizo pública una Recomendación a los medios sobre las noticias relacionadas con la inmigración<sup>366</sup> y organizó un encuentro para debatir la materia con la participación de medios, profesionales y asociaciones civiles. Del mismo modo, se creó un grupo mixto de trabajo en colaboración con organizaciones gitanas con el objetivo de “proyectar una imagen del pueblo gitano en los medios más ajustada a la realidad, lejos de los estereotipos que suelen mostrar los medios de comunicación” (CAA, 2008: 83). También relacionado con la cultura y la inclusión, el Consejo realizó un estudio sobre la programación cinematográfica de la cadena de TV

---

<sup>364</sup> Texto revisado en 2008. Véase

[http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/recomendaciones/Recomendaciones\\_2008\\_02\\_publicidad%20juguetes.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/recomendaciones/Recomendaciones_2008_02_publicidad%20juguetes.pdf) [Consulta: 24/09/2011].

<sup>365</sup> Documento aprobado sin consenso entre los miembros del CAA, que no se pusieron de acuerdo justamente sobre los criterios de seguimiento y análisis del pluralismo político. Texto íntegro de la Memoria de 2007 (CAA, 2008).

<sup>366</sup> Recuperado de

<http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/actividad/actuaciones/recomendaciones/2007/04/recomendaciones-sobre-el-tratamiento-de-la-inmigracion> [Consulta: 26/11/2011].

pública andaluza, en el que hacía recomendaciones para la defensa de la excepcionalidad cultural y para el acceso de personas discapacitadas<sup>367</sup>.

Asimismo, el Consejo emitió otra Recomendación sobre la divulgación de la ciencia y de la tecnología, y publicó otros tres informes: uno sobre tratamiento de tragedias en magazines informativos, otro sobre los concursos televisivos con participación del público vía servicios telefónicos, y el tercero sobre publicidad institucional. Otro estudio destacado trató del tratamiento radiofónico de la actualidad andaluza. También el campo de la investigación, otra iniciativa destacada es el Barómetro Audiovisual, un amplio estudio de opinión sobre la relación de los andaluces con el audiovisual que, en 2007, tuvo también una edición especial y diferenciada sobre infancia y televisión.

Pese a las advertencias y los análisis del año anterior, en **2008** una inmensa parte de la actividad del CAA estuvo centrada en la protección de los menores frente a los contenidos audiovisuales inapropiados, respaldada por datos contundentes: 48 canales de TV emitían regularmente pornografía y/o anuncios de mensajes explícitos de servicios sexuales. Así, 93% de los expedientes abiertos por el regulador tenían relación con algún aspecto de los derechos de la infancia en los medios (CAA, 2009: 85). Más de 20 nuevos procedimientos sancionadores fueron abiertos, por emisión de pornografía, chats de contactos con mensajes de contenido explícitamente sexual y publicidad de servicios adultos de tarificación adicional. Otro expediente fue motivado por contenidos violentos. Paralelamente, el Consejo aprobó un mecanismo para requerir, de manera inmediata y preventiva, el cese de la emisión de contenidos perjudiciales al desarrollo de los menores. La situación era tal que el CAA accionó la Fiscalía del Tribunal Superior de Andalucía, que intervino para respaldar las actuaciones del organismo regulador<sup>368</sup>. Las medidas tuvieron buenos resultados, considerando que, según el Consejo, a finales de año se habían “erradicado” las emisiones en abierto de pornografía en las franjas de protección infantil y se habían reducido de manera relevante los contenidos inadecuados como los mensajes sexuales (CAA, 2009: 83). Cuatro advertencias fueron enviadas a Canal Sur, una por no proteger la imagen e identidad de tres niñas en un reportaje sobre prostitución infantil, otras dos por la

---

<sup>367</sup> Estudio sobre la programación cinematográfica en la RTVA. Recuperado de [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/publicaciones/estudio\\_programacixn\\_cine\\_rtva.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/publicaciones/estudio_programacixn_cine_rtva.pdf) [Consulta: 26/11/2011].

<sup>368</sup> Decreto de fecha 11 de julio de 2008 de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada, dictado a raíz de las Diligencias informativas núm. 6/2008 incoadas, afirmaba, entre sus conclusiones, la eventual incardinación en el delito de desobediencia grave del artículo 556 del Código Penal, de la resistencia contumaz por parte de los operadores, ante los requerimientos efectuados por el Consejo para la cesación de los contenidos contrarios a la protección de los menores (CAA, 2008: 83).

emisión de una telenovela y una serie con escenas de violencia de género en horario infantil, y una cuarta por no señalar correctamente una película con contenidos violentos.

Todavía en este ámbito, el CAA volvió a publicar el estudio sobre la publicidad de juguetes durante la campaña navideña, con sus respectivas recomendaciones a los padres y a los medios, y una nueva edición del “Informe General sobre Menores y Televisión en Andalucía”, un documento recopilatorio de toda la normativa, estudios, informes y actuaciones del Consejo relativas a la infancia y juventud <sup>369</sup>. También emitió recomendaciones específicas sobre el tratamiento mediático de actos violentos en los deportes.

Pero no sólo los derechos de los menores fueron objeto de atención del CAA. Por un lado, se creó un comité mixto con entidades representantes de personas con discapacidad, que pasarían a trabajar en iniciativas dirigidas a este colectivo. Por otro, el Consejo consideró que la emisora pública Canal Sur no había tratado con suficiente rigor informativo la esquizofrenia en un programa vespertino. La televisión recibió una advertencia para que extremara medidas contra la estigmatización de las enfermedades mentales, vinculada a la dignidad de los enfermos.

A su vez, la estación de radio Cadena Dial recibió una recomendación sobre contenidos que, aunque no configuraban una infracción, podrían generar malestar y consolidar estereotipos raciales y culturales. En la línea de combatir la discriminación, el Consejo Audiovisual aprobó declarar 2009 el “Año del Pueblo Gitano en los medios audiovisuales de Andalucía”, así como iniciar el seguimiento de noticias sobre la comunidad gitana. Paralelamente, la cultura andaluza motivó el trabajo de un grupo específico que, entre otras cosas, empezó a realizar estudios sobre el tratamiento de la cultura andaluza y la imagen de Andalucía en los informativos autonómicos y locales.

Respecto al pluralismo político, el Consejo emitió un conjunto de recomendaciones específicas para la cobertura informativa en períodos electorales, que demandaba a los operadores – especialmente a los de gestión pública – la adopción de principios de información plural y objetiva, pluralismo territorial, equidad y respeto de las distintas fuerzas políticas<sup>370</sup>. Sobre este aspecto el Consejo volvió a recibir diversas quejas, de las que estimó

---

<sup>369</sup> Véase [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/publicaciones/informe\\_general\\_sobre\\_menores\\_y\\_television\\_en\\_andalucia.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/publicaciones/informe_general_sobre_menores_y_television_en_andalucia.pdf) [Consulta: 28/11/2011].

<sup>370</sup> Recomendaciones sobre el tratamiento de la información política en período electoral. Recuperado de [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/recomendaciones/Recomendaciones\\_2008\\_01\\_Informacion%20electoral.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/recomendaciones/Recomendaciones_2008_01_Informacion%20electoral.pdf) [Consulta: 29/11/2011].

dos casos. Una nueva advertencia recayó sobre la pública Canal Sur por discriminar un grupo político al no emitir su opinión, tal y como sí lo hizo con otros dos partidos. En el segundo caso, el regulador identificó falta de neutralidad en la línea editorial de un programa transmitido por el operador municipal Onda Cádiz, por lo que recomendó a la emisora que debería suscribirse a los acuerdos deontológicos necesarios para configurar un servicio público, además de aumentar la presencia de mujeres en sus tertulias (CAA, 2009: 104).

La igualdad de género ganó destaque también en dos estudios elaborados por el CAA en 2008. Uno examinó la presencia de las mujeres en el deporte en televisión, evidenciando un abismo diferencial entre el espacio dedicado por el audiovisual a los deportes masculinos (más del 90%) y femeninos<sup>371</sup>. A raíz del estudio, el Consejo aprobó y publicó una Decisión dirigida a todos los medios, con énfasis en el ente público RTVA, en la que expresaba la necesidad de incrementar la cobertura informativa y retransmisiones del deporte femenino, del deporte de personas con discapacidades y, en general, cumplir con la función social de respeto a la igualdad de género y eliminación de cualquier forma de discriminación<sup>372</sup>.

Asimismo, el segundo estudio del Consejo analizó la publicidad de los productos de limpieza, considerando que en el año anterior este tipo de anuncios había albergado diversos alertas por contenidos sexistas. Entre los principales resultados, el estudio demostró que la publicidad sobre limpieza seguía relacionando las tareas del hogar con la mujer<sup>373</sup>.

En **2009**, las actividades del CAA pasaron a un nivel diferenciado, empezando por la Oficina de Defensa de la Audiencia que registró más del doble del número de contactos del público y alcanzó el récord de 251 quejas. Las quejas fueron agrupadas en 105 expedientes, de los que 33 fueron estimados. Por primera vez, las quejas desestimadas por no haber infracción fueron enviadas a las emisoras de radio y TV pertinentes, a modo de información sobre las consideraciones de los ciudadanos. Pero entre lo más destacado de 2009 estaban las primeras sanciones contundentes aplicadas a medios audiovisuales que no respetaron las leyes audiovisuales. Nueve de los expedientes abiertos en el año anterior resultaron en

---

<sup>371</sup> Estudio sobre Género y Deporte en Televisión. Recuperado de [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/publicaciones/estudio\\_sobre\\_gxnero\\_y\\_deporte\\_en\\_televisi\\_n\\_2008.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/publicaciones/estudio_sobre_gxnero_y_deporte_en_televisi_n_2008.pdf) [Consulta: 26/11/2011].

<sup>372</sup> Decisión 02/2008. Sobre la emisión de deporte femenino en televisión. Recuperado de [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/decisiones/Decision\\_2008\\_02\\_Deporte%20femenino.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/decisiones/Decision_2008_02_Deporte%20femenino.pdf) [Consulta: 27/11/2011].

<sup>373</sup> La publicidad del sector de limpieza: Modelos y representaciones de género. Recuperado de [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/publicaciones/publicidad\\_sexista.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/publicaciones/publicidad_sexista.pdf) [Consulta: 30/11/2011].

multas a siete emisoras locales de TV: 1.500 € a Telenieve, 3.000 € a Ojén TV y 20.000 € a Cubo TV por la difusión de chats de contactos con contenidos sexuales explícitos; tres sanciones a CRN-Giralda, CRN-Córdoba y Telemar (300.500 € a cada una), por emisiones en abierto de películas pornográficas; y otras tres sanciones a un mismo operador, Granada Mira TV (300.500 €, 3.000 € y 1.500 €), por la difusión de pornografía, chats de contactos sexuales y publicidad de descargas de películas adultas en horario infantil. De forma similar, el canal 9 La Loma fue multado en 3.000 € por la emisión de un videoclip con contenidos violentos en la franja protegida.

Otros 25 nuevos expedientes sancionadores fueron abiertos en 2009, y 24 requerimientos de cese inmediato de emisión fueron enviados a distintos operadores, la gran mayoría por incumplir las normas de protección de los menores<sup>374</sup>. Del total de casos, cinco acabaron en multas (entre 1.500 y 3.000) a televisiones locales - Teleideal, Sevilla TV, Málaga TV y Telemar -, que emitieron chats de contactos sexuales y publicitaron servicios telefónicos de tarificación adicional para la descargas de contenidos pornográficos. A su vez, Canal Sur recibió una advertencia por la emisión de un reportaje sobre la prostitución en la franja de protección reforzada. Sobre otro tipo de contenidos inadecuados, este año el Consejo observó un aumento alarmante de la llamada “telebasura” en horario protegido, a través de programas que utilizaban la exposición de la intimidad de personajes famosos o mediáticos.

“En concreto, el Consejo observó un alarmante aumento de contenidos no aptos para menores en el programa *Sálvame*, de Telecinco, que se emitía en horario de protección de menores, y en el que sus protagonistas llegaban a mofarse de las medidas de protección a la audiencia infantil y la juventud que nuestro ordenamiento jurídico recoge en la Ley 25/94” (CAA, 2010: 42).

Al ser Telecinco un operador estatal, que se escapa a la competencia del CAA, el Consejo publicó una Decisión en la que alertaba a la ciudadanía y recordaba a los medios andaluces sobre las infracciones concernidas a la materia, además de enviar al órgano español competente la preocupación sobre dichos contenidos<sup>375</sup>.

Asimismo, el Consejo emitió un Informe sobre la clasificación de programas y la señalización orientativa correspondiente, que indicaba una situación preocupante. Aunque la señalización es una de las principales herramientas para la protección de los menores, 96% de los 6865 programas analizados no llevaban ninguna señalización. Una vez más, la

<sup>374</sup> Aunque el regulador había conmemorado la erradicación de la emisión de pornografía en abierto, cuatro nuevos procedimientos sancionadores fueron incoados durante el 2009 debido a esta infracción, pero su resolución quedó pendiente para el año de 2010 por lo que los detallaremos más adelante.

<sup>375</sup> Decisión 04/2009. Emisión de contenidos inadecuados y telebasura en horario infantil. Recuperado de [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/decisiones/Decision\\_2009\\_04\\_telebasura.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/decisiones/Decision_2009_04_telebasura.pdf) [Consulta: 01/12/2011].

situación era más grave entre las 50 emisoras de TV locales, de las que 40 no emitían ninguna señalización, por lo que los operadores consideraban que 100% de la programación era apta para todos los públicos. Asimismo, en más del 30% de los programas que sí llevaban señalización, la clasificación adoptada no correspondía a sus contenidos. Hasta el ente público andaluz, RTVA, presentaba irregularidades, aunque en un nivel bastante inferior<sup>376</sup>. Por último, una nueva edición del estudio sobre la publicidad de juguetes fue publicada también este año.

Paralelamente a la vigilancia sobre los contenidos prohibidos, otro tema relativo a los menores también demandó la atención del Consejo. La desaparición de la joven sevillana Marta del Castillo y el posible involucramiento de otros menores en el suceso generaron un alto interés mediático y gran repercusión social, por lo que el CAA decidió hacer un seguimiento específico sobre el tratamiento del caso en los programas informativos de televisión<sup>377</sup>.

La gravedad evidenciada por los resultados motivaron la adopción de dos decisiones: la primera pedía la intervención del Ministerio Fiscal, la Junta de Andalucía y del Gobierno central junto a dos emisoras estatales – Antena 3 y Telecinco – por contenidos que podrían atentar contra los derechos a la intimidad, al honor y a la propia imagen de los menores<sup>378</sup>. También derivada del Informe, la segunda decisión del CAA alertaba sobre la falta de rigor y excesiva espectacularización en el tratamiento informativo de la noticia. De forma particular, instó a Canal Sur a adoptar medidas para corregir una serie de irregularidades identificadas - especialmente en los programas “Andalucía Directo” y “La tarde con María” que no se ajustaban a las normas deontológicas -, así como al operador local CRN-Giralda que reunía más de 80% de los aspectos negativos registrados por el Consejo<sup>379</sup>.

De forma complementaria, la segunda decisión también aprobó las “Recomendaciones generales sobre la aparición de menores en emisiones de televisión y

---

<sup>376</sup> Informe 16/2009, sobre clasificación y señalización por edad de la programación televisiva. Recuperado de [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/informes/Informe\\_2009\\_16\\_calificacion%20eda.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/informes/Informe_2009_16_calificacion%20eda.pdf) [Consulta: 12/12/2011].

<sup>377</sup> Informe general sobre el tratamiento informativo del caso Marta del Castillo. Recuperado de [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/informes/Informe\\_2009\\_02\\_Marta%20Castillo.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/informes/Informe_2009_02_Marta%20Castillo.pdf) [Consulta: 12/12/2011].

<sup>378</sup> Decisión 01/2009. Tratamiento ofrecido por los medios audiovisuales a la desaparición de Marta del Castillo. Recuperado de [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/decisiones/Decision\\_2009\\_01\\_Castillo.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/decisiones/Decision_2009_01_Castillo.pdf) [Consulta: 12/12/2011].

<sup>379</sup> Decisión 2/2009 sobre el tratamiento informativo dado en televisión a la desaparición en Sevilla de la menor Marta del Castillo. Recuperado de [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/decisiones/Decision\\_2009\\_02\\_Castillo.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/decisiones/Decision_2009_02_Castillo.pdf) [Consulta: 12/12/2011].

radio relativas a sucesos luctuosos, dramáticos o relacionados con conductas ilegales”<sup>380</sup>. Posteriormente el Consejo realizó un nuevo seguimiento, en el que valoró positivamente que, de forma generalizada, los medios no habían reincidido en las irregularidades relativas con el caso Marta del Castillo<sup>381</sup>.

Además del conjunto de actuaciones relacionadas con la infancia y la juventud, en 2009 también se publicaron los primeros análisis sobre el pluralismo político en las televisiones públicas de Andalucía, tal y como se había planificado en años anteriores. Así, durante el año el Consejo realizó y divulgó cuatro estudios trimestrales sobre el pluralismo en los telediarios del ente público de ámbito autonómico, RTVA, de las desconexiones de la TV pública estatal, RTVE, y de un grupo variable de operadores locales de titularidad municipal. Los resultados de todos ellos generaron también el primer Informe Anual sobre el Pluralismo Político, un amplio documento estadístico que reúne los datos más relevantes sobre la presencia y el tiempo de palabra de las administraciones y de los partidos, pero también de otros actores sociales como los sindicatos<sup>382</sup>.

Relacionando otros tipos de pluralismo con los derechos de las minorías, encontramos otras actuaciones del CAA. Por una parte, elaboró un estudio sobre el tratamiento informativo de la población y de la cultura gitana en los informativos de las televisiones públicas de Andalucía<sup>383</sup>. Por otra, una queja sobre este aspecto también motivó la evaluación del Consejo que, aunque no encontró una infracción, recomendó precauciones a la emisora, con el fin de evitar contenidos estereotipados.

Asimismo, el Consejo dio seguimiento a las actividades relacionadas con la igualdad de género, considerada una de las líneas prioritarias de actuación. En los estudios del pluralismo, antes mencionados, se analizó también el reparto del tiempo de palabra entre hombres y mujeres.

---

<sup>380</sup> Texto revisado en 2010 en virtud de nuevos casos relacionados y la entrada en vigor de la nueva Ley General de Comunicación Audiovisual. Recuperado de [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/recomendaciones/Recomendaciones\\_2009\\_02\\_Hechos%20luctuosos.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/recomendaciones/Recomendaciones_2009_02_Hechos%20luctuosos.pdf) [Consulta: 15/12/2011].

<sup>381</sup> Informe sobre la protección del derecho al honor, la intimidad y la propia imagen de los menores frente a intromisiones ilegítimas de los medios de comunicación en el ámbito de las competencias del Consejo Audiovisual de Andalucía en relación con el caso Marta del Castillo. Recuperado de [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/informes/Informe\\_2009\\_07\\_Honor%20menores.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/informes/Informe_2009_07_Honor%20menores.pdf) [Consulta: 22/12/2011].

<sup>382</sup> Informe Anual Pluralismo Político 2009, publicado en 2010. Recuperado de [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/publicaciones/informe\\_anual\\_pluralismo\\_politico\\_2009.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/publicaciones/informe_anual_pluralismo_politico_2009.pdf) [Consulta: 22/12/2011].

<sup>383</sup> Avance del estudio sobre la presencia y tratamiento informativo de la población y de la cultura gitana en los informativos de las Televisiones locales públicas de Andalucía. Recuperado de [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/publicaciones/tratamiento\\_informativo\\_del\\_pueblo\\_gitano\\_en\\_las\\_televisiones\\_publicas.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/publicaciones/tratamiento_informativo_del_pueblo_gitano_en_las_televisiones_publicas.pdf) [Consulta: 22/12/2011].

“En el informe anual correspondiente a 2009, la presencia de actores masculinos triplica a la femenina. Concretamente, en RTVA se detecta que de cada cuatro minutos en tiempo de palabra, los hombres obtienen tres y en las desconexiones para Andalucía de TVE, el tiempo de palabra femenino durante 2009 fue del 22,1%. En las 14 televisiones locales públicas analizadas, la media del tiempo de palabra de las mujeres es del 28,5%” (CAA, 2010: 50).

También el estudio anual sobre la publicidad de juguetes destacado anteriormente puso de manifiesto los estereotipos, ya que casi el 100% de los anuncios de muñecas se dirigían únicamente a niñas, mientras los vehículos a niños. En 2009, por primera vez, el sexismo y la imagen de la mujer en los medios estuvieron entre los tres motivos con más quejas en la ODA, por lo que el Consejo lamentó que la legislación no contemplase más mecanismos de actuación relacionados con estos temas (CAA, 2010: 51 - 52). De forma similar, el organismo regulador constató aspectos negativos, al realizar un nuevo informe sobre el tratamiento informativo de la violencia de género.

“Las conclusiones del informe revelan que en Andalucía no se ha firmado el convenio previsto con las autoridades reguladoras en el Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género para erradicar de la programación y la publicidad las incitaciones directas o indirectas a la violencia de género. Por otro lado, no se ha modificado el Acuerdo de Autorregulación sobre Contenidos Televisivos e Infancia para incorporar la violencia de género y la discriminación, tal y como preveía el citado Plan Nacional. En 2008, el Consejo Audiovisual de Andalucía demandó en dos resoluciones la modificación de dicho acuerdo de ámbito estatal” (CAA, 2010: 52).

Finalmente, en relación a otros ámbitos de regulación, destacamos que en 2009 el Consejo andaluz realizó un seguimiento de las normas de publicidad en las emisoras de TV, con énfasis en la correcta separación e identificación de los bloques publicitarios y de contenidos, regla incumplida por más del 21% del material analizado<sup>384</sup>. A partir de los resultados, el CAA envió a todos los operadores una Decisión, en la que instaba a las emisoras de TV a adoptar las medidas necesarias para cumplir las leyes<sup>385</sup>.

Un último informe comprobó el cumplimiento por parte de la cadena pública de TV andaluza de las cuotas de obras europeas y de obras independientes<sup>386</sup>.

---

<sup>384</sup> Informe 09/2009. Sobre la identificación de la publicidad en los operadores andaluces. Recuperado de [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/informes/Informe\\_2009\\_09\\_identificacion%20publicidad.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/informes/Informe_2009_09_identificacion%20publicidad.pdf) [Consulta: 02/01/2012].

<sup>385</sup> Decisión 05/2009. Identificación de los bloques publicitarios en televisión. Recuperado de [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/decisiones/Decision\\_2009\\_05\\_publicidad.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/decisiones/Decision_2009_05_publicidad.pdf) [Consulta: 10/01/2012].

<sup>386</sup> Informe 06/2009. Sobre el porcentaje de obras europeas en las principales televisiones de ámbito nacional y la RTVA. [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/informes/Informe\\_2009\\_06\\_Obras%20europeas.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/informes/Informe_2009_06_Obras%20europeas.pdf) [Consulta: 10/11/2011].

El conjunto de actuaciones del CAA pasó en **2010** por nuevas modificaciones debido, por un lado, a la nueva Ley General de Comunicación Audiovisual y, por otro, al despliegue final de la TDT en esta Comunidad Autónoma. El Consejo estimaba que hasta aquel momento, cerca de 400 televisiones locales, *alegales* y/o ilegales, funcionaban en Andalucía, lo que dificultaba enormemente la monitorización de los contenidos audiovisuales (CAA, 2011: 8). Y aunque el número de licencias de TDT local se redujo a 195, el problema de las emisiones irregulares no fue completamente eliminado, por lo que el Consejo decidió actualizar y adaptar su sistema de monitorización, con el objetivo de seguir no sólo los canales legalmente habilitados sino también los que no estaban ajustados a la legislación. Esta realidad quedó reflejada en dos Informe específicos elaborados por el CAA, uno sobre las emisiones en general y otro sobre los contenidos de los canales locales<sup>387</sup>.

Este mismo año otro tipo de actuación del organismo regulador resultó novedosa. El CAA publicó su primera Instrucción general. Aunque el Consejo no tiene potestad reglamentaria – y, por tanto, no tiene el peso de un acto vinculante – es la interpretación que el organismo hace de la legislación y a partir de la cual aplicará sus medidas reguladoras. El primer documento abordó una de las grandes preocupaciones del Consejo, la publicidad audiovisual de contactos y servicios sexuales. Así, la Instrucción empezó por ubicar definitivamente este tipo de contenidos en la categoría de *televenta* (por lo que pasa a estar bajo la normativa pertinente, como el límite de tiempo de emisión, la adecuada señalización y la prohibición de contenidos que vulneren derechos fundamentales y la dignidad humana). Del mismo modo, reforzó el veto a este tipo de comunicación comercial en el horario protegido y definió criterios objetivos para eliminar diferentes interpretaciones acerca de los servicios exclusivos para adultos<sup>388</sup>.

Es evidente que la protección de los menores seguía siendo uno de los ámbitos prioritarios del regulador andaluz. Y no era para menos. De los 20 expedientes que resultaron en sanciones económicas, tan sólo uno no estaba relacionado con contenidos inapropiados a niños y adolescentes en horario protegido. Cuatro emisoras locales fueron multadas con 300.500€ cada una por emisiones de pornografía explícita (CRN Atlántico, CRN Jaen, Zona Turística TV y la reincidente CRN-Giralda). Tres canales recibieron multas

---

<sup>387</sup> Informe 02/2010, sobre la situación de las emisiones de la televisión analógica y digital en Andalucía: [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/informes/Informe\\_2010\\_02\\_SituacionTDT%20completo.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/informes/Informe_2010_02_SituacionTDT%20completo.pdf) e Informe 06/2010, sobre contenidos emitidos por los operadores locales: [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/informes/Informe\\_2010\\_06\\_Contenidos%20locales.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/informes/Informe_2010_06_Contenidos%20locales.pdf) [Consulta: 12/02/2012].

<sup>388</sup> Instrucción sobre publicidad de servicios de contactos personales y servicios sexuales. Recuperado de [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/instrucciones/t\\_instruccixn\\_caa\\_publicidad\\_servicios\\_de\\_contactos\\_personales\\_y\\_servicios\\_sexuales.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/instrucciones/t_instruccixn_caa_publicidad_servicios_de_contactos_personales_y_servicios_sexuales.pdf) [Consulta: 12/02/2012].

de 3.000€ por la exhibición de un videoclip con contenidos inapropiados (Telejaén, Onda Luz Cádiz y PTV Cordoba); una nueva sanción recayó sobre el canal 9 La Loma (1.500€) por la emisión de un *talkshow* considerado no apto para menores; otros ocho operadores locales recibieron multas entre 1.500€ y 3.000€ por la difusión de chats de contactos sexuales y/o publicidad de servicios y contenidos adultos (Teleonuba, Canal 10 Isla TV, Alhambra Radio y TV, CPR, Canal Almería, M95TV, Marina TV y Tele Puerto); Ejido TV fue multado en 500 euros por publicitar una bebida alcohólica de más de 20 grados. Por último, Green Publicidad y Medios fue sancionado en 10.000 por, además de emitir chats de contactos sexuales, permitir que en uno de estos espacios se difundieran mensajes de contenido homófobo. El Consejo también envió una serie de requerimientos de cese de emisión de contenidos prohibidos a diferentes operadores.

Continuando la monitorización de la programación audiovisual, el CAA hizo el seguimiento de las noticias difundidas sobre el embarazo y maternidad de una niña de 10 años de edad. Una vez más, el revuelo social alertó al regulador sobre los límites entre la información y los derechos de una menor. El análisis cuantitativo catalogó el acoso mediático sufrido por la menor y su familia, y motivó una Decisión del Consejo, instando a todos los medios a cumplir escrupulosamente la legislación, además de trasladar su informe a la Fiscalía para que investigara posibles vulneraciones de los derechos de la menor<sup>389</sup>. En otras tres ocasiones el Consejo Audiovisual derivó al Ministerio Fiscal informes sobre programas de TV – dos de la pública Canal Sur y uno de la municipal Lebrija TV – en los que el regulador consideró que no fueron tomadas las precauciones exigidas legalmente para proteger la imagen, la identidad o la intimidad de menores<sup>390</sup>.

De forma similar, el Consejo andaluz accionó a los órganos españoles competentes debido a irregularidades cometidas por emisoras de ámbito estatal. Solicitó intervenciones para, de un lado, impedir las redifusiones de programas de clasificación adulta en horario infantil y, de otro, para cambiar la señalización de programas de lucha, clasificándolos como no aptos para menores de 13 años. La clasificación y señalización de programas también fue objeto de otra Decisión del CAA, en la que reiteraba a las emisoras de TV la normativa concernida al tema. Otro tema relacionado fue los programas de videncia, cartomancia o esoterismo. El Consejo abrió expedientes y períodos de información previa para investigar a

---

<sup>389</sup> Decisión 17/2010. Tratamiento informativo a la noticia de la maternidad de una menor. Recuperado de [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/decisiones/Decision\\_2010\\_17\\_Maternidad%20ni%C3%B1a.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/decisiones/Decision_2010_17_Maternidad%20ni%C3%B1a.pdf) [Consulta: 13/02/2012].

<sup>390</sup> Este tema motivó también la realización en Cádiz de la Jornada “Menores bajo el foco mediático: criterios jurídicos y deontológicos”, en colaboración con la Fiscalía Superior de Andalucía. Mayo 2010.

varios operadores locales que, además de no tener licencia, emitieron este tipo de contenidos en las franjas horarias prohibidas.

En el ámbito del pluralismo, además de la realización y publicación de los estudios trimestrales y del Informe anual sobre pluralismo político, en Consejo también tuvo otras actuaciones diferenciadas. La falta de neutralidad informativa y diversidad de opiniones fue, por primera vez, la causa del mayor número de quejas recibidas y tramitadas por la ODA. También por primera vez, el CAA estimó una de esas quejas, constatando la falta de equilibrio en el reparto de tiempo de palabra en los informativos de la emisora Onda Cádiz, en referencia al último trimestre del año anterior<sup>391</sup>. La resolución recordaba al operador municipal sus obligaciones en tanto a la misión de servicio público que le corresponde. Otra queja resultó en una sanción de 5.500€ al Ayuntamiento de Tomares, pero por no atender los requerimientos del CAA cuando de la investigación del caso, que no pudo ser contrastado. Ya en un requerimiento, el organismo regulador instó a Ejido TV a cesar inmediatamente la emisión de publicidad política que había sido detectada y le advirtió sobre posibles sanciones.

Otras dos advertencias recayeron sobre el TV pública andaluza, una por falta de neutralidad acorde con el servicio público en el programa “Tierra y Mar”, y otra por no informar en sus telediarios sobre una sentencia judicial de absolución de profesionales del periódico “El Mundo”. Asimismo, un informe específico analizó el tratamiento dado por los medios a la decisión del Tribunal Supremo que desestimó una querrela del Partido Popular contra el entonces Presidente del Gobierno autonómico<sup>392</sup>.

Este último caso estaba relacionado también con la deontología profesional, ámbito en el que hubo otras intervenciones del Consejo. Dos resoluciones estimaron quejas concernidas a programas deportivos: uno de Radio Betis por declaraciones ofensivas, en las que el director del programa comparaba seguidores del club con terroristas de ETA; el segundo, de Giralda TV, por declaraciones que podrían considerarse difamatorias e incitación de rivalidad a partir de descalificaciones. En ambos casos, el Consejo demandó a los operadores que extremaran medidas para no vulnerar las Recomendaciones sobre violencia y deportes, publicadas el año anterior. Ya con relación a buenas prácticas, una

---

<sup>391</sup> Resolución 09/2010. Pluralismo Político en los informativos de Onda Cádiz. Recuperado de [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/resoluciones/ResolucionODA\\_2010\\_09.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/resoluciones/ResolucionODA_2010_09.pdf) [Consulta: 15/02/2012].

<sup>392</sup> Informe 03/2010, ampliación del informe 14/2009 sobre el tratamiento informativo del caso Matsa. Recuperado de [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/informes/Informe\\_2010\\_03\\_Ampliacion%20Matsa.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/informes/Informe_2010_03_Ampliacion%20Matsa.pdf) [Consulta: 15/02/2012].

nueva Decisión buscaba fomentar la igualdad de género en la programación de los medios públicos y mejorar la imagen de la mujer en el audiovisual<sup>393</sup>.

Sobre otras actuaciones de 2010, el Consejo emitió un nuevo estudio sobre el tratamiento informativo de la población y la cultura gitanas en las TVs públicas, el informe anual sobre las cuotas de obras europeas, y un informe sobre la legibilidad de la información que aparece sobrepresionada en los mensajes publicitarios de televisión (revelando que casi 40% de esos mensajes no se podían leer). Finalmente, llama la atención por su más que posible controversia una Decisión del CAA que solicitaba el apoyo de los medios públicos para la defensa y promoción de las fiestas y eventos taurinos<sup>394</sup>.

Llegando al **2011**, último año del marco temporal de nuestro análisis, el Informe anual del CAA presenta, de entrada, una situación preocupante:

“Un balance general del año nos lleva a afirmar que el despliegue de la TDT no ha cumplido en términos globales con las expectativas creadas. El Consejo Audiovisual de Andalucía ha constatado que el aumento de la calidad y la oferta de contenidos esperada no ha sido tal, y que la ordenación del sector que pretendía garantizar la igualdad de condiciones de competencia ha fracasado. Los datos así lo demuestran: más de la mitad de las señales de televisión local que capta el Consejo ocupan frecuencias libres de TDT, y lo están haciendo sin la correspondiente licencia. A este fraude hay que sumar el hecho de que las emisiones de la mayoría de estas televisiones sin licencia consisten en contenidos y programas prohibidos en determinadas franjas horarias establecidas en la Ley (CAA, 2012: 9)

Este balance negativo motivó diversas reclamaciones y solicitudes a los poderes públicos pero, según afirma el CAA, la efectividad de las acciones podría verse reforzada “si la encomienda de control efectivo de los negocios jurídicos residiera en esta autoridad audiovisual”, por lo que el organismo aboga por una reforma integral del marco jurídico de la comunicación audiovisual en Andalucía (CAA, 2012: 10).

Con relación a la regulación de contenidos, ámbito en el que el Consejo andaluz sí tiene competencias, señalamos la segunda Instrucción general emitida por el organismo. A principios del año, el regulador publicó los criterios sobre la accesibilidad de las personas con discapacidad visual y auditiva a los contenidos de los medios públicos y privados de ámbito autonómico andaluz. En base a las normas española y europea, la Instrucción

---

<sup>393</sup> Decisión 04/2010. Sobre el fomento de la igualdad en la programación de las televisiones públicas. Recuperado de [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/decisiones/Decision\\_2010\\_04\\_Fomento%20igualdad.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/decisiones/Decision_2010_04_Fomento%20igualdad.pdf) [Consulta: 18/02/2012].

<sup>394</sup> Decisión 05/2010. En relación a la difusión de información y programación taurina. Recuperado de [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/decisiones/Decision\\_2010\\_05\\_Programacion%20taurina.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/decisiones/Decision_2010_05_Programacion%20taurina.pdf) [Consulta: 18/02/2012].

recoge la definición de cuotas de subtítulos, audiodescripción y emisión en lengua de signos, así como un calendario progresivo de implementación de los servicios, según en cual durante el mismo año de 2011 la cadena pública debería ofertar 65% de sus programas subtítulos (100% en 2015), mientras las emisoras privadas deberían alcanzar un 45% (75% en 2013)<sup>395</sup>.

Pero 2011 fue año de doble cita electoral (comicios municipales y generales de España) y, consecuentemente, se observó un incremento de actividad en el ámbito de regulación del pluralismo político. La ODA recibió 74 quejas referentes sobre pluralismo político y falta de neutralidad y objetividad en la información, especialmente concernidas a los medios de gestión municipal (CAA, 2012: 37).

Del total de quejas, el Consejo emitió siete resoluciones y una decisión dando la razón a los reclamantes, al comprobar diferentes incumplimientos en los canales Fuengirola TV, Torrevisión, Ejido TV, Macarena TV y las radios Onda Castilblanco y Radio Ejido. Todos fueron advertidos sobre las obligaciones con el pluralismo y la neutralidad. A su vez, el Ayuntamiento de Mairena Alcor fue multado en 1000€ por no guardar por un período mínimo de 6 meses copias de la programación de Radio Mairena, motivo por el cual no se pudo investigar otra queja de falta de pluralismo.

También, el CAA envió requerimientos de cese inmediato de emisión a cuatro operadores, que difundieron publicidad política ilegal, además de trasladar a la Junta Electoral todos los casos para la consideración de posibles infracciones de la legislación electoral. Como en los dos años anteriores, fueron realizados los cuatro estudios trimestrales, resultantes del análisis detallado sobre el pluralismo político en las televisiones públicas de Andalucía, así como el Informe Anual del pluralismo correspondiente. Considerando la excepcionalidad de un año con dos elecciones, el Consejo emitió un documento de valoración de los estudios de pluralismo político, en el que declaraba, entre varios aspectos, una preocupación particular con las emisoras municipales, muchas de las cuales no conceden espacios significativos a los partidos de oposición mientras abunda la presencia de ediles y políticos gobernantes<sup>396</sup>.

---

<sup>395</sup> Instrucción sobre la accesibilidad de los contenidos audiovisuales en las televisiones autonómicas de Andalucía. [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/instruccion/pdf/1001/instruccion\\_accesibilidad\\_contenidos\\_audiovisuales\\_televisiones\\_andalucia.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/instruccion/pdf/1001/instruccion_accesibilidad_contenidos_audiovisuales_televisiones_andalucia.pdf) [Consulta: 19/02/2012].

<sup>396</sup> Documento de análisis y valoración sobre el Informe de pluralismo político en las televisiones públicas de Andalucía correspondiente al año 2011. Recuperado de [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/publicacion/pdf/1205/6\\_3\\_2\\_propuesta\\_decision\\_informe\\_anual\\_2011.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/publicacion/pdf/1205/6_3_2_propuesta_decision_informe_anual_2011.pdf) [Consulta: 19/02/2012].

Sobre otros aspectos del pluralismo, el Consejo realizó un nuevo Informe sobre la distribución por género de los tiempos de palabra en los informativos de las televisiones públicas andaluzas, evidenciando importantes desequilibrios como la predominancia de hombres en casi 80% del tiempo de palabra de actores políticos<sup>397</sup>. A raíz de los resultados, el CAA hizo pública una nueva Decisión, en la que recordó a la cadena pública RTVA la necesidad de incrementar y mejorar la visibilidad de las mujeres en distintos roles<sup>398</sup>. Otros tres informes fueron elaborados, uno a cerca de las noticias sobre violencia de género en la televisión pública, el segundo el pluralismo territorial y ámbitos temáticos, y el tercero sobre la presencia en los programas informativos de colectivos que necesitan mayor protección (personas mayores, discapacitados, inmigrantes y menores de edad)<sup>399</sup>.

Nuevas actuaciones fueron necesarias en relación a la protección de los menores. A diferencia de los años anteriores, casi no se aprecian infracciones relativas a contenidos eróticos o sexuales en horario infantil – tan sólo una advertencia a un operador por cable para que hiciera correcciones en su programación. Pero a finales de año, nuevas emisiones en abierto de pornografía fueron verificadas durante la madrugada, por lo que el CAA elaboró un documento informativo e hizo reuniones con los operadores audiovisuales para orientar sobre la prohibición de dichos contenidos sin codificación en cualquier horario. De forma similar, otra campaña fue iniciada para informar sobre las reglas de emisión de concursos y juegos de azar con participación del público a través de servicios telefónicos.

Sin embargo, otro tipo de emisiones inadecuadas acaparó diversas actuaciones del CAA, los programas de videncia, esoterismo y similares, también vinculados con servicios telefónicos de tarificación adicional<sup>400</sup>. Tres emisoras de TV fueron requeridas a interrumpir de forma inmediata la difusión en horario protegido de contenidos de esa naturaleza. Además, una de ellas – Canal 10 Andalucía – tuvo un sanción de 300.000€ por dicha infracción. El mismo problema fue detectado también entre emisoras que, además, operaban sin licencia. Según el Consejo, 64 canales de TV funcionaban ilegalmente, de los

---

<sup>397</sup> Informe sobre la distribución por sexo de los tiempos de palabra en los informativos de las televisiones públicas andaluzas. Recuperado de [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/informe/pdf/1110/informe\\_tiempo\\_palabra\\_porsexo.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/informe/pdf/1110/informe_tiempo_palabra_porsexo.pdf) [Consulta: 20/02/2012].

<sup>398</sup> Decisión 12/2011. Sobre la presencia de mujeres y hombres en los informativos andaluces. Recuperado de [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/decision/pdf/1110/decision\\_12\\_tiempo\\_palabra.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/decision/pdf/1110/decision_12_tiempo_palabra.pdf) [Consulta: 20/02/2012].

<sup>399</sup> Informe 1/2011. Presencia de noticias sobre violencia de género en los informativos de las televisiones públicas andaluzas. Recuperado de [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/informes/informe\\_1-2011\\_violencia\\_de\\_genero.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/informes/informe_1-2011_violencia_de_genero.pdf), e Informe 2/2011. Sobre la presencia de colectivos necesitados de mayor protección en los informativos. Recuperado de [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/informes/informe\\_colectivo\\_de\\_mayor\\_proteccion\\_y\\_votos\\_particulares.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/informes/informe_colectivo_de_mayor_proteccion_y_votos_particulares.pdf) [Consulta: 23/02/2012].

<sup>400</sup> Del total de 84 incumplimientos registrados por el CAA en 2011, 46 fueron pertinentes a ese aspecto [CAA, 2012].

cuales un 53% se dedicaban exclusivamente o mayoritariamente a programas de consultas con presuntos tarotistas y videntes. Al no estar bajo la competencia del CAA, el organismo regulador demandó la intervención de órganos pertinentes de los gobiernos andaluz y español, así como de la Fiscalía<sup>401</sup>.

Estas infracciones también motivaron un seguimiento específico de la programación de 216 frecuencias de radio FM. Si por una parte no se detectaron contenidos de esta naturaleza en las radios habilitadas legalmente, una vez más los incumplimientos de la normativa fueron originados por operadores sin licencia (Astrovisión Radio, Éxito Radio, La radio de Anabel y Sol Radio)<sup>402</sup>. A raíz de este informe, el Consejo Audiovisual instó al Gobierno andaluz a tomar medidas y al órgano estatal correspondiente a que retirara los números de tarificación adicional (806, 902, etc.) publicitados en dichos programas<sup>403</sup>.

Para la protección de los menores, el CAA también apostó en 2011 por una iniciativa de alfabetización mediática. A partir de la realización de jornadas de debate, el Consejo publicó un documento de Recomendaciones dirigidas a la comunidad escolar, los medios audiovisuales y los responsables por los menores<sup>404</sup>.

Todavía en relación a los derechos de los menores, el juicio por la desaparición de la joven sevillana Marta del Castillo motivó nuevas declaraciones del CAA. Antes de que se empezara el juicio, el Consejo publicó un conjunto de Recomendaciones a los canales de radio y TV, para evitar un juicio mediático paralelo y preservar los derechos de todas las personas involucradas, especialmente de menores de edad<sup>405</sup>. Sin embargo, varios medios parecen no haber hecho caso a los códigos éticos y normativa vigente. Motivado por 19 quejas ciudadanas en las primeras semanas del juicio, el CAA observó diversas irregularidades en los dos principales canales privados estatales (Antena 3 y Telecinco) y

---

<sup>401</sup> Decisión 11/2011. Sobre contenidos relacionados con el esoterismo y la paraciencia. Recuperado de [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/decision/pdf/1110/decision\\_11\\_esoterismo\\_sin\\_licencia.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/decision/pdf/1110/decision_11_esoterismo_sin_licencia.pdf) [Consulta: 27/02/2012].

<sup>402</sup> Informe del CAA sobre la emisión de contenidos esotéricos y de paraciencias en radio. Recuperado de [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/informe/pdf/1112/informe\\_rastreo\\_videncia\\_radio.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/informe/pdf/1112/informe_rastreo_videncia_radio.pdf) [Consulta: 27/02/2012].

<sup>403</sup> Decisión 18/2011 del CAA sobre la emisión de contenidos esotéricos y de paraciencias en radio. Recuperado de [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/decision/pdf/1112/def\\_decision\\_videncia\\_en\\_radio\\_30111.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/decision/pdf/1112/def_decision_videncia_en_radio_30111.pdf) [Consulta: 27/02/2012].

<sup>404</sup> Recomendaciones del CAA para el fomento de la alfabetización mediática. Recuperado de [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/recomendacion/pdf/1201/recomendaciones\\_alfabetizacion\\_mediatica.11.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/recomendacion/pdf/1201/recomendaciones_alfabetizacion_mediatica.11.pdf) [Consulta: 27/02/2012].

<sup>405</sup> Recomendaciones del CAA en relación a la retransmisión televisiva del juicio por la desaparición de Marta del Castillo. [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/recomendacion/pdf/1110/recomendaciones\\_retransmision\\_televisiva\\_juicio\\_marta\\_del\\_castillo.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/recomendacion/pdf/1110/recomendaciones_retransmision_televisiva_juicio_marta_del_castillo.pdf) [Consulta: 27/02/2012].

también el la TV pública andaluza Canal Sur. Los hechos quedaron recorridos por el Consejo Audiovisual, que emitió una declaración de advertencia<sup>406</sup>.

Por fin, respecto a otros ejes de regulación audiovisual, el Consejo Audiovisual realizó un año más el seguimiento de las cuotas de obras europeas, así como el Informe de contenidos emitidos por las televisiones andaluzas en el año 2011, documento a partir del que el CAA valora que “la implantación de la TDT y el desarrollo de la televisión privada no ha mejorado la calidad ni la pluralidad de la programación”<sup>407</sup>.

A partir del recorrido por las actuaciones del Consejo Audiovisual andaluz en el período entre 2007 y 2011, hemos identificado una intensa actividad respecto a sus funciones de regulación, de la cual destacamos dos Instrucciones generales, 17 recomendaciones y casi 140 resoluciones o decisiones que incluyen 37 sanciones y más de 30 requerimientos.

El Consejo también emitió más de 150 informes y estudios (preceptivos, consultivos, de seguimiento) y decenas de advertencias, gran parte de todo ello motivada por 1005 denuncias, quejas y consultas de la audiencia, cuya mayoría concernía a la regulación de contenidos audiovisuales, tal y como refleja la tabla siguiente:

---

<sup>406</sup> Decisión 17/2011. Sobre el tratamiento informativo de magazines televisivos al juicio por la desaparición de Marta del Castillo. Recuperado de [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/decision/pdf/1112/decision\\_17\\_marta\\_del\\_castillo.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/decision/pdf/1112/decision_17_marta_del_castillo.pdf) [Consulta: 10/01/2012].

<sup>407</sup> Informe de contenidos emitidos por las televisiones andaluzas en el año 2011. Texto difundido en la web del CAA. Véase: <http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/actividad/actuaciones/informes/2012/06/informe-de-contenidos-emitidos-por-las-televisiones-andaluzas> [Consulta: 06/06/2012].

Ámbito de regulación	Actuaciones destacadas del CAA (2007-2011)
Protección de los menores	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Instrucción general sobre emisión de publicidad de contactos personales y servicios de índole sexual</li> <li>· Decisiones, informes, requerimientos, advertencia y sanciones sobre clasificación de programas y señalización orientativa</li> <li>· Decisiones, recomendaciones, advertencias, requerimientos y sanciones sobre emisión de contenidos inapropiados en horario protegido (contenidos sexuales, violentos, esotéricos, concursos y juegos de azar, etc.).</li> <li>· Decisiones, recomendaciones y advertencias sobre la aparición de menores en los contenidos y programas (derechos de imagen, intimidad, honor, etc.)</li> <li>· Informe sobre tratamiento informativo de sucesos y tragedias con menores involucrados</li> <li>· Estudios y recomendación sobre publicidad de juguetes</li> <li>· Recomendaciones sobre alfabetización mediática</li> <li>· Notificaciones de infracciones a órganos estatales sobre aspectos diversos</li> </ul>
Derechos humanos y libertades fundamentales	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Informes, recomendaciones y advertencias sobre el tratamiento informativo de tragedias personales, violencia de género, enfermedades mentales, actos violentos en el deporte y temas concernidos a la ciencia y la tecnología</li> <li>· Decisión, recomendación, requerimiento y advertencias sobre normas deontológicas (espectacularización de la noticia, exactitud, falta de rigor, neutralidad y objetividad en la información)</li> <li>· Advertencias sobre dignidad humana, contenidos ofensivos, trato vejatorio y/o incitación de rivalidad</li> <li>· Sanción por declaraciones homófobas</li> <li>· Decisión, estudios, informes, sobre igualdad de género (discriminación, contenidos sexistas o estereotipados, visibilidad y tiempo de palabra de las mujeres en la información, en los deportes).</li> <li>· Informes, recomendaciones, requerimientos y advertencias sobre pluralismo: <ul style="list-style-type: none"> <li>- cobertura política de períodos electorales</li> <li>- pluralismo político, social, territorial, temático en períodos regulares</li> <li>- discriminación de grupo político o desequilibrio de opiniones</li> <li>- presencia de colectivos desfavorecidos (mayores, inmigrantes, discapacitados)</li> </ul> </li> <li>· Instrucción general y estudio sobre accesibilidad de las personas con discapacidad sensorial</li> </ul>
Diversidad cultural y diálogo intercultural	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Recomendaciones sobre tratamiento informativo de la inmigración</li> <li>· Recomendaciones sobre estereotipos raciales o culturales</li> <li>· Estudios e informes sobre presencia y tratamiento de la comunidad gitana y la cultura andaluza (Año del Pueblo Gitano)</li> <li>· Informes sobre cumplimiento de cuotas de obras europeas</li> <li>· Estudio sobre diversidad cultural de películas emitidas en la TV pública</li> </ul>
Otros	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Decisión y requerimientos de cese sobre publicidad política</li> <li>· Decisión, informes y sanción sobre reglas de comunicación comercial y contenidos vinculados a servicios telefónicos de tarificación adicional</li> <li>· Informe sobre publicidad institucional</li> <li>· Informe sobre cuotas de producción independiente</li> <li>· Decisión sobre apoyo a festejos taurinos</li> </ul>

Tabla 6.11. Fuente: elaboración propia

El análisis de las actuaciones del CAA nos permite visualizar una diferencia importante del caso catalán y, especialmente, de su homólogo navarro, estudiados anteriormente. Si en el subcapítulo anterior hemos visto que el Consejo Audiovisual de Navarra cerraba su trayectoria conmemorando la “erradicación” de infracciones en términos de protección de los menores, en Andalucía la situación fue totalmente opuesta. El organismo regulador andaluz es, de lejos, el que más vulneraciones graves de la normativa audiovisual se ha enfrentado de los tres consejos autonómicos españoles examinados. Pese a que solo empezó a resolver expedientes sancionadores en 2009, ha sido el que más aplicó penalizaciones económicas – 37 en tres años, mientras el Consell catalán aplicó 35 multas en todo el período de cinco años – y también las sanciones más cuantiosas (hasta 300.000 euros). Las actuaciones del CAA ponen de manifiesto un problema serio de desconsideración de la ley, con todo tipo de contenidos prohibidos e inapropiados emitidos reiteradas veces, sin restricciones, en territorio andaluz. Infracciones a veces por doble partida ya que son cometidas, en varios casos, por emisoras que siquiera están autorizadas a operar.

Es cierto que el período temporal abarcado por la investigación representa una época diferenciada para el Consejo andaluz, ya que coincide con los primeros años de trabajo pleno y efectivo del CAA, mientras los reguladores catalán y navarro ya habían empezado su andadura algunos años antes, lo que puede representar que problemas parecidos hayan sido solucionados previamente al tiempo considerado por el estudio.

De todos modos, se puede observar que el Consejo Audiovisual de Andalucía ha buscado afianzar su rol de autoridad reguladora, avanzando rápidamente en la utilización de todos los mecanismos disponibles para corregir los fallos del sector. No obstante, así como los dos otros consejos autonómicos, la regulación de los medios tropieza en la falta de competencia sobre las emisoras de cobertura estatal, fuentes de diversos incumplimientos identificados en las comunidades autónomas, y que no encuentran respuesta debido a la ausencia de un efectivo organismo regulador para todo el país.

## **6.5. Otras iniciativas en Comunidades Autónomas**

La inexistencia de un regulador estatal y la competencia compartida por los Gobiernos central y autonómico sobre servicios de comunicación audiovisual motivaron, además de los tres casos analizados, otras iniciativas en el ámbito de la regulación audiovisual.

La experiencia más reciente es la de las **Islas Baleares**. El Estatuto de Autonomía<sup>408</sup>, reformado y aprobado en 2006, determinaba que el Gobierno debería desarrollar la legislación pertinente para poner en marcha un regulador independiente, el Consejo Audiovisual. Tres años más tarde, el Parlamento balear aprueba una norma específica, la Ley 2/2010, de 7 de junio, del Consejo Audiovisual de las Illes Balears<sup>409</sup> para instituir el cuarto organismo regulador autonómico del territorio español. En el momento de la aprobación de la Ley, según declaraciones recogidas en artículos de prensa, representantes del Ejecutivo afirmaron que el modelo del Consejo Audiovisual de Navarra había sido la referencia utilizada para diseñar el marco jurídico del regulador autonómico balear<sup>410</sup>.

Analizando el texto de la Ley 2/2010, podemos observar algunas de las características previstas: un consejo formado por nueve miembros, elegidos por mayoría cualificada de tres quintas partes del Parlamento para un mandato de seis años, con la posibilidad de una renovación por igual período (exceptuando el cargo de presidente del consejo); autonomía financiera y administrativa; personalidad jurídica propia, entre otros aspectos positivos. Por otro lado, cuando analizamos las competencias y poderes otorgados al futuro regulador, se observa que en relación al desarrollo normativo del sector y a los procesos de adjudicación de licencias para los operadores de servicios audiovisuales, su papel se limita a la elaboración de informes mayoritariamente previos (que no preceptivos ni vinculantes). Sobre la potestad sancionadora, reconocida como uno de los mecanismos fundamentales para una efectiva regulación, la Ley dice que el Consejo Audiovisual “puede” ejercerla por delegación del Gobierno, pero que dependería de un decreto “en el cual se tienen que especificar el alcance y las condiciones de la delegación. (...) también ha de determinar, en su caso, si incluye la adopción de medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pueda recaer” (Ley 2/2010, 2010: 50). No profundizaremos en el análisis del Consejo Audiovisual de las Illes Balears, considerando que a mediados de 2012 dicho organismo todavía está en el papel.

Por su parte, el Gobierno de **Canarias** publicó, en 2010, el Anteproyecto de Ley para el que podría llegar a ser la quinta autoridad reguladora del audiovisual en España, el Consejo Canario del Sector Audiovisual (CCSA). Estaría compuesto por 7 personas para un mandato de seis años, elegidas por el Parlamento (cinco) y el Gobierno (dos), entre personas con reconocidas por su vínculo con los sectores audiovisual, cultural, universitario

---

<sup>408</sup> Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, publicada en el BOE núm. 52, de 1 de marzo de 2007.

<sup>409</sup> Publicada en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears* (BOIB) núm. 92, de 19/06/2010.

<sup>410</sup> Véase <http://www.diariodemallorca.es/mallorca/2010/05/25/baleares-convierte-cuarta-comunidad-autonoma-consejo-audiovisual/573355.html> [Consulta: 14/12/2011].

o asociativo. Entre las competencias previstas, el CCSA debería realizar informes sobre las bases de concursos públicos para emisoras de radio FM y TDT, garantizar el cumplimiento de la misión de servicio público de los operadores o imponer sanciones en los casos tipificados. Sin embargo, a principios de 2012, el anteproyecto sigue disponible para consultas en la página web<sup>411</sup> del gobierno autonómico, aunque artículos de prensa recogen que el actual Ejecutivo canario no tiene como prioridad poner en marcha el regulador<sup>412</sup>.

En dirección contraria, otras comunidades autónomas españolas pueden ser mencionadas por sus iniciativas fallidas o estancadas. Proyectos que no llegaron a resultar en un organismo independiente, bien porque fueron abortados por el deseo de los políticos de turno, o porque se encuentran perdidos en el olvido. A principios de 2012, podemos mencionar:

En **Galicia** existía, desde 1999, el *Consello Asesor de Telecomunicacións e Audiovisual*. El órgano había sido creado por decreto en 1995, pero sólo fue puesto en marcha cuatro años después con la Ley del Audiovisual de Galicia<sup>413</sup>. El propio nombre indica que su misión es, en este caso, la de asesorar a la *Xunta* de Galicia. A finales del año 2005 fueron aprobadas modificaciones en la composición y las funciones de este órgano<sup>414</sup>. La estructura del Consejo está compuesta por el Presidente (que es el mismo Presidente de la *Xunta*), cuatro Vice-presidentes y 15 vocales (todos titulares de consejerías y departamentos del Gobierno), y cerca de 30 representantes de administraciones locales, entidades, sindicatos, asociaciones, universidades, etc. El Consejo Asesor está adscrito a la Dirección General de Comunicación Audiovisual. En su página Web, se describe el Consejo como el “máximo órgano asesor” con funciones de estudio, deliberación y propuestas en materia de telecomunicaciones y audiovisual<sup>415</sup>. Evidentemente, este consejo no cuenta con las características mínimas pertinentes a un organismo independiente, además de que su función básica es la asesora, no la de regular el sector.

En la **Comunidad Valenciana**, la propuesta de crear un organismo regulador está prevista legalmente. En 2006 fue aprobada la *Llei 1/2006, de 19 d'abril, del Sector*

---

<sup>411</sup> Véase [http://www.gobiernodecanarias.org/presidencia/informacion\\_publica/anteproyecto\\_de\\_ley\\_ccsa.pdf](http://www.gobiernodecanarias.org/presidencia/informacion_publica/anteproyecto_de_ley_ccsa.pdf) [Consulta: 01/03/2012].

<sup>412</sup> De acuerdo con el diario on-line Crónicas de Lanzarote, véase <http://www.cronicasradio.com/El-Consejo-Audiovisual-no-es.html> [Consulta: 13/04/2012].

<sup>413</sup> Ley 6/1999, de 01/09/1999, publicada en el Diario Oficial de Galicia (DOG) núm. 174, de 08/09/1999.

<sup>414</sup> Decreto 592/2005, de 29/12/2005, publicado en el DOG núm. 7, de 11/01/2006.

<sup>415</sup> Ver <http://www.xunta.es/comunicacion/dxca> [Consulta: 29/06/2008].

*Audiovisual*, un conjunto de normas que tuvo como objetivo ordenar, regular y fomentar la actividad audiovisual valenciana<sup>416</sup>. El capítulo II de la Ley, en su artículo 5, dice:

“Mediante una ley específica se creará el Consejo del Audiovisual de la Comunidad Valenciana en el que se determinará su cometido, naturaleza y régimen jurídico, ámbito y principios de actuación, estructura orgánica y composición, estatuto de sus miembros, recursos económicos, organización y funcionamiento, personal a su servicio y relaciones con las instituciones de la Generalidad” (Ley 1/2006, 2006: 14109).

Más adelante, el artículo 47 menciona que corresponderá al futuro Consejo las funciones de inspección y control, y el artículo 52 que el Consejo podrá requerir a los operadores los datos que considere necesarios. Sin embargo, casi seis años después, los grupos políticos valencianos todavía no han llegado a un acuerdo para la normativa del Consejo Audiovisual y su consecuente desarrollo.

En **Euskadi**, o País Vasco, durante el año 2000 fueron presentadas tres propuestas parlamentarias para la creación de una autoridad independiente de regulación audiovisual. La última proposición se hizo en el 2004 y acabó rechazada. En 2006, representantes de los grupos políticos nacionalista vasco (PNV) y socialista (PSE) llegaron a firmar y publicar un acuerdo, en donde se comprometían a impulsar una reforma de los medios públicos y la creación del Consejo Vasco del Audiovisual como órgano independiente<sup>417</sup>, aunque posteriormente no hubo avances.

Del mismo modo, en el 2003 el Parlamento de **Aragón** instó al Gobierno autonómico a que presentara un proyecto de Ley para la creación de un consejo audiovisual. En 2010, miembros del Gobierno llegaron a anunciar la presentación de un proyecto de ley para la creación de la autoridad reguladora independiente. A finales de 2011 ello no se había producido y el grupo parlamentario *Chunta Aragonesista* presentó una proposición no de ley para instar – otra vez - al Gobierno, a que presentara antes de seis meses el proyecto; no obstante, dicha proposición fue rechazada por la Comisión Institucional de las Cortes de Aragón<sup>418</sup> y tal proyecto no ha visto la luz.

Ya en **Castilla-La Mancha**, fue aprobada en 2007 la nueva Ley del Audiovisual de ámbito autonómico. El proyecto de dicha Ley preveía la creación de un organismo regulador independiente para el audiovisual autonómico y local. Sin embargo, para lograr la

---

<sup>416</sup> Publicada en el *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana* (DOCV) núm. 5.243, de 21/04/2006.

<sup>417</sup> Véase [http://www.eaj-pnv.eu/adjuntos/pnvDocumentos/8518\\_archivo.pdf](http://www.eaj-pnv.eu/adjuntos/pnvDocumentos/8518_archivo.pdf) [Consulta: 05/02/2012].

<sup>418</sup> Véase <http://www.europapress.es/aragon/noticia-rechazada-pnl-cha-instaba-presentar-proyecto-ley-consejo-audiovisual-20111128131032.html> [Consulta: 05/02/2012].

aprobación de la Ley, los grupos políticos acordaron la retirada de los artículos referidos al consejo audiovisual. Otro caso, como mínimo curioso, es el de **Castilla y León**. En mayo de 2009 entró en vigor una nueva ley para la publicidad institucional<sup>419</sup>, en la que una disposición final instaba a la Junta a enviar a las Cortes un proyecto para que:

“(...) se cree el Consejo Audiovisual de Castilla y León, como órgano independiente de las instituciones, empresas, agentes y entidades directamente relacionadas con el sector, y que actuará con carácter consultivo y asesor, para promover el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios, y el cumplimiento de la normativa vigente en materia audiovisual y de publicidad en el ámbito de los medios audiovisuales en Castilla y León” (DOCYL, nº100, 29/05/2009: 4).

Es relevante que el texto demanda una independencia del futuro Consejo hacía el sector audiovisual, no del poder público. En esta dirección, el Consejo del Gobierno autonómico aprobó en 2010 el proyecto de Ley para la creación del Consejo Audiovisual de Castilla y León, con una configuración similar a los reguladores independientes (ocho miembros, elección parlamentaria, mandato de cinco años, etc.), pero el organismo se constituye como un “órgano consultivo y asesor con facultades para promover y dinamizar el sector audiovisual (...). Adscrito a la consejería de la Presidencia, no generará nuevas estructuras administrativas ni sus correspondientes costes añadidos”<sup>420</sup>. Hasta principios de 2012, no consta que se haya puesto en marcha dicho Consejo.

Por fin, uno de los ejemplos más negativos es el de la Comunidad de **Madrid**. En el año 2001 había creado su Consejo Audiovisual y una Comisión Técnica Audiovisual. A ejemplo de Galicia, el organismo fue constituido de manera colegiada, pero no llegó a erigirse como un ente regulador, debido a sus limitadas competencias y casi nula autonomía. La función básica del Consejo era asesora, vinculado directamente al Gobierno autonómico de Madrid. En vez de fortalecer y calificar el trabajo de dicho órgano, y contrariando una tendencia europea de consolidación de las autoridades independientes, el Gobierno del Partido Popular, liderado entonces por Esperanza Aguirre, acordó en 2007 derogar la existencia del Consejo Audiovisual<sup>421</sup>.

Aunque no entremos a valorar dichos casos de ámbito autonómico, es inevitable observar una cierta tendencia de “ideología política” entre los gobiernos que apuestan por organismos reguladores independientes y los que se resisten en ceder sus poderes

---

<sup>419</sup> Ley 4/2009, de 28 de mayo, de Publicidad Institucional de Castilla y León. Publicada en el suplemento del Diario Oficial de Castilla y León (DOCYL) núm. 100, de 29/05/2009.

<sup>420</sup> Noticia publicada en la página web de la Junta de la Comunidad de Castilla y León. Véase: <http://www.jcyl.es/web/jcyl/Gobierno/es/Plantilla100DetalleFeed/1246464876027/ConsejoGobierno/1270554071379/Comunicacion> [Consulta: 23/01/2012].

<sup>421</sup> Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCM) núm. 166, de 14/07/2007.

relacionados con los medios audiovisuales. De todos modos, tal y como hemos visto a lo largo de este capítulo, las iniciativas de CCAA hacen frente a muchos problemas detectados en los medios regionales y locales, aunque no pueden combatir las irregularidades registradas en la esfera estatal, por lo que España sigue siendo un caso anómalo entre los países europeos.



## CAPÍTULO 7

### La limitación consultiva del *Conseil National de l'Audiovisuel* de Líbano

Tal y como hemos previsto en la planificación de nuestro estudio, después de conocer la trayectoria de la regulación de los medios audiovisuales en dos países europeos – Francia y España – haremos el mismo recorrido por otros dos países de la orilla sur del Mediterráneo, uno del Máchreq y otro del Magreb, regiones también conocidas como *Middle East and North Africa* (MENA). En cuanto al desarrollo del sector audiovisual y de un organismo regulador, el Líbano ha sido precursor y ha ocupado un papel relevante en la región de Oriente Próximo, por lo que será el primer analizado.

Asimismo, la trayectoria de Líbano está marcada por varias contradicciones, un país de extremo pluralismo y profundas divisiones (Dajani, 2001) que contribuyen a la justificación de su inclusión en el presente estudio. En una zona en la que todavía persisten diversas dictaduras, Líbano está considerado un país libre, pero afronta las dificultades que conllevan la división sectaria y un sistema de gobierno confesional (Melki y otros, 2012: 09).

#### 7.1. La iniciativa privada en Líbano

Las emisiones de radio en territorio libanés empezaron en 1937, de la mano del gobierno francés (*Radio Levant*) y de forma paulatina se abrió el mercado de la radiodifusión. Tanto es así que Líbano fue el precursor de las radios comerciales privadas en el mundo árabe (Ayish, 2011: 73). Otra especificidad es que, al contrario de la mayoría de países de la zona euromediterránea, la televisión libanesa no nació en forma de monopolio estatal, sino que hizo el camino contrario, pasando de las manos de la iniciativa privada al control gubernamental. De hecho, la iniciativa de empresarios libaneses que pusieron en marcha en mayo de 1959 la *Compagnie Libanaise de Télévision* (CLT) consistió la primera emisora no operada directamente por un gobierno entre los países árabes<sup>422</sup>. El acuerdo no otorgaba al operador derechos de monopolio y determinaba que la emisora estaba bajo escrutinio oficial

---

<sup>422</sup> Según Dajani (2001: 1), el proyecto contemplaba únicamente las cuestiones mercantiles, dando poca o ninguna atención a las implicaciones o responsabilidades sociales del medio, hecho en el cual radica la principal debilidad de televisión libanesa, marcada por una lógica comercial que a menudo era contraria a la del servicio público y el bienestar social.

del gobierno, por lo que estaban vetados contenidos contrarios a la salud pública, la moral, los grupos religiosos o enaltecer la imagen de algún político o partido (Dajani, 2001).

Tres años más tarde, en mayo de 1962, una segunda emisora privada – *Compagnie de Télévision du Liban et du Proch-Orient (Tele Orient)*, respaldada por la estadounidense ABC – empezó a emitir. Así, hasta mediados de los 70 la población libanesa no dispuso de cadenas de TV de gestión estatal y la oferta se reducía a dos canales comerciales (Rugh, 2004; Boyd, 1999). A finales de 1974, antes que estallara la guerra civil en el país<sup>423</sup>, empezaron a concretarse acuerdos para institucionalizar el control político sobre la radiodifusión (Ayish, 2011: 89). La licencia de operación a CLT fue renovada, pero incluía la compra de sus instalaciones de transmisión por parte del gobierno, que las arrendaría a la compañía para su explotación. Además, se decretó la presencia de dos censores en la emisora, la difusión de un programa diario de una hora elaborado por el gobierno y que la empresa debería pagar el 6,5% de sus ingresos publicitarios netos al gobierno (Dajani, 2001: 1).

Ya en 1977, debido a las serias dificultades económicas enfrentadas tanto por la CLT como por *Tele-Orient*, además del uso de cada una por facciones opuestas de un país inmerso en un conflicto armado, la solución indicada por un comité especial designado por el Consejo de Ministros fue la fusión entre los dos operadores privados en una única compañía, mitad controlada por el Estado y mitad por el sector privado (Dajani, 2001: 2). Así, el Gobierno libanés compró el 50% de las acciones de la nueva *Télé Liban*<sup>424</sup>.

A partir de la entrada del Estado como accionista en la única emisora de TV, nuevos decretos fueron aprobados en los años siguientes. En 1978, el Presidente de la República ratificó el estatuto de *Télé Liban* por un período de 25 años<sup>425</sup>. Un año más tarde, otros dos decretos formalizaban los derechos de monopolio atribuidos al operador de televisión que, a su vez, estaba bajo vigilancia gubernamental<sup>426</sup>. De este modo, la emisora era la única detentora legal de los derechos de difusión televisiva, aunque durante e incluso después del final del conflicto libanés hasta 50 emisoras surgieron al margen de la ley (Amir, 2001: 34).

---

<sup>423</sup> La guerra civil de Líbano duró cerca de 16 años (1975 – 1991). El fin del conflicto empezó a gestarse con el Acuerdo de Ta'if, en 1989. Véase: <http://www.globalsecurity.org/military/world/war/lebanon.htm> [Consulta: 24/03/2012].

<sup>424</sup> Decreto-ley núm. 100, de 30/06/1977, y Decreto núm. 770, de 30/12/77, de creación de *Télé Liban* (Sociedad Anónima de economía mixta). Véase: <http://www.ministryinfo.gov.lb/main/MinistryOfInformation/OrganizationoftheMinistry.aspx> [Consulta: 24/03/2012].

<sup>425</sup> Decreto núm. 1095, de 22/03/78, de *Ratification du Statut "Télé Liban "*, que detalla la estructura del capital y la composición del Consejo de Administración de la cadena. Recuperado de <http://www.ministryinfo.gov.lb/main/MinistryOfInformation/OrganizationoftheMinistry.aspx> [Consulta: 24/03/2012].

<sup>426</sup> Decreto núm. 2098, de 21/06/1979, de *Conversion de tous les droits de télévision pour le Liban TV*. Y Decreto núm. 3372, de 08/08/1980, de *Organisation du gouvernement aux fonctions du commissaire de la société Tele Lebanon et le contrôle*. Ambos textos disponibles en: <http://www.ministryinfo.gov.lb/main/MinistryOfInformation/OrganizationoftheMinistry.aspx> [Consulta: 24/03/2012].

Siguiendo la tendencia global de liberalización de mercados en los años 90, y sin poder eludir la feroz competencia de varios canales sin licencia que conquistaron gran parte del público durante los años de guerra civil, el panorama audiovisual libanés pasaría por cambios importantes a partir de 1994, con la *Loi N° 382 sur la Diffusion Radiophonique et Télévisée* (en adelante, Loi 382-94). La reglamentación concernida al sector audiovisual se establecía sobre el criterio de neutralidad tecnológica y partía del mismo principio fundamental observado en la legislación francesa: la comunicación audiovisual es libre y la libertad de los medios se ejerce dentro del marco legal vigente<sup>427</sup>.

Por un lado, el gobierno asumió el 100% de la titularidad de *Télé Liban*, a partir de una interpretación del artículo 41 de la Ley, que instaba al poder público a *reorganizar* la cadena. De esta forma, el Consejo de Ministros y, más concretamente, el Ministro de Información pasaron a designar directamente el Consejo de Administración de la TV estatal.

“Desde una perspectiva legal, *Télé Liban* es una sociedad de responsabilidad limitada bajo la custodia del Ministerio de Información que sin embargo, no puede interferir en su actividad cotidiana. El Presidente del Consejo, si lo desea, puede negarse a obedecer órdenes del Ministerio de Información, a menos que estén aprobadas, mediante una votación, por parte del propio consejo de \*TL (artículo 157 de la ley libanesa de comercio que regula las sociedades de participación). En otras palabras, en teoría, el Consejo de administración, tiene poca limitación de poder y puede funcionar de manera bastante independiente, excepto cuando el Consejo de Ministros, representado por el Ministerio de Información, toma las decisiones. Habría que volver a recordar que esta ‘independencia’ está limitada por el hecho que el consejo se pueda disolver y ser sustituido por cualquiera otro consejo, en cualquier momento, por una sencilla decisión del Consejo de Ministros (Dabbous-Sensenig, 2012: 46)<sup>428</sup>.

Por otra parte, la Ley de la radiodifusión volvió a permitir la entrada de capital privado para la explotación de nuevos canales, tornándose la primera norma de liberalización del sector audiovisual en el mundo árabe. El texto traía una serie de criterios, a los que estarían condicionadas las licencias de operación de radio y TV. Entre ellos:

“El compromiso de la institución de respetar la condición humana, la libertad y los derechos del otro, el pluralismo en la expresión de opiniones e ideas, la objetividad de la difusión de las noticias y acontecimientos, el respeto a la el orden público, las necesidades de la defensa nacional y los criterios de interés público. (...) El compromiso de la institución con las necesidades de desarrollo de la industria nacional de producción audiovisual. (...) El compromiso de la institución con el volumen de producción local definido en el libro de especificaciones relativo a cada categoría de medios audiovisuales y en los diferentes programas” (Loi 382-94, 1994: 4)<sup>429</sup>.

---

<sup>427</sup> *Loi No 382 Sur La Diffusion Radiophonique et Télévisée*. Versión en francés publicada en la web del Ministerio de Información de Líbano: <http://www.ministryinfo.gov.lb/fr/main/MediaLaws/ActNo.382.aspx> [Consulta: 04/09/2011].

<sup>428</sup> Traducción del autor de la presente investigación.

<sup>429</sup> Traducción del autor de la presente investigación.

La ley también señalizaba la posibilidad de desarrollar la comunicación local, indicando que las emisoras de radio y televisión podrían tener espacios dedicados a determinadas regiones del país, con un máximo de 20 horas semanales (Loi 382-94, 1994: 6). Bajo estos preceptos y - según el gobierno - de acuerdo con los criterios de priorización establecidos, en 1996 fueron concedidas las primeras licencias a decenas de operadores de radio y TV que empezaron a emitir por ondas terrestres. A finales del siglo XX, hasta 40 televisiones privadas llegaron a estar funcionando en Líbano (Amir, 2001: 35). El bajo coste de la suscripción de TV por cable y el surgimiento de los canales por satélite, muchos sin licencia, también han cambiado drásticamente el consumo audiovisual en el país, alcanzando rápidamente dos tercios de los hogares libaneses (Dajani, 2001).

Sin embargo, diversas voces se han alzado a lo largo de los años, denunciando que la liberalización del sector no garantizó la libertad de expresión y el pluralismo de medios. En el año 2000, por ejemplo, una publicación de Article 19 afirmaba que a través de un decreto del Gobierno el número de estaciones de radio en Líbano había sido drásticamente reducido de 52 a 4, y el de canales de TV de 100 a 11, lo que los autores definieron como una preocupante maniobra para limitar la diversidad de opiniones en el espacio público (Article 19, 2000: 1). También hubo críticas al papel otorgado a la emisora pública y a la gestión por parte de los responsables que diversas veces consideraron volver a privatizar *Télé Liban* y llegaron a cerrarla temporalmente (Dabbous-Sensenig, 2002).

Datos del año 2010 apuntan que, sin contar la oferta vía cable o satélite, operan en el país en torno a nueve canales de TV y más de 40 emisoras de radio, entre AM y FM (Trombetta, 2010). Es así uno de los países de la región con más frecuencias asignadas a estaciones privadas de radio y con más emisoras privadas de cobertura local (Ayish, 2011). Contrariando su tradición precursora en el desarrollo de las tecnologías de comunicación, la radiodifusión vía ondas terrestres sigue todavía utilizando el sistema analógico, mientras las señales digitales conciernen básicamente a los servicios de pago vía satélite. En 2008, la autoridad libanesa de regulación de las telecomunicaciones (*Telecommunications Regulatory Authority*) elaboró un estudio sobre la estrategia a ser adoptada para la conversión digital de la televisión en Líbano<sup>430</sup>. Sin embargo, no hay señales de avances concretos en el proceso<sup>431</sup>.

---

<sup>430</sup> *Digital Migration Strategy for TV Broadcasting* (2008). Recuperado de <http://www.tra.gov.lb/Digital-Migration-Strategy-for-TV-Broadcasting-plan> [Consulta: 10/09/2011].

<sup>431</sup> Según lo acordado en la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) se ha fijado el año 2015 como la fecha tope para el apagón analógico en Líbano y otros varios países árabes. Véase: <https://itunews.itu.int/En/2346-Switching-from-analogue-to-digital-television.note.aspx> [Consulta: 10/09/2011]. Aunque en 1994 Líbano también lideró la adopción de los servicios de comunicación móvil en la región, actualmente se está quedando atrás de la mayoría de sus vecinos en todo el

“El paso a la televisión digital se encuentra con diferentes obstáculos, algunos de los cuales venden dados por la carencia de cooperación entre las diferentes partes implicadas, tanto el sector privado como público y las propias emprendidas de radiodifusión, además de los problemas de infraestructuras adecuadas, abastecimiento de equipo y otros aspectos. Télé Liban, de la misma forma que otros operadores, se mantiene a la espera de la aplicación de un plan de transición” (Dabbous-Sensenig, 2012: 75)<sup>432</sup>.

Aunque no presente resultados muy avanzados en este aspecto, la población que supera los 4 millones de personas dispone de uno de los ecosistemas comunicativos más abiertos y diversos del Oriente Próximo, de acuerdo con la evaluación de la Comisión Europea<sup>433</sup>. Además, Líbano también ha sido pionero en el tema específico que nos ocupa: ha creado el *Conseil National de l’Audiovisuel*, primera autoridad de estas características en el Mediterráneo sur, aspecto que profundizaremos en los siguientes apartados.

## 7.2. Evolución y estado actual del CNA

Así como otros tantos países en todo el mundo, en Líbano el control directo de los medios audiovisuales estuvo por muchos años en las manos del poder político. Un decreto del año 1977 autorizaba al Consejo de Ministros a supervisar las actividades de *Télé Liban* en todo lo relativo a sus objetivos, gestión, contenidos, financiación y relaciones con otras entidades. Otro decreto del año 1980 establecía un “controlador” para la emisora, designado por el Consejo de Ministros, con el deber de fiscalizar la cadena, según hemos tratado en el apartado anterior.

Pero la Ley sobre la radiodifusión de 1994 trajo consigo, además de la liberalización del sector audiovisual, otra novedad. La legislación contemplaba la creación del *Conseil National de l’Audiovisuel*. Inspirado en el ejemplo del *Conseil Supérieur de l’Audiovisuel* (CSA) de Francia<sup>434</sup>, el surgimiento del Consejo en Líbano parecía acompañar la tendencia internacional de establecer un organismo independiente del gobierno y del mercado con la misión de regular un sector liberalizado.

---

proceso de digitalización, no sólo de la TV pero también de la penetración de servicios de conexión de banda ancha, por ejemplo (Melki y otros, 2012: 18).

<sup>432</sup> Traducción del autor de la presente investigación.

<sup>433</sup> Véase documento de trabajo SEC (2010) 522: *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2009. Progress Report Lebanon*. Recuperado de [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10\\_522\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10_522_en.pdf) [Consulta: 12/02/2012].

<sup>434</sup> Véase capítulo 5 de la presente investigación.

No obstante, las diferencias del regulador francés empiezan a hacerse evidentes en la misma norma de creación de la instancia libanesa. El capítulo 5 de Ley 382-94 se titula “La licencia” y en sus artículos se establece la creación del Consejo. Esto es, la legislación no dedica protagonismo a la creación de lo que debería ser la autoridad reguladora estatal, sino que, como una pieza del proceso de emisión de licencias, surge el *Conseil National de l’Audiovisuel* (en adelante, CNA).

De acuerdo con los artículos 17 a 21 de la ley, el CNA estaría compuesto por 10 miembros, designados a partes iguales por el Consejo de Ministros del gobierno y por el Parlamento<sup>435</sup>, entre ciudadanos libaneses destacados en los ámbitos intelectual, literario, científico o tecnológico, para un mandato de tres 3 años renovable. También se establecen algunas directrices para evitar el conflicto de intereses como la prohibición a los funcionarios de órganos gubernamentales y los que ocupen cargos públicos elegibles. Asimismo, durante su mandato los miembros del CNA no pueden desarrollar cualquier otra actividad que sea incompatible con su función, pese a que la norma no define qué tipos de incompatibilidades.

Por otra parte, aunque pueden observarse disposiciones legales que buscan otorgar autonomía a los miembros del CNA, la misma norma se encarga de restar independencia a los aspectos estructurales del organismo. El artículo 22 establece que el Consejo Audiovisual redacta y aprueba su reglamento de funcionamiento interno, pero depende de la aprobación del Ministro de Información.

Es importante destacar que la Ley 382-94 no otorga personalidad jurídica propia al CNA y no hace ninguna mención a la *independencia* del organismo. Al contrario, el Consejo aparece como una “parte” del Ministerio de la Información, incluso operando desde sus oficinas. La legislación tampoco asegura un presupuesto y no le otorga autonomía para administrar los recursos que disponga.

Las principales funciones encargadas al CNA se refieren, lógicamente, a las licencias a operadores de radiodifusión, considerando que su creación aparece incluida en este procedimiento. El Consejo debe evaluar las solicitudes de licencia y los *cahiers des charges* (pliegos de condiciones) fijados para cada licencia, publicando sus consideraciones en el Boletín Oficial libanés.

---

<sup>435</sup> El mismo sistema de designación empleado para el nombramiento del Consejo Constitucional de Líbano.

Por otra parte, en el aspecto más relevante a los objetivos de esta investigación, la Ley libanesa hace otra atribución al CNA. En el capítulo 11, significativamente titulado “El ejercicio de la censura sobre la radio y la televisión”, el artículo 47 reza que el consejo ejerce el control sobre las televisiones y las radios, a petición del Ministerio de Información y a través de sus órganos. Para un primer incumplimiento, a propuesta del CNA, el Ministro de Información puede determinar la suspensión temporal de las emisiones por hasta 3 días; el incumplimiento reiterado puede ser penalizado con la interrupción de las actividades por hasta un mes, pero la decisión pasa a ser del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Información y del CNA. Además, la ley establece que si el Ministro de Información convoca al Consejo del Audiovisual para una deliberación y éste no se reúne en el plazo de 48 horas, el Ministro puede tomar la decisión que considere sin consultar al CNA. En resumen, es el poder político quien decide si aplicar o no sanciones a los posibles incumplimientos de los medios audiovisuales.

Pero de la norma de 1994, el Consejo Audiovisual todavía tardaría a ponerse en marcha. Un año más tarde el Consejo de Ministros emitió una Resolución<sup>436</sup>, con el objetivo de ratificar el *sistema de trabajo* del CNA, lo que podemos entender como el reglamento de funcionamiento interno.

Sorprendentemente, antes de cualquier regla o criterio para la estructuración y el desarrollo de las funciones del Consejo, el primer ítem del texto determina que los miembros del Consejo deberán mantener en secreto las deliberaciones tomadas por la institución, algo que, de entrada, inspira extrañeza. Es comprensible – quizás incluso necesario en algunos casos – que se establezca la confidencialidad de determinados asuntos o votaciones, justamente para proteger la independencia de los miembros y la decisión del organismo, pero que el primer requisito del reglamento de una autoridad pública sea esta prohibición es, como mínimo, algo que reflexionar. En seguida, la resolución establece un estricto régimen de dedicación exclusiva al Consejo, determinando su incompatibilidad con la realización de otras actividades profesionales, especialmente en medios de comunicación.

El tercer artículo del reglamento reitera las principales funciones del CNA que, básicamente, ya estaban previstas en la Ley 382-94. Por un lado, el Consejo está llamado a realizar informes consultivos sobre las condiciones impuestas a las licencias de cada categoría de radio y TV, analizar y comprobar si las solicitudes de licencias cumplen los requisitos y, en un plazo de 45 días, presentar un informe al Ministerio de Información

---

<sup>436</sup> Resolución núm. 65, de 15/11/1995, modificada por la Resolución núm. 47, de 27/05/1997.

recomendando o no la correspondiente autorización. La resolución confirma también las tareas de fiscalizar el cumplimiento de las condiciones de las licencias por parte de los operadores audiovisuales, así como proponer al ministro la aplicación de penalizaciones en el caso de infracciones. No obstante, así como la Ley de creación, el reglamento tampoco especifica qué tipo de seguimiento debe ser realizado, los medios o los procedimientos correspondientes.

La resolución fija también reglas de organización y funcionamiento de las cuales destacamos la realización de una reunión quincenal, además de citas extraordinarias convocadas por el presidente del Consejo o, también, por el Ministro; el quorum necesario para las reuniones; las funciones del presidente, vice y secretario; el voto de desempate atribuido al presidente del Consejo; la elaboración de actas de las reuniones que serán enviadas al Ministro; y un aspecto muy relevante: las decisiones del CNA deberán hacerse públicas. Recuperando el aspecto inicial que hemos destacado, el reglamento parece aclarar que el deber de los consejeros es mantener la confidencialidad de los debates y negociaciones internas, pero que las decisiones tomadas sí deben llevarse al conocimiento público. No obstante, el reglamento no precisa de qué forma ni con qué frecuencia debería hacerse dicha muestra de transparencia.

Desde su publicación, el reglamento fijó un plazo de 10 días para el Ministro convocara – y presidiera – una reunión para elegir el presidente, vice y secretario del CNA, a través de votación (mayoría absoluta) de sus miembros.

A partir de este marco legal, en 1996 empezaba formalmente la andadura del *Conseil National de l'Audiovisuel*<sup>437</sup>. Tres años más tarde, y con la constatación práctica de una *parálisis* del CNA, una comisión parlamentaria fue instalada para evaluar posibles modificaciones y resolver las lagunas del vigente marco legal. Entre diversas consideraciones, el grupo planteó acotar los poderes del Ministro de Información en los casos de infracciones y, consecuentemente, traspasarlos al Consejo Audiovisual, especialmente sobre la ejecución de advertencias e imposición de sanciones a los incumplimientos de los operadores (Dabbous-Sensenig, 2007).

---

<sup>437</sup> El nombre original en árabe aparece como *Al-Maylis al-Watani li-l-ilam* o *Al-Maylis al-Watani li-l-ilam al-mari wa-l-masmua*. En la traducción de algunos documentos oficiales y estudios, el organismo recibe diferentes denominaciones como *National Council for Audiovisual Media*. Optamos por la nomenclatura en francés, *Conseil National de l'Audiovisuel (CNA)*, por ser la forma utilizada en la Ley 382/94 (versión en francés publicada por el Ministerio de Información en <http://www.ministryinfo.gov.lb/fr/main/MediaLaws/ActNo.382.aspx>), además de ser la forma con la que el Consejo libanés aparece formalmente en las plataformas supranacionales de organismos reguladores de las que participa, como la Red de Instituciones de Regulación Mediterráneas (RIRM) estudiada en el apartado 4.4 de la presente investigación.

No obstante, desde entonces no hemos podido identificar ninguna modificación legal relevante relacionada con la estructura del CNA, por lo que hasta 2011 su configuración responde a la tabla siguiente:

<b>Conseil National de l'Audiovisuel, CNA – Líbano (A)</b>		
	<b>Criterio Elemental</b>	<b>Criterio Variable</b>
<b>Institución y estructura</b>	Organismo público creado por norma expresa legalmente: <b>Sí</b> Personalidad Jurídica propia: <b>No</b> Reglamento de funcionamiento: <b>Sí</b>	<b>Loi 382/94 sur la Diffusion Radiophonique et Télévisée</b>  Elaboración del reglamento: <b>elabora propuesta que depende de aprobación del Consejo de Ministros</b>
	Autonomía financiera: <b>No</b> Autonomía administrativa: <b>Sí</b>	Fuente de financiación: <b>subvención estatal</b> Titularidad de patrimonio: <b>No</b> Presupuesto: <b>elabora sugerencia al Ministerio de Finanzas</b> Recursos humanos (2011): <b>12 empleados</b>
<b>Instancia de toma de decisiones</b>	Órgano colegiado: <b>Sí</b> Vinculación con las materias relativas a la regulación: <b>Relativa</b>	Número de miembros: <b>10</b> Perfil de los miembros: <b>procedentes de los ámbitos intelectual, literario, científico o tecnológico</b>
	Designación transparente: <b>Sí</b> Designación democrática: <b>Parcial</b> Presidente votado por miembros: <b>Sí</b> Mandato no coincidente con cargos elegibles: <b>Sí</b>	Forma de designación: <b>5 por el Consejo de Ministros, 5 por el Parlamento (mayoría simples)</b> Duración del mandato: <b>3 años, renovable</b> Cese de mandato: <b>la ausencia a 3 reuniones del consejo se entiende como una renuncia al cargo. No constan otras condiciones.</b>
	Inamovilidad del puesto: <b>No consta</b>	Renovación del Consejo: <b>al término de los mandatos</b>
	Régimen de incompatibilidad: <b>Sí</b>	Dedicación exclusiva: <b>Sí</b>

Tabla 7.1. Fuente: elaboración propia

Pese a la falta de garantías legales de autonomía, el presidente del Consejo Audiovisual de Líbano, Abdel Hadi Mahfouz<sup>438</sup>, defiende la independencia de la autoridad:

“Él (el Consejo) tiene mucha independencia. Por eso, é les completamente diferente de todos los demás consejos árabes. Tal vez porque Líbano es un país con mucha libertad de expresión y nuestras leyes son mejores que la ley francesa. Ha muchas similitudes pero nosotros somos más independientes. Pero nosotros no tenemos poder ejecutivo” (Entrevista nº 6, 2009: 48-51).

En este sentido, también es relevante analizar la Ley aprobada en julio de 1996, sobre las transmisiones vía satélite<sup>439</sup>. Además del ordenamiento técnico y de licencias, el texto determina restricciones de programación a los operadores como, por ejemplo, el

<sup>438</sup> Entrevista concedida al autor de la presente investigación (Anexos).

<sup>439</sup> *Loi n° 531 sur la diffusion via satellite*, de 24/07/1996. Versión en francés publicada en la web del Ministerio de Información de Líbano: <http://www.ministryinfo.gov.lb/fr/main/MediaLaws/Satellitebroadcastinglaws.aspx> [Consulta: 04/09/2011].

compromiso de no emitir contenidos perjudiciales al orden y la moral pública, la instigación de conflictos sectarios o que puedan ofender a las creencias religiosas. Asimismo, el tercer artículo de la norma prohíbe la emisión de programas e informaciones políticas, sin la *previa autorización* del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Información. Así, la nueva ley no sólo ignora al CNA, sino que contradice el principio de neutralidad tecnológica establecido previamente<sup>440</sup> (artículo 4 de la Ley 382-94), otorgando la potestad de regular los contenidos vía satélite directamente al Ministro de Información. Éste, a su vez puede proponer al Consejo de Ministros la aplicación de sanciones que pueden llegar incluso a la revocación de la correspondiente licencia.

De este modo, la contundente afirmación del presidente del CNA de que éste es más independiente que el organismo regulador de Francia contrasta con el reconocimiento de que el Consejo libanés no tiene poder ejecutivo, tal y como se resume en la tabla siguiente:

<b>Conseil National de l'Audiovisuel, CNA – Líbano (B)</b>		
	<b><i>Criterio Elemental</i></b>	<b><i>Criterio Variable</i></b>
<b>Actividad reguladora</b>	<i>Ámbito territorial proporcional: Sí</i>	<b>Estatal</b>
	Competencia sobre mercado: <b>Limitada</b> Competencia sobre contenidos: <b>Limitada</b> Competencia sobre medios públicos y privados: <b>Sí</b>	<b>Competencias consultivas vinculadas al Ministerio de Información</b>
	Potestad consultiva: <b>Sí</b> Potestad reglamentaria: <b>No</b> Potestad arbitral y mediadora: <b>No</b> Potestad de adjudicación de licencias: <b>No</b> Potestad inspectora y requerimiento: <b>Limitada</b> Potestad fiscalizadora y sancionadora: <b>No</b>	<b>Informes consultivos (previos) y pareceres preceptivos</b>  <b>Puede requerir copias de la programación a los operadores</b> Aplicación de sanciones: <b>recomienda, pero no decide ni aplica</b>
	Actuación de oficio y por quejas: <b>Sí</b> Deber legal de consulta pública: <b>No consta</b> Atención al ciudadano: <b>No consta</b>	
	Agotamiento de la vía administrativa: <b>No</b>	
	Publicación de criterios y condiciones: <b>No</b> Publicación de decisiones y actuaciones: <b>Sí</b> Rendición de cuentas pública: <b>No consta</b> Fiscalización contable externa: <b>Sí</b>	<b>Publicación de algunas decisiones en el Journal Oficial</b>  <b>Publicación puntual de algunas actuaciones a través de la National News Agency y de la prensa</b> Autoridad de fiscalización: <b>Ministerio de Finanzas</b>

Tabla 7.2. Fuente: elaboración propia

<sup>440</sup> Véase el artículo 4 de la Ley 382/94 de la Radiodifusión.

Tras reunir las informaciones disponibles sobre la configuración del CNA, es evidente que su papel es únicamente consultivo. La misma legislación que determina que el Consejo sea escuchado antes de autorizar el funcionamiento de los medios no atribuye ninguna característica vinculante a los informes del CNA, por lo que el Consejo de Ministros puede ignorar sus recomendaciones y es, en la práctica, la instancia que decide y emite las licencias a los operadores audiovisuales, con sus respectivas condiciones de funcionamiento. De hecho, ya en el primer reparto de licencias en 1996, estudios anteriores dan cuenta de que el Gobierno no habría hecho caso al CNA que recomendaba rechazar una de las solicitudes<sup>441</sup>. El presidente del Consejo Audiovisual rebate y argumenta que, en la práctica, el gobierno no va en contra de los pareceres y los toma como una decisión a seguir (Entrevista nº 6, 2009: 161-163).

Para supervisar a los contenidos audiovisuales, el CNA no cuenta con personal cualificado en técnicas de monitorización ni con herramientas de análisis sistemático de las emisiones audiovisuales<sup>442</sup>. Tampoco se conocen públicamente informes sobre las posibles infracciones identificadas, por lo que según Dabbous-Sensenig (2012: 70) la supervisión de los contenidos se limita a las actividades “opacas” de los policías de la *Sûreté Générale*, que vigilan los contenidos sin estándares formales y científicos. Hemos de resaltar que en la legislación pertinente al CNA no constan competencias para atender a las eventuales quejas o denuncias de los ciudadanos. Los miembros del CNA argumentan que tienen una relación fluida y regular con diversas organizaciones de la sociedad civil libanesa, a través de las cuales reciben las quejas, denuncias y opiniones de la población, pero no hay un procedimiento formal para dichos contactos<sup>443</sup>. De hecho, el *Conseil National de l’Audiovisuel* no sólo no tiene una página web propia, sino que ni siquiera aparece en los datos de contacto del sitio oficial del Ministerio de Información al que está *adscrito*.

Este caso es todavía más “curioso” si consideramos que en 2002 las autoridades libanesas crearon la *Telecommunications Regulatory Authority* (TRA), a través de un nuevo marco legal para las telecomunicaciones<sup>444</sup>. En este caso, la ley sí reconoce formalmente una serie de características de independencia del organismo regulador como la autonomía

---

<sup>441</sup> Véase Dabbous-Sensenig (2007). Asimismo, Dajani (2001: 3) afirma que en septiembre de 1996 el gobierno otorgó licencias a cuatro estaciones de TV, todas propiedad de miembros del gobierno o de sus familiares, manteniendo el equilibrio religioso sectario, pieza clave de la política libanesa. El reparto generó un escándalo y muchas de las emisoras sin licencia han seguido operando.

<sup>442</sup> Tampoco se encuentran disponibles estadísticas o estudios sobre el volumen de contactos del público o los resultados de sus reclamaciones.

<sup>443</sup> El Consejo puede requerir copias de los programas a los operadores o tiene que recurrir a la *Sûreté Générale*, órgano policial del Ministerio de Interior, que tiene entre sus funciones la *censura* de los medios, controlando las emisiones audiovisuales y las “cintas” cinematográficas, según informa su propia página web: <http://www.general-security.gov.lb/English/History/GSFunction/Pages/ehist2.aspx> [Consulta: 15/05/2012].

<sup>444</sup> *Telecommunications Law* nº 431, publicada en el BORL núm. 41, de 27/07/2002.

financiera y administrativa, la personalidad jurídica propia, aunque todos sus cinco miembros son designados por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Comunicaciones. No entraremos a valorar la estructura o el nivel de autonomía de la TRA, pero nos llama la atención que esta autoridad tiene, por lo menos, una página web en la cual hace disponibles leyes, decisiones, una *newsletter* y – especialmente – presenta anualmente un Informe de actividades, además de facilitar datos de contacto<sup>445</sup>. Todo lo contrario del CNA, del cual hay una evidente falta de transparencia, por lo que comprobar de manera documentada las actuaciones del organismo constituye una tarea de especial dificultad.

### 7.3. Las actuaciones del CNA (2007-2011)

Hemos visto que, considerando las características del CNA de Líbano, es muy difícil identificar elementos que atesten una regulación independiente de sector audiovisual en dicho país. De acuerdo con la metodología definida para nuestra investigación, no existe – o no está oficialmente disponible – el principal recurso documental de análisis, que son los informes de actividades y prestación de cuentas del organismo regulador.

En un estudio anterior, Ayish (2011) menciona que el último informe del Consejo Audiovisual libanés fuera conocido en septiembre de 2005, el cual daba cuenta de varias infracciones respecto a los contenidos audiovisuales (Ayish, 2011: 76). Sin embargo, dichos documentos no están disponibles al público y no se ha podido comprobar si constan formalmente de algún modo.

De este modo, en el esfuerzo de llevar a cabo el análisis previsto, hemos recurrido a los archivos del Boletín Oficial de la República Libanesa (BORL)<sup>446</sup>, considerando que la legislación pide al CNA que publique sus decisiones, aunque la exigencia normativa está vinculada al análisis y evaluaciones de las solicitudes de licencia de operación que llegan al Consejo. Acorde con el marco temporal de nuestra investigación, hemos revisado los boletines oficiales publicados entre 2007 y 2011, período en el que hemos encontrado cerca de 30 decisiones atribuidas al *Conseil National de l'Audiovisuel*. Casi todas se refieren a cambios relacionados con el tipo de licencias, con la composición accionarial o con la propiedad de los medios, aspectos de la regulación sobre los cuales el Consejo ha de emitir su parecer, aunque dicho informe no es vinculante.

---

<sup>445</sup> Véase <http://www.tra.gov.lb> [Consulta: 26/03/2012].

<sup>446</sup> *Al-yarida al-rasmiyya al-Yumhuriyya al-Lubnaniyya*. Recuperado de <http://www.pcm.gov.lb> [Consulta: 29/03/2012].

La única actuación del CNA encontrada en este período que podemos establecer alguna relación – aunque indirecta – con la regulación de contenidos audiovisuales fue publicada en BORL núm. 36, del 29 de julio de 2010. En ella, el Consejo habla de un informe sobre la emisión o redifusión de radios extranjeras en Líbano que estarían operando ilegalmente. Son citados tres servicios de emisión en lengua árabe: la americana *Radio Sawa*, la británica BBC y la radio *Monte Carlo Doualiya*, además de emisiones en francés de *Radio France International*. Paralelamente al hecho de funcionar sin autorización, el Consejo Audiovisual afirmó que dichas emisoras de radio habían transmitido programas pro-israelíes (contrariando la legislación libanesa), contenidos que han llegado a insultar a los palestinos y que incitaban a los conflictos confessionales entre la población libanesa. Con estos argumentos, según el texto publicado en el Boletín Oficial, el CNA recomendaba al Gobierno que tomase medidas para interrumpir los servicios en cuestión, incautar todo el equipamiento utilizado y cobrar responsabilidades de las personas involucradas – sobretodo de los nacionales<sup>447</sup>.

A parte de esta recomendación reflejada en el BORL, no hemos verificado actuaciones concretas y documentadas del CNA respecto a la regulación de los contenidos audiovisuales en Líbano. Como último recurso, hemos realizado una búsqueda en la página web del Ministerio de Información y de la *National News Agency* (NNA), la agencia de noticias adscrita al Ministerio, por lo que podemos considerarla una fuente “oficial”.

Ambas fuentes mencionan al Consejo del Audiovisual a través de notas de prensa. En la web de NNA, la mayor parte de las referencias al Consejo del Audiovisual se refieren a la agenda del Ministerio, en la que constan diversas reuniones y encuentros con miembros del ente regulador sobre temas generales – o sin especificar el motivo del encuentro. De entre las noticias, una nos llamó especialmente la atención: “*Sayegh against horrible media shows that hurt children*”. En tan sólo seis líneas, sin dar mayores detalles, la nota de prensa dice que el Ministro de Asuntos Sociales envió una carta al CNA, pidiendo que éste instara a todos los medios de comunicación a dejar de emitir contenidos de violencia contra niños<sup>448</sup>. No obstante, no se ha identificado ninguna mención que dicho requerimiento se haya hecho efectivo.

Otras cinco noticias que hacen referencia al Consejo y la regulación de contenidos audiovisuales constaban en el archivo de la NNA. En una de ellas, en abril de 2011, el presidente del Consejo Audiovisual divulgaba un comunicado, demandando a los medios la

---

<sup>447</sup> Traducción del autor de la presente investigación a partir del texto publicado en el BORL núm. 36, de 29/07/2010.

<sup>448</sup> Véase noticia publicada en <http://www.nna-leb.gov.lb/newsDetailE.aspx?id=208954> [Consulta: 10/02/2012].

máxima objetividad en la cobertura del conflicto en la vecina Siria<sup>449</sup>. Otra de las noticias informa de un encuentro entre representantes del Ministerio de Información, del Consejo y de los medios, en el que éstos últimos son llamados a ejercer la *autocensura*, reflejando un clima de estabilidad en el país que contribuya a los intereses económicos del país<sup>450</sup>. La tercera nota de prensa da cuenta que, durante un encuentro del Presidente de la República con representantes políticos, el presidente del CNA informó al mandatario sobre “el rol del Consejo en atenuar los discursos políticos con el fin de moderar la creciente tensión política vivida en el país”<sup>451</sup>. Una cuarta noticia trata las declaraciones de un diputado libanés que, por un lado, destacaba positivamente “la posición adoptada por el Consejo sobre ciertos programas televisivos contrarios a la moral pública”, pero, por otro lado, denunciaba que el CNA utilizaría “un modo de chantaje encubierto con los medios, aprovechando la cercanía del momento de renovación de las licencias”. El diputado llegó a manifestar que ciertos enfoques del Consejo son “peligrosos para la libertad de expresión porque violaban libertades individuales”<sup>452</sup>. Más allá de la divergencia política de la declaración, lo más relevante es que dicho diputado hizo referencia a *posicionamientos* del Consejo Audiovisual relativos a contenidos audiovisuales. Sin embargo, no se explica a qué medidas del Consejo se refieren.

La quinta y última nota de prensa encontrada hace referencia a una cadena de TV privada que levantó ampollas al emitir una parodia del líder de *Hezbollah*. Según la noticia, *Hezbollah* pidió la actuación de las autoridades – entre ellas del Consejo del Audiovisual – denunciando contenidos que podrían suscitar rencillas inaceptables<sup>453</sup>. Tal y como en los otros casos, no encontramos en esta página un seguimiento del caso o el posicionamiento del CNA sobre dichos contenidos. Curiosamente, vamos a encontrar cuál fue su decisión en un medio de comunicación digital: de acuerdo con *Middle East Online*, el CNA hizo una denuncia contra la cadena, según la cual tomaría medidas disciplinarias si la emisora no pidiera disculpas<sup>454</sup>. Sin embargo, según Dabbous-Sensenig (2012: 68), el Ministerio de Información no aceptó la recomendación del CNA y no impuso sanciones al operador en base a la libertad de expresión.

---

<sup>449</sup> Véase texto original de la noticia “*National Media Council: To handle Syrian events objectively*” publicado en <http://www.nna-leb.gov.lb/newsDetailE.aspx?id=917> [Consulta: 10/02/2012].

<sup>450</sup> Véase texto original de la noticia “*Daouk says: liberties safeguarded*” publicado en <http://www.nna-leb.gov.lb/newsDetailE.aspx?id=180752> [Consulta: 10/02/2012].

<sup>451</sup> Véase texto original de la noticia “*National dialogue features high on Sleiman's talks*” publicado en <http://www.nna-leb.gov.lb/newsDetailE.aspx?id=341787> [Consulta: 10/02/2012].

<sup>452</sup> Véase texto original de la noticia “*Harb: National Audiovisual Media Council dangerous for civil liberties*” publicado en <http://www.nna-leb.gov.lb/newsDetailE.aspx?id=357605> [Consulta: 10/02/2012].

<sup>453</sup> Véase texto original de la noticia “*Hezbollah: 'Kalma el nass' stirred unacceptable grudges*” publicado en <http://www.nna-leb.gov.lb/newsDetailE.aspx?id=241395> [Consulta: 10/02/2012].

<sup>454</sup> Véase texto original de la noticia en <http://www.middle-east-online.com/english/?id=16632> [Consulta: 31/03/2012].

A su vez, el presidente del CNA relata otro ejemplo de desacuerdo entre el Consejo y el Ministerio, pero en este caso en sentido contrario:

“Por ejemplo (...) el Ministerio de Información nos accionó para proponer una sanción contra uno de los mayores canales en Líbano, LBC (*Lebanese Broadcasting Corporation*), entonces estudiamos el caso y al final decidimos: No. ¿Quiénes somos nosotros para imponerles esto?, entonces lo rechazamos. Por ello, el Ministro fue directamente a la justicia, porque nosotros nos hemos negado y hemos protegido a la emisora. (...) Tal vez mañana el gobierno ponga quien trabaje para ellos. ¿Quién sabe? Pero actualmente somos muy libres” (Entrevista nº 6, 2009: 65-73).

Por otra parte, la única referencia encontrada en la página del Ministerio de Información, y que puede considerarse vinculada a la función reguladora, aparece en la sección de noticias, publicada en octubre de 2011. El texto informativo da cuenta de un informe del CNA sobre cuatro programas de televisión emitidos por las cadenas LBC, OTV, MTV y *Future*<sup>455</sup>. Según manifiesta el Consejo, tres de los programas analizados emitieron contenidos prohibidos para el horario protegido infantil y sin la adecuada identificación para el tipo de público al que estaban dirigidos (señalización). La principal constatación, a la que el Consejo llega a definir como “desastre nacional”, es que dichos programas vulneraron fundamentos legales y éticos de la sociedad libanesa, al difundir contenidos que representan un riesgo para los valores sociales y la moral pública como, por ejemplo, temas e imágenes obscenas, lenguaje grosero y ofensivo a la dignidad de las mujeres, y apología del uso de drogas o de la homosexualidad.

Por otra parte, el cuarto programa analizado por el CNA en este informe consistía en una tertulia de carácter político, en el que el Consejo observó la utilización de expresiones ofensivas para referirse al gobernante sirio Bashar Al Assad, lo que podría incitar a conflictos y poner en peligro la estabilidad de las relaciones entre ambos países, algo que el CNA recordaba a los medios que está descrito como delito en el Código Penal libanés.

Es interesante destacar que ese texto, publicado en la sección de noticias de la página web del Ministerio de Información, es lo más cercano que hemos podido encontrar a un mecanismo detallado de regulación de contenidos por parte del Consejo del Audiovisual de Líbano. En otras palabras, la información menciona la observancia de reclamaciones, un período de análisis de los casos, y un posicionamiento del CNA, etapas observadas en el día a día de las autoridades reguladoras. No obstante, el Consejo habla de un “acuerdo” con una emisora para “rebajar el tono” de los contenidos inapropiados, o de “hablar seriamente”

---

<sup>455</sup> Recuperado de <http://www.ministryinfo.gov.lb/ar/News/Politics/Details.aspx?NewsItem=7bb699f2-51e9-44cb-a238-24369799669e> [Consulta: 24/04/2012].

con los operadores sobre los problemas señalados, pero no se desprende ninguna actuación concreta.

Así como ese texto, las demás noticias encontradas y relacionadas nos parecen relevantes, en tanto que indicios de actuaciones del Consejo Audiovisual de Líbano, pero el seguimiento y comprobación documental de las mismas no ha sido posible, especialmente en referencia a nuestro marco temporal (2007-2011). Por otro lado, algunos expertos afirman directamente que el CNA no toma medidas con relación a determinados aspectos de la legislación audiovisual como, por ejemplo, el incumplimiento de las cuotas de programación que se estipulan para los operadores privados con licencia, sobre las cuales el CNA nunca ha tomado una medida (Dabbous-Sensenig, 2012: 72).

Así, aunque existan evidencias de que el Consejo está pendiente de los contenidos audiovisuales contrarios a la moral pública, ofensivos contra grupos políticos o religiosos, inadecuados para menores o la objetividad de la información, la falta de transparencia en torno al CNA no nos permite saber con qué frecuencia realiza el seguimiento de los programas, la cantidad o el tipo de infracciones identificadas, ni mucho menos sus decisiones sobre las irregularidades observadas. Sumado a ello el papel meramente consultivo del CNA en la asignación de licencias a los operadores y el hecho que los poderes sobre las emisiones satelitales están asignadas al Ministro, no podemos constatar un organismo regulador independiente en Líbano. No hablamos únicamente de la independencia de sus miembros, hecho que carece de pocas garantías formales aunque su presidente lo defienda. Se trata de la noción integral de independencia, entendida como un alto nivel de autonomía del que gozan determinadas autoridades reguladoras, pero en el momento en que un ente no dispone de ninguna potestad ejecutiva vinculante, es evidente que la regulación de los medios audiovisuales no dispone de un sistema independiente, sino que sigue bajo el control directo del gobierno de turno.

## CAPÍTULO 8

### Marruecos y la *Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle*

Siguiendo la línea cronológica referida al desarrollo del sistema audiovisual y, en especial, de una autoridad reguladora para dicho sector, el segundo caso analizado correspondiente a los países MENA es el del Reino de Marruecos. Históricamente, Marruecos está considerado uno de los países árabes más cercanos a Europa. Evidentemente, no hablamos de cercanía geográfica – algo notorio – pero de la proximidad reflejada en diferentes aspectos de las relaciones con los llamados países occidentales, especialmente con Francia y España de quienes se independizó a mediados de los años 50 del siglo XX. Antes de ello, las primeras experiencias de radiodifusión se registraron a partir de *Radio Maroc* (1928) en períodos en los que Marruecos todavía era colonia o protectorado de otros países, por lo que las emisiones en árabe y en bereber compartían espacio con programas en francés, inglés y español (Amir, 2001). Los principios de la TV también fueron dirigidos a los extranjeros que vivían en Marruecos, por lo que el carácter colonialista marcó el inicio del desarrollo audiovisual<sup>456</sup>.

Dichos orígenes constituyen una de las principales razones por las que varios países árabes, entre ellos Marruecos – y con la excepción del caso libanés estudiado anteriormente – adoptaron el modelo mayoritario en Europa occidental, basado en el monopolio estatal<sup>457</sup>. En la medida en que los poderes coloniales, especialmente Francia y Reino Unido, abandonaban sus colonias, normalmente hacían el traspaso de las instalaciones de radiodifusión a los nuevos gobiernos instituidos en los territorios independizados, los cuales seguían la tendencia de mantener el sistema anterior, además del evidente interés político (Rugh, 2004: 182).

#### 8.1. La tradición del monopolio estatal

Si nos centramos en los avances mediáticos pos-independencia marroquí, en marzo de 1962 fue cuando empezó a emitir el primer canal estatal, la *Radiodiffusion et Télévision*

---

<sup>456</sup> En los años 50, empresas francesas como TELMA recibieron licencias para las primeras iniciativas televisivas, enfocadas a los ciudadanos europeos afincados en Marruecos (Boyd, 1999).

<sup>457</sup> En 1959, tres años después de su independencia, Marruecos ordenó el cierre de las radios comerciales entonces existentes y tomó el control de la radiodifusión para establecer una “red nacional” (Rugh, 2004).

*Marocaine* (RTM). En octubre de 1966, la RTM fue dotada de personalidad jurídica y autonomía financiera, pero poco más de tres años después, en enero de 1968, la emisora volvió a estar bajo la estructura de la administración estatal. La apertura al capital privado empezó en 1980, con la creación de la estación de radio *Médi 1* a través de la colaboración franco-marroquí, esto es, con la inversión de bancos y empresas de ambos países. La estación pasó a emitir una programación bilingüe para diversos países de la cuenca mediterránea (Zaid, 2010).

Nueve años más tarde, en 1989, fue la vez del primer experimento de televisión de gestión privada. La emisora *2M Soread* empezó a difundir el primer canal de TV de pago vía ondas terrestres del mundo árabe. No obstante, siete años después el Estado marroquí compró el 68% de las acciones, asumiendo el control de la empresa que enfrentaba graves problemas financieros. En 1997, el canal pasó a emitir en abierto, provocando gran repercusión entre el público marroquí (Zaid, 2010). La oferta televisiva, exceptuando los canales por satélite, volvía a estar bajo exclusivamente bajo la gestión del Gobierno.

Pero fue a finales de la década de los 90 cuando las propuestas favorables al fin del monopolio estatal empezaron a ganar cuerpo. Pocos años más tarde, después de Líbano y junto a Jordania, Marruecos fue uno de los primeros países árabes en liberalizar el sector audiovisual (Sakr, 2007). El Decreto-ley n°2-02-663 *portant suppression du monopole de l'État en matière de radiodiffusion et de télévision*<sup>458</sup> (en adelante, DL n°2-02-663), de tan sólo una página y tres artículos, derogó las normas anteriores que aseguraban el monopolio estatal y determinó que una nueva legislación posterior definiría las condiciones que deberían ser impuestas en las autorizaciones a los futuros operadores audiovisuales de gestión privada. El segundo artículo también incluía la mención a una de las principales novedades en la regulación del audiovisual marroquí<sup>459</sup>:

“A la espera de la publicación de la ley prevista en el párrafo anterior, la *Haute Autorité de la communication audiovisuelle* creada por el *Dahir* n° 1-02-212, de 31 de agosto de 2002 tiene la facultad de emitir autorizaciones para el establecimiento y operación de los servicios de las empresas de comunicación audiovisual, siempre que dichas licencias se otorguen por un período no superior a cinco años” (DL n°2-02-663, 2002: 1005).

En otras palabras, el Gobierno marroquí fue provisorio y, un mes antes de poner fin al monopolio estatal sobre la radiodifusión, había publicado un *Dahir* (Real decreto) con la creación de un organismo público que pasaría a ostentar las competencias reguladoras de

---

<sup>458</sup> Publicado en el *Bulletin Officiel du Royaume du Maroc* (BORM) núm. 5040, de 19/09/2002.

<sup>459</sup> Traducción del autor de la presente investigación.

los medios: la *Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle* (HACA), instancia que detallaremos más adelante.

Tal y como demandaba la norma de septiembre de 2002, la legislación relativa al sector audiovisual fue desarrollada hasta alcanzarse una Ley de la Comunicación Audiovisual (*Loi n° 77-03 relative à la communication audiovisuelle*, en adelante *Loi n° 77-03*) aprobada a finales de 2004 y que entró en vigor en 2005, para regular todo tipo de emisiones, privadas o públicas<sup>460</sup>.

Incluida en el conjunto de transformaciones conducidas por el Rey hacia una sociedad *moderna y democrática*, la Ley posiciona la reforma de la comunicación audiovisual como un elemento esencial para el desarrollo económico, social y cultural, en el marco de “la consolidación de los fundamentos del Estado de derecho y de las instituciones, y la garantía del ejercicio de la libertad de expresión y opinión, dentro del espíritu de responsabilidad” (*Loi n° 77-03*, 2005: 117). Así, la norma establece una serie de objetivos, entre los que destacamos:

“La consagración de la libertad de comunicación audiovisual y la garantía de las libertades de expresión, de opinión y comunicación individual y colectivas, así como el respeto de las normas de ética y deontología, el respeto de los derechos humanos, especialmente el respeto a la dignidad de la persona humana, de la vida privada de los ciudadanos y de la expresión plural de las corrientes de pensamiento y de los principios democráticos; (...) El apoyo y desarrollo del sector público comunicación audiovisual y la dotación de los recursos necesarios para afrontar los retos de calidad y competencia y el cumplimiento de su misión de servicio público; El estímulo y apoyo a la inversión privada en este sector y al desarrollo de una industria productiva de la comunicación audiovisual; El apoyo y desarrollo de la producción audiovisual nacional y la priorización de los recursos y capacidades nacionales; La preservación del patrimonio cultural de la Nación en su riqueza y diversidad, a través de la promoción de la creatividad artística, científica y tecnológica y la garantía de su proyección; El respeto de la legislación y la reglamentación relativas a la protección de los derechos de autor y derechos conexos” (*Loi n° 77-03*, 2005: 118)<sup>461</sup>.

Con un texto bastante similar a la normativa francesa<sup>462</sup> - y también al texto de Líbano –, la Ley parte del principio de una “comunicación audiovisual libre”, una libertad que se ejerce dentro del respeto de la dignidad humana, de la libertad y la propiedad de los otros, de la diversidad de opiniones, de los valores religiosos, del orden público y la moral, de la defensa nacional y, asimismo, acorde con las exigencias de un servicio público y el desarrollo de una industria audiovisual nacional (*Loi n° 77-03*, 2005: 120).

---

<sup>460</sup> *Dahir n°1-04-257*, de 07/01/2005, portant promulgation de la loi n° 77-03 relative à la communication audiovisuelle, publicado en el *Bulletin Officiel du Royaume du Maroc (BORM)* n° 5288, de 03/02/2005.

<sup>461</sup> Traducción del autor de la presente investigación.

<sup>462</sup> Véase capítulo 5 de la presente investigación.

Asimismo, el artículo 9 claramente veta los contenidos que puedan contrariar los referentes constitucionales de Marruecos, particularmente los relativos al Islam, la integridad territorial del Reino y la monarquía (Loi nº 77-03, 2005: 121).

De este modo, la Ley de Comunicación Audiovisual actualizó el marco normativo del sector, a partir de la reglamentación general para todas las emisiones y, principalmente, de un régimen jurídico para los operadores privados, de las diferentes tecnologías de transmisión (artículo 13). Las condiciones para recibir la licencia incluyen mecanismos anti-concentración de la propiedad de medios de comunicación (artículo 18). También se reformó el sector público, creando la *Société Nationale des Radios et Télévisions* (SNRT), que absorbe la anterior RTM y el *Service Autonome de Publicité* (SAP). Asimismo, la norma asignó compromisos de servicio público a los medios de gestión estatal, como el estímulo a la producción nacional de obras audiovisuales.

Así, la Ley de la Comunicación Audiovisual representa el inicio de una nueva etapa en el desarrollo mediático de Marruecos. Sin embargo, las grandes expectativas generadas con la ley respecto de la diversidad de medios parecen no terminar de cumplirse. Hasta comienzos de 2012, la autoridad reguladora para el sector audiovisual (HACA) otorgó licencias a 19 emisoras privadas de radio (temáticas o regionales), pero no se ha autorizado el funcionamiento de ninguna radio generalista de alcance nacional.

Tampoco fue autorizada ninguna televisión privada. Al contrario, en 2009 la HACA rechazó cinco candidaturas de explotación comercial de servicios de TV por ondas terrestres, justificando su decisión en la situación precaria del mercado publicitario marroquí<sup>463</sup>. Por tanto, nueve canales de TV y 15 estaciones de radio – nacionales o regionales – son difundidos por dos empresas públicas: SNRT y la *Société d'Etudes et de Réalisations Audiovisuelles* (SOREAD-2M). Completa la oferta nacional televisiva el canal *MEDI 1 Sat*, inicialmente un operador privado vía satélite, que en 2009 fue comprada por el Estado (alegando los mismos motivos de problemas económicos) y, recientemente, pasó a emitir también por ondas hertzianas y otras plataformas<sup>464</sup>. La implantación de la Televisión Digital Terrestre (TDT) está en marcha desde 2007, con el apagón analógico previsto para el año 2015. Según el plan de frecuencias elaborado, 142 transmisores proporcionarían cobertura

---

<sup>463</sup> Véase *Rapport sur l'attribution de nouvelles licences d'exploitation de services radiophoniques FM et sur les extensions de couverture des radios à de nouveaux bassins d'audience*. Publicado día 24/09/2009. Recuperado de <http://www.haca.ma/pdf/Rapport%20G2%20MEP.pdf> [Consulta: 22/11/2011].

<sup>464</sup> Sobre la polémica sobre la conversión de *Medi 1 Sat* en una emisora de gestión pública véase el artículo de Mohamed Douyeb, publicado día 19/10/2009 en <http://www.yabiladi.com/article-economie-2197.html> [Consulta: 13/12/2011].

a 95% de la población, con entre 5 y 6 canales emitidos por transmisor, pero la transición total a la TV digital parece todavía lejos de producirse<sup>465</sup>.

En este sentido, el panorama audiovisual de Marruecos ha cambiado en los últimos años, en parte al surgimiento de un organismo público encargada de regular el sector con autonomía respecto el poder político y el mercado. El trabajo de la HACA no está libre de críticas, sobre todo en lo concernido a la independencia de sus decisiones, aspecto sobre el cual profundizaremos nuestro análisis en los siguientes apartados.

### 8.1. Evolución y estado actual de la HACA

Recuperando lo que habíamos empezado a describir en el apartado anterior, en agosto de 2002 nacía una nueva instancia reguladora para los medios audiovisuales de Marruecos, a través del *Dahir n° 1-02-212 portant création de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle*<sup>466</sup>. Del mismo modo que otros países mediterráneos, Marruecos se sirvió de la experiencia del CSA francés para crear dicho organismo, aunque, naturalmente, dentro de su propia tradición y contexto, ya que la HACA se sitúa “bajo la tutela” del Rey de Marruecos.

En su norma fundamental, la HACA no fue dotada de personalidad jurídica propia y no hay ninguna mención expresa relacionada con su independencia o autonomía, aunque un mes antes de la publicación de la ley, el Rey Mohamed VI dijo, en su *Discours du Trône*<sup>467</sup>, que:

“(…) en el marco de la misión que Nos otorga la Constitución en materia de protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, grupos sociales y comunidades, Nosotros hemos trabajado para desarrollar un *Dahir chérifien* que crea una instancia superior de comunicación audiovisual, como institución independiente” (Mohammed VI, 2002).

Eso sí, el preámbulo del Real Decreto de creación de la HACA (en adelante, *Dahir n°1-02-212*) habla de establecer una institución *particular*, con los “medios necesarios para asumir su misión con total imparcialidad” (*Dahir n°1-02-212*, 2002: 929). Bajo esta indicación de imparcialidad, diversas tareas son atribuidas a la HACA, entre las que se destacan la

---

<sup>465</sup> Véase Dabbous-Sensenig (2012). Asimismo, la *Société Nationale de Radiodiffusion et de Télévision* ofrece tanto la televisión digital terrestre como TV móvil (DVB-H) y otras empresas han iniciado la transmisión de servicios de TV 3G móvil e IPTV: <https://itunews.itu.int/Fr/2371-Passage-de-la-television-analogique-a-la-television-numerique.note.aspx> [Consulta: 25/03/2012].

<sup>466</sup> Publicado en el BORM núm. 5036, de 05/09/2002, y modificado en tres ocasiones: *Dahir n°1-03-302*, de 11/11/2003; *Dahir n°1-07-189*, de 30/11/2007; y *Dahir n° 1-08-73*, de 20/10/2008.

<sup>467</sup> *Discours de S.M. le Roi Mohammed VI à l'occasion du troisième anniversaire de l'accession du Souverain au Trône de ses glorieux ancêtres (Tanger, 30 juillet 2002)*. Recuperado de <http://www.maroc.ma/NR/exeres/83B9DF1C-E33F-4523-A797-6BA1E523EC9F> [Consulta: 18/10/2011]. Traducción del autor de la presente investigación.

elaboración de informes consultivos al Rey y a los poderes públicos, gestionar los procedimientos de autorización para la operación de servicios audiovisuales, vigilar el cumplimiento de las leyes y de las condiciones impuestas a los operadores en sus licencias, velar por el pluralismo de opiniones y pensamientos, supervisar los criterios de programación y publicidad en los medios, monitorizar los contenidos, y sancionar a las infracciones, entre otras.

Para llevar a cabo este conjunto de tareas, la HACA está compuesta por el *Conseil Supérieur de la Communication Audiovisuelle* (CSCA) y por la *Direction Générale de la Communication Audiovisuelle* (DGCA), siendo el primero la instancia de toma de decisiones, y la segunda responsable por la estructura administrativa y técnica del ente regulador. Por lo tanto, cuando hablemos de la composición del organismo regulador, las medidas adoptadas y actuaciones reguladoras de la HACA, nos estamos refiriendo a los miembros de su máxima instancia reguladora, el CSCA.

Así como los demás consejos analizados anteriormente, la toma de decisiones se da en una instancia de forma colegiada. No hay un perfil o requisitos concretos para ser uno de los nueve miembros de la HACA, de los cuales el presidente y otros cuatro son designados por el Rey de Marruecos. Dos miembros son indicados por el Primer Ministro y otros dos por los presidentes de las dos cámaras legislativas (*Chambre des Représentants* y *Chambre des Conseillers*). El texto prevé un mandato de cinco años, renovable por una vez, aunque no hay referencias expresas sobre la inamovilidad de los consejeros o los casos en los que podrían ser cesados antes de expirar su mandato.

Todos los consejeros deben obedecer un régimen de incompatibilidad con cualquier otro cargo o empleo público, excepto la docencia e investigación universitaria, u otra actividad lucrativa permanente susceptible de limitar la independencia a los mismos. También asumen el compromiso de no adoptar ningún posicionamiento público sobre los temas de competencia de la HACA (Dahir n°1-02-212, 2002: 930).

Asimismo, las restricciones se extienden a los dos años posteriores a dejar el cargo, período en el que no pueden aceptar empleo en empresas de. Además, a partir de una modificación introducida en el año 2008, los consejeros pasaran a tener su patrimonio bajo supervisión de la *Cour des comptes*<sup>468</sup>. El artículo 7 bis determina que han de declarar sus

---

<sup>468</sup> Dahir n° 1-08-73 du 20 chaoual 1429 (20 octobre 2008) complétant le dahir n° 1-02-212 du 22 jourmada II 1423 (31 août 2002) portant création de la Haute autorité de la communication audiovisuelle. Publicado en el BORM núm. 5680 del 06/11/2008.

actividades remuneradas, bienes muebles e inmuebles concernidos al año antes de acceder al puesto; la misma declaración deberá repetirse cada tres años y después del fin del mandato. Paradójicamente, las declaraciones de patrimonio que parecían tener por objetivo aumentar la transparencia de los miembros de la HACA, no se hacen públicas (Dabbous-Sensenig, 2012).

Entre las funciones de los miembros de la HACA está la elaboración de su reglamento de funcionamiento. No obstante, dicho reglamento depende de la aprobación del Rey, a partir de un parecer de Gobierno, lo que puede poner en entredicho la autonomía del ente regulador en la definición de sus procedimientos internos (mas allá del quórum necesario para las reuniones, decisiones por mayoría, voto de desempate del presidente, etc., que ya estaban previstos en el artículo 12 de la Ley).

Del mismo modo, encontramos en la legislación otros aspectos controvertidos respecto a la autonomía financiera de la HACA. Por una parte, vincula la subvención estatal de la autoridad reguladora al presupuesto del Primer Ministro. También indica que el proyecto de presupuesto, aprobado por los consejeros, depende del visto bueno del Primer Ministro que fija el montante máximo de la subvención que el Estado destina a la HACA (Dahir n°1-02-212, 2002: 932).

Asimismo, el Real decreto de creación de la HACA dice que el presidente de la autoridad es el responsable último de la gestión de los recursos, fiscalizada por el Tribunal de Cuentas. No obstante, desde un nuevo Real decreto de finales de 2007, informes trimestrales sobre la ejecución del presupuesto son enviados al Primer Ministro<sup>469</sup>.

Con todo, para Ahmed Gazali, presidente de la HACA entre 2004 y 2011, el diseño institucional y las garantías legales no son lo único a considerar:

“Si las personas no están imbuidas del deseo de llevar a cabo adecuadamente sus funciones de manera independiente (...) el regulador no será verdaderamente independiente. (...) depende del contexto, y también depende de la madurez de la sociedad política, económica y civil, en admitir y reconocer los reguladores independientes”. (Entrevista n°5, 2009: 94-99).

Evidentemente, tal y como venimos constatando desde los primeros capítulos y en anteriores declaraciones de personas entrevistadas, el contexto de cada nación y el

---

<sup>469</sup> *Dahir n° 1-07-189 du 19 kaâda 1428 (30 novembre 2007) modifiant et complétant le dahir n° 1-02-212 du 22 jourmada II 1423 (31 août 2002) portant création de la Haute autorité de la communication audiovisuelle.* Publicado en el BORM núm. 5584 del 06/12/2007. Se asigna un contador adscrito a la HACA por el Ministro de Finanzas para las cuestiones financieras, una medida extendida a otros organismos públicos de carácter diferenciado, como el Consejo Superior de Educación.

compromiso de las personas elegidas para liderar un organismo regulador son fundamentales para su real autonomía. Considerando estos elementos, y centrándonos en las características formalmente otorgadas al organismo regulador marroquí, la tabla siguiente resume la configuración de la HACA:

<b>Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle, HACA – Marruecos (A)</b>		
	<b><i>Criterio Elemental</i></b>	<b><i>Criterio Variable</i></b>
<b>Institución y estructura</b>	Organismo público creado por norma expresa legalmente: <b>Sí</b> Personalidad Jurídica propia: <b>No</b> Reglamento de funcionamiento: <b>Sí</b>	<b>Dahir n° 1-02-212 du 22 jourmada II 1423 (31 août 2002) portant création de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle</b> Elaboración del reglamento: <b>Elabora propuesta para aprobación del Rey (sigue todavía en trámite)</b>
	Autonomía financiera: <b>Sí</b> Autonomía administrativa: <b>Sí</b>	Fuente de financiación: <b>mixta (subvención estatal, tasas y sanciones)</b> Titularidad de patrimonio: <b>Sí</b> Presupuesto: <b>elabora anteproyecto que depende de la aprobación del Primer Ministro</b> Recursos humanos (2011): <b>123 empleados</b>
<b>Instancia de toma de decisiones</b>	Órgano colegiado: <b>Sí</b> Vinculación con las materias relativas a la regulación: <b>No consta</b>	Número de miembros: <b>9</b> Perfil de los miembros: <b>No consta</b>
	Designación transparente: <b>No</b> Designación democrática: <b>Parcial</b>	Forma de designación: <b>5 miembros (incluido el presidente) designados por el Rey, 2 miembros por el Primer Ministro, y otros dos por los Presidentes de las Cortes Parlamentarias (Chambre des représentants y Chambre des conseillers)</b>
	Mandato no coincidente con cargos elegibles: <b>Sí</b> Inamovilidad del puesto: <b>No consta</b>	Duración del mandato: <b>5 años, renovable una vez</b> Cese de mandato: <b>No consta</b> Renovación del Consejo: <b>con el fin de los mandatos</b>
	Régimen de incompatibilidad: <b>Sí</b>	Dedicación exclusiva: <b>Sí, excepto para la función pública de docente/investigador universitario</b>

Tabla 8.1. Fuente: elaboración propia

A partir de la Ley de Comunicación Audiovisual del 2005, el rol de la HACA fue reforzado, principalmente en los aspectos relacionados con la adjudicación de licencias a los medios audiovisuales, ya que todo el proceso de evaluación de candidaturas, definición del pliego de condiciones, convocatoria de licitación pública, etc., se confirma como responsabilidad de la Alta Autoridad. Asimismo, la HACA es el organismo responsable por todas las cuestiones empresariales, de acuerdo con los criterios anti-concentración de la propiedad y pluralismo de medios.

Por otra parte, un aspecto curioso a destacar es que la legislación establece que la HACA puede recibir denuncias y reclamaciones de “organizaciones políticas, sindicales o asociaciones de interés público” o ser accionada por el poder judicial, pero no contempla

quejas individuales por parte del público (artículo 4). En la práctica, en su página web no hay ninguna mención a un departamento o procedimiento específico de atención a la audiencia.

Observando estas características, la configuración de la HACA se completa con tabla a continuación:

<b>Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle, HACA – Marruecos (B)</b>		
	<b><i>Criterio Elemental</i></b>	<b><i>Criterio Variable</i></b>
<b>Actividad reguladora</b>	Ámbito territorial proporcional: <b>Sí</b>	<b>Estatal</b>
	Competencia sobre mercado: <b>Sí</b> Competencia sobre contenidos: <b>Sí</b> Competencia sobre medios públicos y privados: <b>Sí</b>	<b>En algunos ámbitos competenciales, las funciones se reparten con otras instancias de diversas características como Agence Nationale de Réglementation des Télécommunication</b>
	Potestad consultiva: <b>Sí</b> Potestad reglamentaria: <b>Sí</b> Potestad arbitral y mediadora: <b>No</b> Potestad de adjudicación de licencias: <b>Sí</b> Potestad inspectora y de requerimiento: <b>Sí</b> Potestad fiscalizadora y sancionadora: <b>Sí</b>	Informes <b>consultivos (previos)</b> <b>Puede proponer cambios legislativos y reglamentarios al Gobierno</b>
	Actuación de oficio y por quejas: <b>Sí</b> Dispositivo de consulta pública: <b>No consta</b> Atención al ciudadano: <b>No consta</b>	Aplicación de sanciones: <b>Directa</b>
	Agotamiento de la vía administrativa: <b>Sí</b>	Recurso: <b>Tribunal Administrative</b>
	Publicación de criterios y condiciones: <b>Sí</b> Publicación de decisiones y actuaciones: <b>Sí</b>	<b>Decisiones publicadas en el Bulletin Officiel y en la página web de la HACA</b> <b>Recomendaciones, informes y otros recursos informativos de formato y periodicidad variados publicados en la web</b>
	Rendición de cuentas pública: <b>Parcial</b> Fiscalización contable externa: <b>Sí</b>	Autoridad de fiscalización: <b>Cour des Comptes</b>

Tabla 8.2. Fuente: elaboración propia

Hemos considerado “parcial” la rendición de cuentas debido a la ausencia de uno de los principales mecanismos de transparencia de los organismos independientes: los informes o memorias anuales de actividades. Legalmente, la HACA no tiene la obligación de elaborar ni presentar públicamente informes sobre el desarrollo de su trabajo, al contrario del ente regulador para las telecomunicaciones (*Agence Nationale de Réglementation des Télécommunication*) que sí hace público anualmente su Informe de actividades<sup>470</sup>. Hemos visto que su gestión económica sí es fiscalizada por el Tribunal de Cuentas aunque los datos no sean públicos.

<sup>470</sup> Véase <http://www.anrt.ma/publications/rapport-annuel> [Consulta: 30/03/2012].

Del mismo modo, la Autoridad publica sus decisiones en el *Bulletin Officiel*, en su página web y en la prensa marroquí. Pero no hay un documento formal, presentado a los poderes públicos y a la ciudadanía, sobre el conjunto de procesos y actividades del organismo regulador, hecho que dificulta el análisis de las actuaciones que pasaremos a detallar en el siguiente apartado.

Casi al final del marco temporal considerado para nuestro análisis, a mediados de 2011 el Reino de Marruecos vivió un hito destacado en su historia reciente, con la aprobación de su nueva Constitución, un proceso indicado por varios analistas como un efecto de las revoluciones populares registradas en diversos países árabes de la zona, que quedaron popularmente conocidas como Primavera Árabe<sup>471</sup>.

La nueva Constitución de Marruecos fue aprobada en referéndum popular por 98,5% de los votantes y a finales de julio de 2011 fue promulgado el texto definitivo<sup>472</sup>. Además de todos los avances democráticos y sociales que puede propiciar la nueva norma superior marroquí, es relevante considerar algunos aspectos que atañen directamente a nuestro objeto de estudio. El Título XII de la Constitución trata de la *buena gobernanza*, ámbito en el que incluye las instancias e instituciones dedicadas a la regulación, atribuyéndoles la independencia en el ejercicio de sus funciones (artículo 159). Ya el artículo 160 dice que todas las instituciones citadas, entre ellas la HACA, deberán presentar un informe anual de sus actividades al Parlamento.

En este sentido, habrá que ver si esta reforma representará cambios en la configuración de la HACA, que aparentemente sigue bajo la tutela del Rey. El indicativo del deber de rendir cuentas al Parlamento es un primer paso. Pero la mención a la independencia debería permitir algunos cambios relevantes para la Autoridad reguladora marroquí como, por ejemplo, la elaboración propia de su reglamento de funcionamiento, algo que actualmente, diez años después de su fundación, todavía sigue en trámites de “evaluación” para recibir el visto bueno del Rey.

## **8.2. Las actuaciones de la HACA (2007 – 2011)**

A partir de su creación en 2002 y la primera designación de sus miembros el año siguiente, la HACA tardó todavía hasta julio del 2004 hasta ser completamente instalada y empezar a funcionar normalmente en su sede de Rabat. Para llevar a cabo sus tareas, todo y que las

---

<sup>471</sup> Véase, por ejemplo, el artículo de opinión de Anouar Boukhars y Shadi Hamid publicado día 28/06/2011 en <http://www.brookings.edu/research/opinions/2011/06/28-morocco-hamid-boukhars> [Consulta: 29/06/2011].

<sup>472</sup> BORM núm. 5964 bis, de 30/07/2011.

emisoras audiovisuales tienen la obligación de archivar por un año sus contenidos, el organismo regulador marroquí cuenta con un sistema propio de monitorización de los contenidos audiovisuales, un seguimiento realizado 24 horas sobre la programación de 20 canales: 4 cadenas de TV pública y 16 radios (siendo 3 públicas y 13 privadas). No constan informaciones sobre los criterios de elección de dichos medios. Tampoco se conocen estadísticas sobre el número de quejas o denuncias recibidas y la proporción de casos estimados por el regulador.

Tal y como hemos visto en su configuración, el regulador marroquí no tiene la obligación legal de prestar cuentas públicamente sobre sus actividades, por lo que no disponemos de informes y memorias anuales. Tampoco son difundidos boletines periódicos con información relativa a la Autoridad, mas allá de algunas noticias colgadas en la página web de la HACA. Por ello, nuestro análisis sobre sus actuaciones estará limitado a consultar uno a uno los documentos individuales que están publicados en formato digital.

El primer año abarcado por nuestro análisis, **2007**, fue un período bastante significativo y que, de cierta forma, también puso a prueba el rol de la Alta Autoridad audiovisual. Para este año fueron convocadas elecciones legislativas generales, que vendrían a ser los primeros comicios desde la puesta en marcha de la HACA. Así, empezamos el recorrido por las actuaciones del regulador marroquí por el ámbito del pluralismo político.

De cara a dichas elecciones, la HACA publicó un conjunto de reglas para asegurar el pluralismo político, partiendo del principio básico de equidad a todas las corrientes políticas en la cobertura informativa de la pre-campaña, así como durante el período de campaña electoral<sup>473</sup>. El documento fija criterios claros y objetivos para el cálculo del tiempo de presencia y de palabra en base a la representatividad de los partidos en el Parlamento, pero también asegura espacio a los partidos sin representación en la última legislatura. Asimismo, el texto determina que los medios no deben invitar a representantes de partidos y candidatos para hablar sobre temas de actualidad que no estén relacionados con las elecciones (HACA, 2007: 4-5). Además de una serie de orientaciones vinculadas a la neutralidad informativa y a las restricciones durante el día de los comicios, el documento también instaba a los medios a facilitar el acceso de personas con discapacidad auditiva, a través de la subtitulación o la traducción a la lengua de signos (HACA, 2007: 6).

---

<sup>473</sup> *Décision du CSCA n° 14-07 du 08 jourmada 1428 (25 mai 2007) relative à la garantie du pluralisme politique pendant la période des élections législatives générales (2007) dans les medias audiovisuels.* Recuperado de <http://www.haca.ma/html/pdf/14-07.pdf> [Consulta: 11/09/2011].

Respecto a los mensajes audiovisuales de campaña electoral, la normativa reserva dichas emisiones a los operadores públicos de ámbito nacional, que deben responsabilizarse por su producción e informar a la HACA la parrilla de programación de los mensajes políticos, a más tardar 24 horas antes del comienzo de la campaña. Un mes después de la publicación de este reglamento, la HACA emitió una Recomendación a los medios, en la que recordó la normativa electoral, la obligación de velar por la neutralidad y la honestidad de los programas, no difundir informaciones falsas, injuriosas, difamatorias o vejatorias, ni contenidos que pudieran condicionar el período electoral. También enfatizó la necesidad de separar información de opinión, así como respetar el pluralismo de expresión de diferentes corrientes de pensamiento y opinión<sup>474</sup>.

En los dos meses siguientes, la Autoridad audiovisual hizo un seguimiento de la pre-campaña, revelando algunas disparidades en programas informativos. Pasadas las elecciones legislativas, se publicó un Informe, en el que la HACA reconocía dificultades enfrentadas por los medios, en especial debido al número de partidos – 33 – que se presentaron a los comicios, pero también que el esfuerzo de los medios y del regulador redujeron los desequilibrios, garantizando un trato equitativo a las distintas fuerzas políticas. Según el informe, todo ello justificaba el bajo número de denuncias – 10 – recibidas por la HACA, de las cuales ninguna fue estimada como infracción<sup>475</sup>.

Los períodos no electorales también fueron, a su vez, monitorizados por el ente regulador, en base a la normativa aprobada un año antes<sup>476</sup>. La HACA pasó a analizar radios y televisiones de ámbito nacional y regional, supervisando el pluralismo político, la presencia de actores institucionales, así como el pluralismo sindical y profesional. Los resultados fueron reflejados en el primer Informe elaborado por la HACA sobre esta materia<sup>477</sup>. Todavía relacionado con la información plural, encontramos una decisión de la HACA concernida a una queja. El ente regulador le dio la razón a la Asociación Marroquí de Derechos Humanos (AMDH), que denunciaba no haber podido expresar su punto de vista en un reportaje de la TV pública 2M sobre un hecho en la que estaba involucrada. La HACA consideró que se había vulnerado el pluralismo de opinión y determinó que la emisora

---

<sup>474</sup> *Recommandation du CSCA N° 01-07 du 11 jourmada II 1428 (27 juin 2007) aux operateurs audiovisuels publics et privés a l'occasion des programmes de la periode electorale.* Recuperado de <http://www.haca.ma/html/pdf/01-07.pdf> [Consulta: 11/09/2011].

<sup>475</sup> Véase *Rapport sur le pluralisme dans les médias audiovisuels en période électorale-Législatives 2007.* Recuperado de [http://www.haca.ma/pdf/rapport\\_legislatives\\_2007\\_VF.pdf](http://www.haca.ma/pdf/rapport_legislatives_2007_VF.pdf) [Consulta: 11/09/2011].

<sup>476</sup> *Décision n° 46-06 relative aux règles de la garantie du pluralisme d'expression des courants de pensée et d'opinion dans les services de la communication audiovisuelle en dehors des périodes électorales* (BORM núm. 5480, 07/09/2006).

<sup>477</sup> *Rapport de synthèse sur le pluralisme dans les médias audiovisuels en période hors électorale- Année 2007.* Recuperado de [http://www.haca.ma/pdf/rapport\\_pluralisme\\_periode\\_normale\\_VF.pdf](http://www.haca.ma/pdf/rapport_pluralisme_periode_normale_VF.pdf) [Consulta: 13/09/2011].

difundiera esta decisión al principio de sus telediarios, pero no aprobó que la televisión leyera un comunicado de la AMDH tal y como solicitaba la Asociación<sup>478</sup>.

Otro ámbito en el que encontramos actuaciones de la HACA es la salvaguardia de los menores. En marzo de 2007, el organismo publicó una Guía para la protección de niños y jóvenes contra contenidos sexuales, violencia, lenguaje inadecuado, conflictos familiares y el impacto de la publicidad, además de tratar sobre la preservación de la identidad de los menores. El documento establece y explica el sistema de señalización orientativa a ser aplicado por los operadores, de forma que padres y responsables sepan si los contenidos son aptos para todos los públicos o restringidos a menores de 10, de 12 o de 16 años<sup>479</sup>.

Haciendo referencia a la protección del público joven, este año la HACA impuso una sanción de 100.000 *Dírham*s<sup>480</sup>, unos 10.000 euros, a la estación *Hit Radio Maroc*. De acuerdo con el regulador, el programa "*Libre Antenne*" incumplió la normativa, al abordar temas como el consumo de drogas y alcohol, el adulterio, la violación y la homosexualidad de forma banal y sin el debido rigor por parte de los conductores para asegurar un debate respetuoso, por lo que representaba un peligro para la salud física y mental de los oyentes, especialmente de los más jóvenes. Además de la multa, la radio también tuvo que leer en dicho programa la decisión de la HACA<sup>481</sup>.

Por otra parte, la Autoridad audiovisual instó las emisoras de TV a interrumpir la emisión de dos anuncios comerciales: uno, por contenidos que daban un ejemplo negativo a los niños, fomentando comportamientos inadecuados hacia los maestros, y el otro por simular una noticia del telediario, lo que podría generar la confusión del público entre información y publicidad.

Los límites entre publicidad e información generaron otras actuaciones de la HACA al año siguiente, **2008**. El regulador multó en 20.000 DH (unos 2.000€) al operador de *Radio Atlantic* por emitir publicidad clandestina en un programa informativo. Pero la sanción más dura recayó sobre *Chada Radio* que, según el regulador, hizo "apología" de un promotor

---

<sup>478</sup> *Decision du CSCA N° 30-07 du 1er Hijja 1428 (12 décembre 2007) relative à la plainte de l'association marocaine des droits humains contre la Société Soread 2M, au sujet d'un reportage diffusé lors du journal télévisé concernant les émeutes survenues à sefrou le 23 septembre 2007.* Recuperado de <http://www.haca.ma/html/pdf/30-07VF.pdf> [Consulta: 20/09/2011].

<sup>479</sup> *Guide pour la protection du jeune public dans les médias audiovisuels.* Recuperado de [http://www.haca.ma/pdf/Guide\\_PROTECTION\\_VF.pdf](http://www.haca.ma/pdf/Guide_PROTECTION_VF.pdf) [Consulta: 20/09/2011].

<sup>480</sup> El valor de la moneda marroquí, el *Dirham* (en adelante, DH) lo establece el Gobierno, con una oscilación entre 10,70 y 11,20 DH por 1 euro. A modo indicativo, se calcula aproximadamente 10DH por 1€.

<sup>481</sup> Véase *Décision du CSCA n° 28-07 du 14 novembre 2007 relative à l'émission "Libre Antenne" diffusée sur Hit Radio les 02, 05 et 06 novembre 2007.* Recuperado de [http://www.haca.ma/html/pdf/decision\\_28-07.pdf](http://www.haca.ma/html/pdf/decision_28-07.pdf) [Consulta: 20/09/2011].

inmobiliario y de sus negocios de forma encubierta. Además de una multa de 35.000 DH (unos 3.500€), la radio fue sancionada con la suspensión temporal de sus transmisiones – una hora diaria, durante siete días – y, a la vuelta de cada interrupción, hacer la difusión de la decisión de la HACA. También, un spot publicitario fue retirado por fomentar comportamientos imprudentes al volante, al presentar una mujer joven conduciendo un coche de “fórmula 1” en alta velocidad por un perímetro urbano.

Los límites a la libertad de expresión motivaron la intervención de la HACA sobre un operador reincidente, *Hit Radio Maroc*, que ya había sido multada el año anterior. La Autoridad audiovisual volvió a detectar contenidos inapropiados durante el mismo programa “*Libre Antenne*”, en el que los conductores habrían permitido e incitado declaraciones de carácter pornográfico, contrarios a la moral pública y las buenas costumbres<sup>482</sup>. La estación de radio fue sancionada con la suspensión de sus transmisiones de las 20h a las 24h, durante 15 días seguidos, y emitir en su programación la resolución de la HACA. A su vez, la programación de 2M motivó otra decisión del regulador. En este caso, pero, fue la cancelación de un programa que estaba previsto, sin previo aviso o razonamiento. El programa trataría de las investigaciones de una Comisión Parlamentaria sobre las muertes registradas durante unas protestas en la localidad de *Sidi Ifni*. La HACA consideró la desprogramación una decisión injustificada, por lo que envió una *mise en demeure*, esto es, un requerimiento a la cadena pública<sup>483</sup>. La emisora 2M fue sancionada también por incumplimiento de las reglas de objetividad de la información, al vincular erróneamente el nombre de un periódico a un proceso judicial, por lo que tuvo que emitir en su programación una nota de rectificación.

Un segundo requerimiento fue enviado a la otra emisora de TV pública, SNRT, por falta de pluralismo en la información. La cadena fue instada a cumplir con sus obligaciones de servicio público, después de emitir únicamente la versión gubernamental sobre una noticia relacionada con acciones anti-terroristas. En realidad, la queja demandaba el derecho de respuesta a dos personas involucradas en la información audiovisual, por atentado a la dignidad humana, la presunción de inocencia y las normas de cobertura de

---

<sup>482</sup> Véase *Décision du CSCA n°38-08 du 24 septembre 2008 relative à l'émission "Libre Antenne" diffusée sur HIT RADIO*. Recuperado de [http://www.haca.ma/html/pdf/38\\_08\\_VF.pdf](http://www.haca.ma/html/pdf/38_08_VF.pdf) [Consulta: 20/09/2011].

<sup>483</sup> Véase *Décision du CSCA n°33-08 du 06 août 2008 relative à la déprogrammation de l'émission du 09 juillet 2008 "Moubacharatan Maakoum" diffusée par la société Soread-2M*. Recuperado de [http://www.haca.ma/html/pdf/33-08\\_Moubacharatan\\_Maakoum\\_Vf.pdf](http://www.haca.ma/html/pdf/33-08_Moubacharatan_Maakoum_Vf.pdf) [Consulta: 24/09/2011].

procesos judiciales. Pero en este aspecto, la HACA rechazó los argumentos de los reclamantes y no autorizó la difusión de sus respuestas<sup>484</sup>.

En **2009**, además de otorgar licencia a cuatro nuevas radios FM y autorizar la extensión de cobertura a otras cinco<sup>485</sup>, el pluralismo en los medios tornó a ocupar un papel protagonista en el trabajo de la HACA. A partir de la monitorización de los canales de radio y TV, la Alta Autoridad aumentó exponencialmente en análisis de la programación, publicando cuatro informes trimestrales sobre el pluralismo en los telediarios, dos estudios semestrales sobre el pluralismo en magazines de información y otras emisiones, y otro informe específico sobre el pluralismo durante el período de las elecciones municipales de junio de este año. Este último documento daba cuenta de que la única infracción identificada en dichos comicios fue que *Radio Atlantic* no concedió espacio a ningún partido político durante toda la campaña electoral. Además, durante el horario de votación, habría afirmado que un candidato repartía dinero a electores<sup>486</sup>. No encontramos ninguna constancia de si esta emisora de radio fue penalizada por dicha infracción.

Al contrario, la cadena pública SNRT sí recibió otro requerimiento por incumplimientos de los criterios de pluralismo. Dos quejas fueron interpuestas por cinco organizaciones sindicales, que denunciaban los dos principales canales de TV nacionales (*Al Oula* y 2M) de promover un “apagón informativo” sobre la huelga nacional del sector educativo. Después de analizar el caso, la HACA consideró que 2M había cumplido sus obligaciones, al contrario de *Al Oula* que emitió únicamente la posición del Gobierno marroquí. Poco tiempo después, la Autoridad audiovisual volvió a llamar la atención de *Al Oula*, por denegar la palabra a un partido político. Los criterios de pluralismo político fueron reiterados cuando también este año el regulador marroquí aprobó los nuevos *cahiers des charges* de los tres operadores estatales, SNRT, SOREAD-2M y MEDI 1 SAT, este último modificado posteriormente en 2010, así como el de *Radio Médi*.

También en **2010**, encontramos algunas de las actuaciones más contundentes – y quizás controvertidas – de la HACA respecto los contenidos audiovisuales. Durante una entrevista en *Radio Mars*, un invitado manifestó su “esperanza” relativa a una “República de

---

<sup>484</sup> *Décision du CSCA n°41-08 du 24 septembre 2008 relative à la demande de réponse ou de mise au point par messieurs Mustapha El Moutassim et Mohamed El Marouani*. Recuperado de <http://www.haca.ma/html/pdf/Decision%2041-08%20vf.pdf> [Consulta: 29/09/2011].

<sup>485</sup> Véase *Rapport de la Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle sur l'attribution de nouvelles licences d'exploitation de services radiophoniques en modulation de fréquences (FM) et sur les extensions de couverture des radios privées de la première génération à de nouveaux bassins d'audience*. Recuperado de <http://www.haca.ma/pdf/Rapport%20G2%20MEP.pdf> [Consulta: 30/09/2011].

<sup>486</sup> Véase *Rapport sur le pluralisme dans les médias audiovisuels en période des élections communales 2009*. Recuperado de [http://www.haca.ma/pdf/Rapport\\_elections\\_communes\\_VF.pdf](http://www.haca.ma/pdf/Rapport_elections_communes_VF.pdf) [Consulta: 30/09/2011].

Marruecos". El organismo regulador consideró que la declaración atentaba contra la monarquía, uno de los pilares constitucionales del Reino de Marruecos, tal y como hemos recogido en el apartado anterior. Pese a que la estación de radio reaccionó inmediatamente, suspendiendo la emisión del programa y desmarcándose de la opinión del invitado, la HACA impuso la suspensión total de la radio durante 48 horas, más una multa de 57.000 DH (unos 5.700€) y la difusión en antena del comunicado de sanción<sup>487</sup>. A su vez, *Hit Radio* recibió una nueva multa de 70.000 DH (unos 7.000€), además de perder un año del tiempo de licencia de operaciones por reincidir en la emisión de contenidos considerados inmorales y que podrían herir la sensibilidad de los oyentes. También por atentar a la moralidad pública, la primera TV pública - *Al Oula* – tuvo la sanción económica más alta. Las expresiones obscenas difundidas por un comentarista durante la transmisión de un partido de fútbol costaron 250.000 DH (cerca de 25.000€).

Por otra parte, un programa emitido por *Radio Plus Marrakesch* y *Radio Plus Agadir* motivó la actuación de la HACA en referencia a los derechos de los menores. Para el regulador, el programa no respetó la dignidad de un niño en un reportaje sobre abusos sexuales, obligado a contar detalles sobre los abusos que sufrió. Por ello, la Autoridad impuso una multa 30.000 DH (unos 3.000€) y la suspensión del programa en cuestión durante una semana. Asimismo, *Chada Radio* recibió una advertencia por emitir un programa que incitaba los jóvenes a hacer trampas en los exámenes.

En el ámbito del pluralismo, a partir de 2010 la HACA adoptó un nuevo formato para los informes de seguimiento de la programación audiovisual, e introdujo nuevos niveles de análisis. Además del pluralismo político, los estudios pasaron a observar también el tiempo de palabra ocupado por mujeres, la lengua utilizada (árabe, francés, amazigh) y la representación territorial, a través de portavoces regionales. En su web la HACA publicó dos informes trimestrales relativos a los telediarios y un informe semestral sobre otros programas informativos. Todos tres abarcan el primer semestre de 2010, pero no consta si llegaron a producirse los mismos informes en el segundo semestre del año.

Todavía sobre 2010, dos decisiones de la HACA estuvieron relacionadas con las reglas de comunicación comercial. Un anuncio fue retirado por contenidos irregulares y la emisora *MFM RadioTV* tuvo una sanción de 120.000 DH (cerca de 12.000€) por incumplir la

---

<sup>487</sup> *Décision du csca n° 35-10 du 17 jourmada ii 1431 (1er juin 2010) relative a l'émission « mag mars » diffusée par le service radiophonique « radio mars »*. Recuperado de [http://www.haca.ma/html/pdf/Decision%20CSCA%203510%20MAG%20MARS\\_VF.pdf](http://www.haca.ma/html/pdf/Decision%20CSCA%203510%20MAG%20MARS_VF.pdf) [Consulta: 02/10/2011].

normativa sobre publicidad y patrocinio. Por último, la HACA aprobó un reglamento relativo a la medición de audiencias en el mercado audiovisual de Marruecos<sup>488</sup>.

Llegando al **2011**, el paisaje mediático y sociopolítico de Marruecos había pasado por cambios relevantes respecto a los cinco años anteriores. La llamada *Primavera Árabe* de los países vecinos no llegó a reproducirse con la misma intensidad, aunque también trajo repercusiones a la realidad marroquí, tanto que se anunciaron reformas constitucionales. El proyecto de una nueva Constitución fue sometido a una consulta popular en forma de referéndum. Antes de la consulta, la HACA publicó recomendaciones específicas para la garantía de libertad de expresión y pluralismo de opiniones. Del mismo modo, hizo un seguimiento de los medios audiovisuales para observar si se había respetado dichos principios hasta la realización del referéndum. Para el regulador, los resultados fueron positivos, evidenciando equilibrio en la participación de diferentes actores políticos, institucionales, sociales, expertos y otros<sup>489</sup>.

Posteriormente, el país entró en otro período de campaña para las elecciones legislativas generales. De forma similar al anterior período, primero la Autoridad audiovisual publicó una decisión, a partir de la cual se actualizaron los criterios de proporcionalidad empleados para garantizar el pluralismo político y las normas relativas a la honestidad y neutralidad de la información durante el día de los comicios y escrutinio de los votos<sup>490</sup>.

Un nuevo informe a partir de la monitorización de los medios demostró, por un lado, resultados satisfactorios en el pluralismo político aunque, por otro, una inmensa disparidad en la cuestión de género (más del 90% del tiempo de palabra ocupado por hombres). En el Informe, la HACA también lamentó la falta de esfuerzo de los operadores públicos en incluir subtitulación o lengua de signos en los contenidos políticos para incluir a las personas con discapacidad auditiva<sup>491</sup>.

En referencia al tratamiento de temas políticos, una actuación fue dirigida a *Radio Luxe* por la difusión de comentarios considerados difamatorios, que acusaban un político de

---

<sup>488</sup> *Décision du CSCA n° 81-10 du 18 dou al hijja 1431 (24 novembre 2010) relative aux normes juridiques et techniques applicables à la mesure de l'audience.* Recuperado de [http://www.haca.ma/html/pdf/Decision%20CSCA%2081%2010%20mesure%20audience\\_VF.pdf](http://www.haca.ma/html/pdf/Decision%20CSCA%2081%2010%20mesure%20audience_VF.pdf) [Consulta: 07/10/2011].

<sup>489</sup> Véase *Rapport final relatif au respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans les médias audiovisuels pendant la période de consultation référendaire de 2011.* Recuperado de [http://www.haca.ma/pdf/HACA\\_ref2011\\_full\\_def2.pdf](http://www.haca.ma/pdf/HACA_ref2011_full_def2.pdf) [Consulta: 19/02/2012].

<sup>490</sup> Véase *Décision du CSCA n°46-11 relative a la garantie du pluralisme politique pendant la période des élections législatives générales (2011) dans les médias audiovisuels.* Recuperado de [http://www.haca.ma/html/pdf/Decision%20CSCA%204611%20legislatives%202011\\_VF.pdf](http://www.haca.ma/html/pdf/Decision%20CSCA%204611%20legislatives%202011_VF.pdf) [Consulta: 19/02/2012].

<sup>491</sup> Véase *Rapport de suivi de la période électorale 2011 dans les médias audiovisuels marocains.* Recuperado de <http://www.haca.ma/pdf/Rapport%20final%20legislatives%202011.pdf> [Consulta: 20/02/2012].

compra de votos sin aportar pruebas o fuentes. Además de ser instada a velar por la exigencia de exactitud de la información, la emisora fue sancionada con la decisión de la HACA en su programación. Otra advertencia fue enviada a la TV pública 2M, por no haber observado las normas de cobertura de procesos judiciales y presunción de inocencia, al no preservar la identidad de un sospechoso.

Por último, la HACA tomó otras dos decisiones referidas a la comunicación comercial, retirando un anuncio irregular y advirtiendo a una radio por publicidad encubierta. Y relacionado con los informes de seguimiento, encontramos una nota de prensa publicada en la página web de la HACA que da cuenta de un cambio en el sistema del Departamento de monitorización de programas, para contemplar aspectos de diversidad cultural y lingüística. La noticia afirma que una unidad específica proporcionará datos cuantitativos sobre la diversidad lingüística que serán integrados a los informes periódicos. La misma noticia anuncia la creación de un glosario en cuatro lenguas (amazigh, árabe, francés e inglés), clasificando y estandarizando la terminología habitualmente utilizada en la práctica audiovisual en el espacio mediático marroquí<sup>492</sup>. Pese a que la HACA informa que dará amplia difusión de esta herramienta, no hemos podido localizar y consultar dicho glosario.

Así, entre 2007 y 2011, y considerando los recursos publicados por la HACA, hemos identificado más de 220 decisiones de la HACA, la mayor parte relativa a la asignación de frecuencias, negocios de los operadores, y cuestiones relativas a las licencias. En el ámbito de la regulación de contenidos, el regulador marroquí emitió tres Instrucciones, tres recomendaciones, 16 informes, 11 sanciones y más de 10 requerimientos o advertencias, presentadas de forma resumida en la tabla a continuación:

---

<sup>492</sup> Véase *Mise en place d'une nouvelle structure interne et élaboration d'un glossaire, dédiés à la Diversité culturelle et linguistique*. Noticia publicada día 15/03/2011 en <http://www.haca.ma/newsDetail.jsp?version=&idInfo=619> [Consulta: 12/02/2012].

Ámbito de regulación	Actuaciones destacadas de la HACA (2007-2011)
Protección de los menores	<ul style="list-style-type: none"> <li>· <b>Publicación criterios de clasificación de programas y señalización orientativa</b></li> <li>· <b>Sanciones por contenidos impropios/inadecuados</b></li> <li>· <b>Sanción por no respetar a la dignidad de un niño en un programa</b></li> <li>· <b>Retirada de una publicidad por fomentar comportamientos inadecuados</b></li> </ul>
Derechos humanos y libertades fundamentales	<ul style="list-style-type: none"> <li>· <b>Recomendaciones, advertencias, requerimientos y sanciones sobre pluralismo de opiniones y de expresión, objetividad y neutralidad de la información, y contenidos difamatorios</b></li> <li>· <b>Publicación de criterios, recomendaciones, informes sobre pluralismo:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pluralismo político en períodos electorales</li> <li>- pluralismo político e informativo en períodos regulares</li> </ul> </li> <li>· <b>Supervisión de la emisión mensajes de las campañas políticas en los medios públicos</b></li> <li>· <b>Sanciones por contenidos contra la moral pública o por fomentar comportamientos incívicos</b></li> </ul>
Diversidad cultural y diálogo intercultural	
Otros	<ul style="list-style-type: none"> <li>· <b>Sanciones por reglas de la comunicación comercial: publicidad encubierta, reglas de patrocinio o la incorrecta separación entre publicidad e información</b></li> <li>· <b>Sanción por una declaración pro-republicana</b></li> </ul>

Tabla 8.3. Fuente: elaboración propia

Nuestro recorrido por las actuaciones de la HACA demuestra una atención especial hacia los temas concernidos al pluralismo político en los medios. La realización de los informes periódicos sobre la materia y algunas actuaciones sancionadoras indican la intención de asegurar la diversidad de corrientes de pensamiento. No obstante, una sanción específica y especialmente dura impuesta a un operador de radio debido a una opinión “pro-republicana” pone en entredicho que la regulación audiovisual busque realmente garantizar la libertad de expresión. Tomando como base los principios explicados a lo largo de este trabajo y también los casos anteriores analizados, la suspensión total de las actividades de una emisora de radio durante 48 horas nos parece una medida desproporcionada respecto la infracción identificada. No fue la única suspensión temporal de actividades, ya que otras emisoras fueron sancionadas con interrumpir sus emisiones por incumplimientos de la normativa de protección de los menores, por ejemplo. Sin embargo, no se observan actuaciones relacionadas con la diversidad cultural y el diálogo intercultural, un elemento negativo considerando el papel diferenciado que ocupa Marruecos en las relaciones euromediterráneas. Cabe observar si la nueva Constitución de Marruecos, aprobada a mediados de 2011, traerá nuevas perspectivas en tanto a los aspectos mencionados, ya que el texto habla de asegurar la libertad de expresión y opinión, y posiciona a la HACA como una de las autoridades llamadas a velar por ello.



## **CONCLUSIONES**



### ***Resultados obtenidos y verificación del supuesto***

El planteamiento de la presente investigación se centró en el propósito de conocer a fondo instituciones públicas creadas específicamente para conducir la regulación de los medios audiovisuales tradicionales y situó esta perspectiva de análisis en un contexto especialmente complejo y estratégico, tal como es la cuenca del Mediterráneo. Superadas todas las etapas previstas para el estudio, consideramos que la tesis doctoral resultante constituye una aportación significativa al debate sobre este tipo diferenciado de supervisión de la radio y la televisión que es realizada desde autoridades llamadas a ser independientes del poder político y de las fuerzas de mercado. En este sentido, el análisis de organismos independientes de regulación de un sector tan particular como es el audiovisual exige un enfoque multidisciplinar, algo que representó un desafío importante y, a la vez, es un valor añadido del trabajo.

En la primera parte de la tesis hemos revisado fundamentos teóricos y antecedentes que explican y justifican no sólo la pertinencia de regular los contenidos emitidos por los operadores de radio y televisión, sino también la necesidad de que esta función reguladora sea ejercida con neutralidad, a partir de una institución especializada en las materias concernidas y con una configuración diferenciada que le permita velar por la misión de los medios audiovisuales a servicio de los derechos e intereses de la ciudadanía. En este aspecto ha sido de especial relevancia el estudio de la *Office of Communications (Ofcom)*, el organismo regulador británico, considerado un referente global de regulación independiente. Dicha experiencia ha contribuido a que alcanzáramos nuestro primer objetivo específico, la elaboración de una herramienta metodológica para observar y verificar la existencia de características formales de independencia en la configuración de un organismo regulador del audiovisual.

También hemos analizado las principales políticas de integración euromediterránea (Unión por el Mediterráneo y Política Europea de Vecindad), en busca del rol conferido a los medios de comunicación y, por tanto, de criterios aplicables a la regulación de los mismos. La constatación más evidente fue la de muy poco protagonismo del asunto en los principales documentos de dichas políticas, que priorizan notablemente el desarrollo de relaciones económicas, aunque hemos podido identificar valores y preceptos que atañen también a los medios en tanto que actores fundamentales en la esfera pública. Los aspectos más concretos sobre nuestro objeto de estudio fueron encontrados en otra iniciativa de

integración euromediterránea, la Red de Instituciones de Regulación Mediterráneas (RIRM), una plataforma creada por organismos reguladores europeos y que reúne a diversas autoridades de ambas orillas mediterráneas. En este sentido, la RIRM logró aprobar declaraciones conjuntas, que no tienen el peso de una legislación supraestatal, pero representan la intención de los propios reguladores de dirigir su trabajo hacia el acercamiento entre países vecinos y la utilización de criterios comunes centrados, básicamente, en la protección de los menores de edad, el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales (con énfasis sobre la democratización y el pluralismo) y el diálogo intercultural como elemento central para la convivencia pacífica en la diversidad. Dichos ámbitos prioritarios están en consonancia con los valores fundamentales manifestados en las políticas euromediterráneas y también guardan una estrecha relación con las directrices europeas, particularmente la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual. Así, alcanzamos nuestro segundo objetivo específico, y podemos entender que se busca fomentar entre los países vecinos mediterráneos la adopción del mismo modelo de regulación del audiovisual establecido por la UE para sus Estados miembros.

A través de la pauta de observación para la estructura de los organismos y de los ámbitos de regulación destacados en el diálogo euromediterráneo para las actuaciones de los reguladores, pasamos a la segunda parte de la tesis, en la que hemos analizado los cuatro casos mediterráneos propuestos: Francia, España, Líbano y Marruecos. En consonancia con los tres últimos objetivos específicos, hemos descrito la configuración y qué han hecho en los últimos cinco años el *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* (CSA) francés, del *Conseil National de l'Audiovisuel* (CNA) libanés, de la *Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle* (HACA) marroquí y de los tres consejos audiovisuales de ámbito autonómico que existían en España – *Consell de l'Audiovisual de Catalunya* (CAC), Consejo Audiovisual de Navarra (CoAN) y Consejo Audiovisual de Andalucía (CAA) – además de las características de un hipotético Consejo Estatal de Medios Audiovisuales español, previsto en la ley pero que no ha salido del papel.

Al final de nuestro trabajo, consideramos que hemos alcanzado los dos objetivos generales de la investigación, verificando que: a) todos los organismos reguladores analizados presentan en su configuración algunas características asociadas a la independencia de la institución; y b) en términos generales, los organismos reguladores cumplen con las funciones que tienen asignadas legalmente respecto los contenidos audiovisuales.

Pero dicho cumplimiento de sus funciones no se observa de forma homogénea entre los casos analizados y requiere una serie de matizaciones, a partir de las cuales pasamos a comprobar el supuesto de nuestra investigación, en función de:

***Del nivel de autonomía de los organismos considerados independientes.***

Las autoridades reguladoras, en tanto que organismos públicos, no pueden ni deben estar completamente desvinculadas de los poderes públicos que, al fin y al cabo, son la representación legitimada por el sistema democrático para ejercer la función pública a nombre de los ciudadanos. Así, la expresión *independencia* alude a un elevado nivel de autonomía del organismo en el ejercicio de sus funciones. Este nivel de autonomía se asegura, en gran medida, con las garantías formales otorgadas al regulador a través del marco legal que le concierne. Son características, poderes y mecanismos que, proporcionalmente, hacen con que el organismo esté más o menos protegido de las posibles injerencias injustificadas de fuerzas políticas o económicas. Y aquí es justamente donde está uno de los puntos clave de este tema: cuanto más autonomía los gobiernos conceden al regulador, menos margen de maniobra tendrán para influenciar y condicionar los medios audiovisuales, algo a que muchos mandatarios y empresarios no están dispuestos a aceptar.

En este sentido, nuestro análisis identificó un panorama lleno de diferencias y especificidades y una conclusión significativa: ninguno de los organismos reguladores analizados respondió a todos los criterios elementales reflejados en la pauta de observación y, por tanto, a una configuración considerada óptima. El *Consell de l'Audiovisual de Catalunya* y el *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* francés son los casos que más se acercan a dicha configuración ideal, principalmente por un consistente conjunto de poderes y competencias. No obstante, pese a un sistema de nominación parlamentaria para la mayoría de los miembros del ente catalán, en el período analizado por nuestro estudio el presidente del CAC era designado directamente por el Gobierno autonómico y no por sus compañeros del Consejo. En el caso francés, el CSA no tiene personalidad jurídica propia y el sistema de designación de sus miembros no puede ser considerado precisamente democrático, ya que la decisión se concentra en la fuerza política mayoritaria, con designaciones directas por el jefe del gobierno y los presidentes de las cortes.

A su vez, la *Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle* de Marruecos presenta un alto techo competencial, pero su instancia de toma de decisiones tampoco respondió a todas a las características formales de independencia. La mayoría de sus miembros (incluido el presidente de la institución) es designada directamente por el Rey y no hay una garantía legal expresa de inamovilidad de los cargos. La HACA no tiene

personalidad jurídica y debe rendir cuentas directamente al Rey, por lo que no publica informes sobre sus actividades ni constan datos de atención directa al público. Por otra parte, los Consejos audiovisuales de Navarra y Andalucía presentaban más elementos de independencia de sus miembros, pero cuentan con menos competencias. La principal negativa de los gobiernos de estas dos Comunidades Autónomas fue ceder la potestad para otorgar las licencias de operación a los medios y la capacidad reglamentaria para desarrollar las leyes. En este perfil limitado también se encajaría el hipotético Consejo Estatal de Medios Audiovisuales de España, que todavía no ha salido del papel. Finalmente, el *Conseil National de l'Audiovisuel* de Líbano fue la instancia analizada que presentó menos características formales de autonomía. Aunque sus miembros defienden que, personalmente, son muy independientes, no cuentan con ningún poder ejecutivo ni decisión vinculante. Además, la institución está vinculada estructuralmente al Ministro de Información, pasa por serias restricciones presupuestarias y presenta un déficit importante de transparencia en sus actividades. En otro sentido, el Consejo libanés, junto al de Andalucía, fueron los únicos casos en los que el presidente del órgano colegiado de toma de decisiones era elegido por los propios miembros del Consejo, algo que sí contribuye a la autonomía del organismo regulador.

Algunas de las deficiencias identificadas hasta el año 2011 ya empiezan a sufrir cambios a partir de recientes reformas legislativas. A principios de 2012 fue aprobado un nuevo sistema de elección de los miembros del CAC, el regulador catalán, por lo que su presidente deja de ser indicado por el Gobierno y pasa a ser elegido por los propios miembros del Consejo designados por el Parlamento. De este modo, el CAC pasaría a ser el único de los organismos mediterráneos estudiados en responder a todos los criterios elementales asociados a un alto nivel de autonomía de los reguladores.

Pero es Marruecos que presenta la posibilidad de transformación más importante. La nueva Constitución que entró en vigor a mediados de 2011 contempla un nuevo estatus para las autoridades llamadas independientes, entre ellos la HACA. De ser aplicada en la práctica, la nueva norma provocará cambios destacados en la estructura, la autonomía y la transparencia de la autoridad reguladora. También en Líbano ha empezado el debate sobre una revisión de su Ley del Audiovisual de 1994, para el cual el CNA fue llamado y quizás logre conquistar una función realmente independiente.

Por otro lado, la nota de retroceso democrático viene de España. Los políticos de Navarra decidieron echar el cierre al Consejo Audiovisual y provocaron su extinción, mientras en el ámbito estatal, el Gobierno español se niega a cumplir la Ley General de la

Comunicación Audiovisual que entró en vigor en 2010, afirmando que no pondrá en marcha el organismo independiente previsto, por lo que España mantiene su condición de *anomalía* en la esfera comunitaria europea, con las tareas reguladoras controladas directamente por el gobernante de turno.

***De la tradición de instituciones democráticas y el contexto sociopolítico.***

De forma paralela y complementaria a la identificación de características formales de independencia, nuestro estudio ha verificado que el papel otorgado a los organismos reguladores también guarda relación con la tradición democrática, jurídica e incluso el modelo de Estado en cuestión. En casos como el británico, la existencia de autoridades independientes es una característica histórica adoptada por la Administración en el Reino Unido. De este modo, la ausencia de algunos criterios elementales de autonomía está compensada por elementos propios del contexto, principios y fundamentos que muchas veces no están escritos pero se respetan en la práctica, por lo que se entiende que los organismos independientes han de cumplir sus funciones con la máxima neutralidad posible. El caso del CSA francés indica también que, después de más de 20 años de andadura, la ausencia de algunos criterios elementales no impide que el Consejo haya consolidado su papel y legitimidad como autoridad independiente, en el marco democrático de Francia.

Sin embargo, este supuesto no se confirma en un sentido estricto de proporcionalidad. Es decir, en base a los casos estudiados no podemos afirmar que a más tradición democrática, más independencia del regulador. España y Líbano son considerados países con una trayectoria democrática más desarrollada que Marruecos, aunque en tanto a las autoridades reguladoras del audiovisual la HACA marroquí presenta varias características de autonomía, mientras el CNA libanés es un órgano meramente consultivo del Ministerio de Información. Asimismo, de los tres consejos audiovisuales de ámbito autonómico que existían en España, uno (el CoAN de Navarra) fue desactivado a finales de 2011 y el prometido regulador estatal, que ni siquiera fue creado, también presentaría un nivel limitado de autonomía para la función reguladora.

En sentido opuesto, las especificidades de cada contexto también pueden llegar a restar importancia y eficacia a las características de autonomía formalmente conferidas a los reguladores. Tanto es así que uno de los aspectos reiteradamente destacados en diversas de las entrevistas realizadas con miembros de organismos reguladores trataba de criterios subjetivos, relacionados principalmente con el compromiso individual de las personas que ocupan los cargos de decisión con los principios de regulación independiente.

Así, futuros estudios que busquen ir más allá de la descripción de las características de los reguladores y cuantificar o ponderar la independencia real de dichos organismos necesitarán inevitablemente relacionar la configuración formal de las instituciones con elementos no tan evidentes, asociados a la tradición de instituciones democráticas en la estructura del Estado y el contexto sociopolítico del país en cuestión.

### ***De la transparencia del organismo regulador.***

La noción de independencia del organismo regulador pasa necesariamente por su grado de transparencia, es decir, verificamos que la transparencia no es un aspecto colateral de la regulación, sino un aspecto determinante en su nivel de autonomía. La falta de transparencia levanta sospechas, no siempre justificadas, debilitando la legitimidad de los reguladores, un elemento esencial para consolidar el rol de autoridad competente que supervisa e interviene cuando necesario en el sector audiovisual. En la medida en que el ente está llamado a rendir cuentas públicamente de sus actividades, los reguladores asumen un grado diferenciado de responsabilidad pública, ya que estarán sometidos al escrutinio de la sociedad.

En la presente investigación, la falta de transparencia de algunos organismos analizados dificultó el trabajo de análisis. Los consejos del audiovisual francés, catalán y andaluz presentan un alto grado de transparencia, por lo que obtener las informaciones sobre sus actuaciones no supuso un problema. Además de las publicaciones formales en los correspondientes Boletines Oficiales, dichas instituciones potencian una oferta bastante completa de recursos digitales en sus páginas web, de libre acceso y consulta, lo que contribuye también a la difusión de todo lo relacionado con los medios audiovisuales. El Consejo de Navarra, en el tiempo que estuvo operativo, también presentaba un alto grado de transparencia. No obstante, con su desactivación a finales de 2011, su página web ha desaparecido y, con ella, muchos de los recursos que allí constaban.

La autoridad reguladora de Marruecos también publica sus decisiones en el Boletín Oficial del país y facilita documentos por su página web. No obstante, hasta 2011 el organismo solo rendía cuentas al rey, por lo que no se pueden consultar en este período informes regulares de actividades. En este sentido, el análisis del conjunto de actividades se queda limitado, ya que cuenta con los diversos documentos individuales publicados, pero no se puede observar otro tipo de actividades que no generen decisiones concretas. Asimismo, no constan datos sobre atención a la ciudadanía o consultas públicas realizadas. De los casos estudiados, Líbano es el que cuenta con menor grado de transparencia de sus actuaciones. Eso no quiere decir que el Consejo quiera ocultar sus actividades, pero el ente

argumenta no disponer de los recursos y mecanismos mínimos para dar cuentas al público sobre sus actividades, no hay página web y la divulgación de algunos asuntos de interés se hace a través de noticias difundidas en medios de comunicación o en la agencia de noticias oficial del país, sin la debida regularidad o profundización de los temas concernidos.

De este modo, verificamos la relación que hay entre las características de autonomía, las actuaciones y el grado de transparencia de los organismos, en tanto que permite identificar qué hacen y cómo proceden las autoridades reguladoras, esto es, constatar el cumplimiento de las funciones que se les exigen a los reguladores. En la medida en que rinden cuentas públicamente sobre su trabajo, los reguladores arrojan transparencia a todo el sistema regulador del sector audiovisual, un aspecto considerado crucial para el adecuado desarrollo del paisaje mediático.

***De los principios y valores destacados en las normas europeas y las políticas euromediterráneas.***

Hemos visto que, al contrario de las funciones relacionadas con la regulación de mercado que no son competencia de algunos de los organismos analizados, todos los casos estudiados tienen encargadas legalmente tareas relativas a la regulación de contenidos. En términos generales, el CSA francés presentó el mayor volumen y diversidad de actuaciones concernidas a los contenidos audiovisuales, seguido de los consejos audiovisuales de Andalucía y Cataluña. En los casos de Marruecos y Navarra el conjunto de actuaciones identificadas fue sensiblemente más reducido en el período analizado, mientras que las actividades del CNA de Líbano no han podido ser analizadas debido a la falta de transparencia ya mencionada. Entre todos los casos, se verificó que la mayor parte de las actuaciones responde a los aspectos señalados en las políticas euromediterráneas que, a su vez, coinciden con los principales criterios de la normativa comunitaria europea. No obstante, esta relación no se da de forma uniforme en todos los países y ámbitos de regulación.

- ***la regulación de contenidos para la protección de los menores:*** podemos considerar que este ámbito de regulación es el que encuentra mayor grado de consenso como prioridad entre los organismos reguladores de la zona euromediterránea. Tanto la directiva europea como los acuerdos de los reguladores mediterráneos resaltan la protección de los niños y jóvenes frente a los contenidos considerados dañinos o perjudiciales a su desarrollo integral, especialmente en la televisión. La preocupación está justificada, ya que en todos los casos analizados los reguladores identificaron y actuaron sobre diversos programas y obras que vulneraban las normas, emitiendo contenidos de

carácter sexual, violencia gratuita, la incitación de comportamientos de riesgo o programas que pueden abusar de la credulidad de los menores como los juegos de azar o las consultas “esotéricas”, motivos de gran parte de las quejas del público recibidas por las autoridades. El mecanismo prioritario es la clasificación de programas según las franjas horarias protegidas y la correcta señalización orientativa que informa a qué público son aptos los contenidos referidos, por lo que los reguladores buscan establecer criterios comunes y, así, homologar la señalización de los canales internacionales que llegan principalmente vía satélite a los países vecinos.

De forma similar, la mayoría de los reguladores presentó actuaciones concernidas a preservar los derechos de los menores en tanto que participantes de programas audiovisuales. Además de un volumen importante de sanciones, los organismos reguladores también han invertido en el fomento de la alfabetización mediática de los menores; particularmente los consejos autonómicos de Cataluña y Navarra, han apostado por iniciativas concretas dirigidas a la comunidad escolar y al entorno familiar de los estudiantes.

**- la regulación de contenidos para el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales:** reúne, sin duda, la mayor parte de las actuaciones de los organismos reguladores, pero hay que considerar también que este el ámbito más amplio, del que se desprenden diversos subtemas de regulación, desde aspectos básicos de la dignidad humana, los principios de libertad y democracia entre los que cobra protagonismo el pluralismo, hasta la igualdad de oportunidades entre los ciudadanos. Con todo, este ámbito está directamente conectado con las especificidades socioculturales y políticas de los países mediterráneos, por lo que hablar de resultados generales o comparativos es especialmente complejo.

Empezando por los límites entre la libertad de expresión, información y opinión y el respeto de los derechos humanos (dignidad, intimidad, honor, privacidad, etc.), los organismos reguladores de Francia, Andalucía, Cataluña y Marruecos han realizado diversas actuaciones sobre contenidos considerados difamatorios, ofensivos, sexistas, de incitación al odio y a la violencia, entre varios otros. La discriminación por motivos de edad, raza, procedencia, orientación sexual, religión, minusvalía, etc., motivó diversas actuaciones, particularmente en los casos francés, catalán y andaluz.

Asimismo, a excepción de Líbano, todos los reguladores han abordado también aspectos concernidos a la deontología periodística, que en parte está relacionada con los criterios mencionados arriba. Han realizado, en diferentes medidas y a través de diferentes

mecanismos, actuaciones sobre la neutralidad, la exactitud y el rigor de la información. En varias ocasiones se han elaborado informes, recomendaciones, advertencias – y hasta sanciones – debido al tratamiento informativo de temas sensibles como las tragedias personales, crímenes y procesos judiciales, la violencia de género o la drogodependencia. Así como en el ámbito de la protección de los menores, todas estas actuaciones indican un número importante de incumplimientos de la legislación concernida a los medios audiovisuales, motivos por los cuales el papel de los organismos reguladores cobra especial relevancia.

Relacionado con el desarrollo democrático de las sociedades, el pluralismo es un aspecto que adquiere bastante protagonismo en las actuaciones de todos los organismos reguladores que hemos podido analizar. Entre sus actividades prioritarias está el seguimiento y elaboración de informes sobre el pluralismo político reflejado especialmente en los medios de gestión pública. Dichos informes constituyen importantes diagnósticos que ponen de manifiesto en qué medida los medios cumplen su misión de servicio público. El tiempo dedicado a los representantes de las corrientes políticas es analizado particularmente en las campañas electorales, pero también en la cobertura informativa de períodos regulares. Además del espacio otorgado a los políticos, la mayoría de los reguladores analizó también otras expresiones del pluralismo, como la diversidad informativa, territorial, la visibilidad de las mujeres o discapacitados, todo que guarda relación con la representación de dos diversos actores sociales y la diversidad de opiniones.

Considerando que todos los aspectos relatados responden, directa o indirectamente, a los principios fundamentales de libertad de expresión, opinión e información, nuestro análisis identifica la importancia de un acuerdo político y un criterio claro y legitimado sobre la interpretación del pluralismo. En otras palabras, cuando hay reglas objetivas definidas el organismo regulador puede aplicar medidas más contundentes a los medios que incumplan los criterios. En este sentido, se observan diversas medidas correctivas debido a la falta de diversidad de opiniones o por restringir la expresión de actores políticos y sociales. No obstante, una actuación del regulador de Marruecos va en contra de estos preceptos y nos inspira especial preocupación. La HACA aplicó una sanción durísima a una emisora de radio, dejándole fuera del aire por 48 horas consecutivas, después que un entrevistado manifestó su simpatía por ideas republicanas. Pese a que el regulador justifique la sanción en la prohibición legal de atacar las instituciones constitucionales como es la monarquía, no podemos dejar de considerar una decisión desproporcionada, principalmente porque según se desprende del propio documento de sanción de la HACA, era la opinión de un invitado, que no hizo ningún ataque al Rey o a la monarquía, tan sólo demostró una opinión favorable

hacia una hipotética república de Marruecos. Así, consideramos que dicha actuación no es acorde con todos los principios y fundamentos que hemos estado tratando a lo largo de la presente tesis doctoral.

Un último aspecto a destacar en este ámbito de regulación es el progresivo aumento de medidas reguladoras para garantizar el acceso de las personas con discapacidad o limitaciones auditivas y visuales a los contenidos de la televisión. En este sentido, el CSA de Francia y el CAC de Catalunya se encuentran en un proceso más avanzado, cobrando el cumplimiento de cuotas de subtitulación, audiodescripción y traducción por lengua de signos a los canales de TV públicos y privados, mientras el Consejo Audiovisual de Andalucía aprobó recientemente una instrucción que establece las metas a cumplir progresivamente por los medios de la comunidad autónoma. En el período analizado, no hemos encontrado actuaciones de la HACA de Marruecos relacionadas con este aspecto.

**- la regulación de contenidos para la defensa del diálogo intercultural y la diversidad cultural:** pese a su señalada relevancia, especialmente para la integración de los países que conviven en torno al Mediterráneo, este ámbito de regulación recibió una atención bastante más limitada por los organismos reguladores analizados. Hay que tener en cuenta que algunas de las actuaciones, como las puniciones por contenidos discriminatorios o la incitación al odio por motivos de raza, nacionalidad o religión, por ejemplo, están relacionados con la diversidad cultural, pero fueron incluidos en el ámbito anterior debido a su relación intrínseca con los derechos humanos. Aun así, en las actuaciones de la HACA de Marruecos no se observó ninguna mención al diálogo intercultural o la diversidad cultural.

Los organismos reguladores europeos realizan regularmente la fiscalización sobre las cuotas de exhibición de obras europeas, uno de los criterios expresos en la directiva comunitaria, en base a la política de fomento de la diversidad cultural defendida por la UE. No obstante, los informes de los consejos audiovisuales indican que, considerando el criterio de interpretación de obra europea, en varios casos las cuotas acaban siendo cumplidas mayoritariamente por contenidos nacionales, más que por producciones de otros Estados europeos. Los reguladores de Cataluña, Navarra y Andalucía también han realizado informes, estudios y recomendaciones sobre temas relacionados, como el tratamiento informativo de la inmigración, la multiculturalidad o los estereotipos culturales. Pero el único regulador analizado a poner en marcha reglas concretas de regulación positiva en la materia ha sido el CSA. En los últimos años, el regulador francés debatió junto a los operadores y actores sociales y adoptó un sistema de metas que los medios deben cumplir

progresivamente respecto la representación de la diversidad de la sociedad francesa en los programas y obras audiovisuales. Esta medida está acompañada también de estudios, informes y acuerdos relacionados con la promoción del diálogo intercultural.

- **otros ámbitos de regulación de contenidos:** además de los tres ámbitos centrales que nos han servido de indicadores para verificar las actuaciones de los organismos reguladores, también se observaron otros aspectos relevantes de la regulación de contenidos como son las reglas de comunicación comercial, publicidad institucional o política, las políticas lingüísticas y la promoción de la industria audiovisual nacional.

### **Consideraciones finales**

A partir del trabajo realizado, hemos podido verificar el supuesto de que la independencia de los organismos reguladores y el cumplimiento de sus funciones respecto los contenidos audiovisuales son elementos interrelacionados, y que están condicionados a los aspectos detallados anteriormente. En otras palabras, la noción de una autoridad de regulación independiente que hemos tratado a lo largo del presente estudio no se limita a una estructura o un estatus diferenciado, pero está vinculada al cumplimiento de las tareas para las que dicha autoridad fue dotada de una configuración particular en el conjunto de la Administración pública. En el contexto euromediterráneo que hemos elegido para nuestra tesis, la tendencia mayoritaria es la consolidación de organismos independientes, aunque algunos gobiernos todavía se resisten en ceder autonomía a la regulación de los medios audiovisuales.

También, en lo que al contexto se refiere, se puede observar una primacía de los objetivos económicos en las principales políticas de integración promovidas desde Europa hacia sus vecinos mediterráneos. Incluso entre los aspectos sociales y culturales, los medios audiovisuales ocupan un papel secundario y, con ellos, las iniciativas para avanzar hacia un marco legal compartido que contribuya a reducir diferencias entre los países mediterráneos. No obstante, la radio y la televisión siguen ocupando un rol muy importante en la vida cotidiana de las personas, contribuyendo – de forma positiva o negativa – a la concienciación ciudadana de valores, derechos, libertades y, también, responsabilidades. Del mismo modo, así como las autoridades reguladoras velan por elementos relacionados con la identidad de cada territorio a través, por ejemplo, de las cuotas lingüísticas, deben avanzar también en promover y asegurar la representación de la diversidad de las sociedades y el pluralismo en todas sus dimensiones (político, informativo, social, de

género, territorial, etc.). Sin la observancia de dichos elementos, es muy difícil que los medios audiovisuales contribuyan al diálogo, la cooperación y el desarrollo integral y equitativo de los países que conviven en torno al Mediterráneo.

Asimismo, la sociedad global vive un período de transformaciones profundas en el sistema de medios de comunicación. La revolución provocada por la digitalización y las tecnologías de interconectividad han otorgado a los contenidos audiovisuales un protagonismo todavía mayor, si cabía, en la vida de las personas, en su uso, consumo, pero también producción y participación. En este sentido, la regulación del audiovisual ya no puede ser entendida de forma restringida a la radio y la televisión tradicionales. Los servicios de transmisión de contenidos audiovisuales se han multiplicado a través de diferentes plataformas. No se trata simplemente de establecer reguladores convergentes, que tengan competencias sobre telecomunicaciones y medios audiovisuales; consideramos que es necesario avanzar hacia una revisión de los límites convencionales entre la comunicación privada y personal y la difusión masiva de contenidos, en consonancia con la convergencia tecnológica.

Los avances técnicos y el desarrollo de medios audiovisuales refuerzan la necesidad de considerar la doble dimensión, económica y cultural, del sector en cuestión. La televisión, en especial, ocupa un rol determinante en la formación de la opinión pública y en la estructura social. Por ello, la regulación dice respecto a un conjunto de actuaciones que no sólo reglamentan, sino que orientan, supervisan, corrigen y también fomentan el sector audiovisual el objetivo general de un desarrollo equilibrado. Un equilibrio que tiene en cuenta el crecimiento de las empresas, la sostenibilidad de un mercado y, sobretodo, los intereses de la población, el libre acceso a la información, la democratización de la comunicación.

Para tal tarea, evidentemente todos los mecanismos son válidos, incluida la promoción de buenas prácticas y los códigos de corregulación o autorregulación. Pero la realidad analizada demuestra que la supervisión del propio sector no es suficiente en este entorno *multipantallas*. Por tanto, lejos de perder interés, son cada vez más relevantes organismos especializados que puedan supervisar con neutralidad y autonomía un sector tan rápido, dinámico y, a la vez, conflictivo, en el que coinciden beneficios de diversa índole y derechos fundamentales de los ciudadanos. En este sentido, llegamos al final de esta etapa convencidos de que nuestra tesis doctoral ofrece una serie de resultados, pero también plantea más preguntas, por lo que puede ser el punto de partida de nuevos estudios.

Los organismos independientes de regulación del audiovisual analizados demuestran que cuando el poder político quiere avanzar hacia un sistema de regulación independiente, contribuye de forma relevante con la función pública de velar por un sistema mediático plural, asegurar el cumplimiento de la misión de servicio público, respondiendo así al conjunto de valores concernidos al interés general de la ciudadanía, por encima de los intereses dominantes del mercado y de la clase política mayoritaria.



## **REFERENCIAS**



## Referencias

- Aliboni, R. (2005). EMP Approaches to Human Rights and Democracy. En H. Amirah Fernández y R. Youngs, *The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade* (pp. 47-57). Madrid: Real Instituto Elcano, FRIDE.
- Álvarez Monzoncillo, J. M. e Iwens, J. L. (1992). *El futuro del audiovisual en España. Las transformaciones ante el nuevo marco europeo*. Madrid: Fundesco.
- Amir, H. (2001). Mass Media in the Arab States between Diversification and Stagnation: An Overview. En K. Hafez y D.L. Paletz, *Mass Media, Politics & Society in the Middle East* (pp.23-41). Cresskill, N.J.: Hampton Press.
- Andalucía (2004). Ley 1/2004, de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 254, 30/12/2004, pp. 29740-29744.
- Andalucía (2007). Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 56, 20/03/2007, pp. 02-37.
- Article 19 (2000). *The Euro-Mediterranean Partnership and Freedom of Expression (1995-2000)*. Recuperado de <http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/euro-mediterranean-partnership.pdf> [Consulta: 12/01/2011].
- Asociación Euromediterránea (2005). *Five Year Work Programme. 10th Anniversary Euro-Mediterranean Summit. Barcelona, 27 and 28 November 2005*. Recuperado de <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st15/st15074.en05.pdf> [Consulta: 02/10/2011].
- Autin, J.L. (2007). Le Conseil supérieur de l'audiovisuel en France. *Revista Catalana de Dret Públic*, 34, 85-113. Recuperado de [http://www10.gencat.net/eapc\\_revistadret/revistes/revista.2007-05-08.9854996892/article.2007-05-09.3523437900/fr?set\\_language=fr&cl=fr](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/revistes/revista.2007-05-08.9854996892/article.2007-05-09.3523437900/fr?set_language=fr&cl=fr) [Consulta: 04/09/2011].
- Ayish, M. (2011). Radio Broadcasting in the Arab World. En N. Mellor, M. Aysih, N. Dajani, y K. Rinnawi, *Arab Media. Globalization and Emerging Media Industries* (pp. 67-84). Cambridge: Polity Press.
- Baldwin, R. y Cave, M. (1999). *Understanding regulation: theory, strategy, and practice*. Oxford: Oxford University Press
- Barata i Mir (2007). El Tractament Bibliogràfic del Model de Regulació de l'Audiovisual. *Revista catalana de dret públic*, 34, 253-270. Recuperado de [http://www10.gencat.net/eapc\\_revistadret/revistes/revista.2007-05-08.9854996892/article.2007-05-09.4361332033/ca?set\\_language=ca&cl=ca](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/revistes/revista.2007-05-08.9854996892/article.2007-05-09.4361332033/ca?set_language=ca&cl=ca) [Consulta: 04/09/2011].
- Betancor, A. (1994): *Las administraciones independientes*. Madrid: Tecnos.
- Betancor, A. (2000). Los organismos reguladores de lo audiovisual. En VV.AA., *El Régimen Jurídico del Audiovisual* (pp. 207-223). Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics; Madrid: Marcial Pons.
- Betancor, A. (2009). *Mejorar la regulación: una guía de razones y de medios*. Barcelona: Marcial Pons.

- Blanc Altemir, A. (2005). El Proceso Euromediterráneo: Una Década de Luces y Sombras. *Anuario Español de Derecho Internacional*, XXI, 185-225.
- Blanc Altemir, A. (2009). Algunas reflexiones sobre el programa MEDA: ambiciosos objetivos frente a modestos resultados. *Anuario Español de Derecho Internacional*, XXV, 299-318.
- Blumler, J.G. (1993). *Televisión e Interés Público*. Barcelona: Bosch.
- Boyd, D. A. (1999). *Broadcasting in the Arab world: a survey of the electronic media in the Middle East*. Ames, Estados Unidos: Iowa State University Press.
- Buckley, S., Duer, K., Mendel, T. y Siochrú, S. (2008). *Broadcasting, Voice, and Accountability. A Public Interest Approach to Policy, Law, and Regulation*. Ann Arbor, EE.UU.: The University of Michigan Press.
- Bustamante, E. (1999). *La televisión económica. Financiación, estrategias y mercados*. Barcelona: Gedisa.
- Bustamante, E. (2006). *Radio y televisión en España. Historia de una asignatura pendiente de la democracia*. Barcelona: Gedisa.
- Bustamante, E. (coord.) (2003). *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Industrias culturales en la era digital*. Barcelona: Gedisa.
- Cain, J. (1992): *The BBC: 70 years of broadcasting*. Londres: BBC Information Services.
- Carniel Bugs, R. (2008). *Las Actuaciones de los Organismos Reguladores del Audiovisual. Los casos de España y del Reino Unido (2003-2007)*. Trabajo de Investigación, Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Carreras, L. de (2000). La creación de un Consejo Superior de los Medios Audiovisuales: naturaleza, composición y competencias. En VV.AA., *El régimen jurídico del audiovisual* (pp. 307-332). Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms, Madrid: Marcial Pons.
- Castells, M. (1997). *La Era de la información: economía, sociedad y cultura. Vol. 1, La Sociedad Red*. Madrid: Alianza.
- Cataluña (2000). Llei 2/2000, de 4 de maig, del Consell de l'Audiovisual de Catalunya. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 3133, 05/05/2000, pp. 5495-5497.
- Cataluña (2005). Llei 22/2005 de la comunicació audiovisual de Catalunya. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 4543, 03/01/2006, pp. 84-106.
- Cataluña (2007). Llei 11/2007 de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 4990, 18/10/2007, pp. 37773-37788.
- Cataluña (2012). Llei 2/2012, de 22 de febrer, de modificació de diverses lleis en matèria audiovisual. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 6075, 27/02/2012, pp. 9085-9097.
- Chinchilla Marín, C. (1988): *La radiotelevisión como servicio público esencial*. Madrid: Tecnos.
- Civil, M. (2002). *Els Organismes reguladors de l'audiovisual a Estats Units, Regne Unit, Alemanya i França: aportacions al debat sobre la creació d'una autoritat audiovisual a l'estat espanyol*. Trabajo de investigación, Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona.

- Comisión de las Comunidades Europeas (1984). *Communication from the Commission to the Council. Television Without Frontiers: Green Paper on the establishment of the common market for broadcasting, especially by satellite and cable*. [Communication (84) 300 final]. Recuperado [http://ec.europa.eu/green-papers/pdf/tv\\_without\\_frontiers\\_green\\_paper\\_table\\_com\\_84\\_300.pdf](http://ec.europa.eu/green-papers/pdf/tv_without_frontiers_green_paper_table_com_84_300.pdf) [Consulta: 23/01/2011].
- Comisión de las Comunidades Europeas (1988). Directiva 88/301/CEE de la Comisión de 16 de mayo de 1988 relativa a la competencia en los mercados de terminales de telecomunicaciones. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 131, 27/05/1988, pp. 73-77.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1997). *Libro Verde sobre la convergencia de los sectores de telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información y sobre sus consecuencias para la reglamentación - En la perspectiva de la sociedad de la información*. [COM (97) 623 final]. Recuperado de: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/information\\_society/internet/l24165\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/internet/l24165_es.htm) [Consulta: 02/01/2011].
- Comisión de las Comunidades Europeas (1999). *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*. [COM (1999) 657 final]. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1999:0657:FIN:ES:PDF> [Consulta: 23/01/2011].
- Comisión de las Comunidades Europeas (2000). *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo para preparar la cuarta Reunión de Ministros de Asuntos Exteriores Euromediterráneos. "Un nuevo impulso para el Proceso de Barcelona"*. [COM (2000) 497 final]. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0497:FIN:ES:PDF> [Consulta: 26/11/2011].
- Comisión de las Comunidades Europeas (2002). Decisión 2007/627/CE de la Comisión, de 29 de julio, por el que se establece el Grupo de Entidades Reguladoras Europeas de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 200, 30/07/2002, pp. 38-40.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2003a). *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Un nuevo impulso a las iniciativas de la UE en el ámbito de los derechos humanos y la democratización, en colaboración con los socios mediterráneos. Orientaciones estratégicas*. [COM(2003) 294 final]. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0294:FIN:ES:PDF> [Consulta: 26/11/2011].
- Comisión de las Comunidades Europeas (2003b). *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. El futuro de la Política Reguladora Europea en el sector audiovisual*. [COM (2003) 784 final]. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0784:FIN:ES:PDF> [Consulta: 24/03/2011].
- Comisión de las Comunidades Europeas (2003c). *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. "Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa"*. [COM (2003)

104 final]. Recuperado de [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2003/com2003\\_0104es01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2003/com2003_0104es01.pdf) [Consulta: 01/04/2011].

Comisión de las Comunidades Europeas (2004). Comunicación de la Comisión. Política europea de vecindad – Documento de Estrategia. [COM (2004) 373 final]. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0373:FIN:ES:PDF> [Consulta: 01/04/2011].

Comisión de las Comunidades Europeas (2005). *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Décimo Aniversario de la Asociación Euromediterránea: Programa de trabajo para afrontar los retos de los cinco próximos años* [COM (2005) 139 final]. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0139:FIN:ES:PDF> [Consulta: 26/11/2011].

Comisión de las Comunidades Europeas (2006a). *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2006, relativa a la preparación de la Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores de Tampere (27 y 28 de noviembre de 2006) - La asociación euromediterránea: pasar a la acción.* [COM (2006) 620 final]. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0620:FIN:ES:PDF> [Consulta: 30/11/2011].

Comisión de las Comunidades Europeas (2006b). *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la consolidación de la Política Europea de Vecindad.* [COM (2006) 726 final]. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0726:FIN:ES:PDF> [Consulta: 13/12/2011].

Comisión de las Comunidades Europeas (2007a). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, relativa a la preparación de la Conferencia Euromediterránea de Asuntos Exteriores de Lisboa (5 y 6 de noviembre de 2007). La Asociación Euromediterránea: Avanzar en la cooperación regional para apoyar la paz, el progreso y el diálogo intercultural. [COM (2007) 598 final]. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0598:FIN:ES:PDF> [Consulta: 13/12/2011].

Comisión de las Comunidades Europeas (2007b). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Una Sólida Política Europea de Vecindad.* [COM (2007) 774 final]. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0774:FIN:ES:PDF> [Consulta: 13/12/2011].

Comisión de las Comunidades Europeas (2008). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. El Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo.* [COM (2008) 319 final]. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0319:FIN:ES:PDF> [Consulta: 14/12/2011].

Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (2009). Informe a la Vicepresidencia del Gobierno y Ministerio de la Presidencia sobre el Anteproyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual. Recuperado de [http://www.cmt.es/c/document\\_library/get\\_file?uuid=60d4cc8d-196c-4270-a764-bfbffd8ebd4a&groupId=10138](http://www.cmt.es/c/document_library/get_file?uuid=60d4cc8d-196c-4270-a764-bfbffd8ebd4a&groupId=10138) [Consulta: 22/07/2011].

- Comisión Europea (2010). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Balance de la Política Europea de Vecindad*. [COM (2010) 207 final]. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0207:FIN:ES:PDF> [Consulta: 14/12/2011].
- Comisión Europea y Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (2011). *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. "Una nueva respuesta a una vecindad cambiante"*. [COM(2011) 303 final]. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0303:FIN:ES:PDF> [Consulta: 29/06/2012].
- Comunidad Valenciana (2006). Llei 1/2006, de 19 d'abril, del Sector Audiovisual. *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, 5243, 21/04/2006, pp. 14105-14130.
- Conferencia Euromediterránea (1995). *Declaración de Barcelona*. Recuperado de [http://www.gencat.cat/relacions\\_exteriors/bcn10/cas/pdf/declaracio.pdf](http://www.gencat.cat/relacions_exteriors/bcn10/cas/pdf/declaracio.pdf) [Consulta: 20/09/2011].
- Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (2008). *Rapport d'Activité 2007*. París: CSA, Service de l'information et de la documentation. Recuperado de <http://www.csa.fr/Etudes-et-publications/Les-rapports-annuels-du-CSA/CSA-Rapport-d-activite-2007> [Consulta: 04/09/2011].
- Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (2009). *Rapport d'Activité 2008*. París: CSA, Service de l'information et de la documentation. Recuperado de <http://www.csa.fr/Etudes-et-publications/Les-rapports-annuels-du-CSA/CSA-Rapport-d-activite-2008> [Consulta: 04/09/2011].
- Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (2010). *Rapport Annuel 2009*. París: CSA, Service de l'information et de la documentation. Recuperado de <http://www.csa.fr/Etudes-et-publications/Les-rapports-annuels-du-CSA/CSA-Rapport-annuel-2009> [Consulta: 04/09/2011].
- Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (2011). *Rapport Annuel 2010*. París: CSA, Service de l'information et de la documentation. Recuperado de <http://www.csa.fr/Etudes-et-publications/Les-rapports-annuels-du-CSA/CSA-Rapport-annuel-2010> [Consulta: 24/12/2011].
- Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (2012). *Rapport Annuel 2011*. París: CSA, Service de l'information et de la documentation. Recuperado de <http://www.csa.fr/Etudes-et-publications/Les-rapports-annuels-du-CSA/CSA-Rapport-annuel-2011> [Consulta: 11/06/2012].
- Consejo Audiovisual de Andalucía (2008). *Memoria 2. Informe 2007 del Consejo Audiovisual de Andalucía al Parlamento de Andalucía*. Sevilla: Consejo Audiovisual de Andalucía, Junta de Andalucía.
- Consejo Audiovisual de Andalucía (2009). *Memoria 3. Informe 2008 del Consejo Audiovisual de Andalucía al Parlamento de Andalucía*. Sevilla: Consejo Audiovisual de Andalucía, Junta de Andalucía.
- Consejo Audiovisual de Andalucía (2010). *Memoria 4. Informe 2009 del Consejo Audiovisual de Andalucía al Parlamento de Andalucía*. Sevilla: Consejo Audiovisual de Andalucía, Junta de Andalucía.
- Consejo Audiovisual de Andalucía (2011). *Memoria 5. Informe 2010 del Consejo Audiovisual de Andalucía al Parlamento de Andalucía*. Sevilla: Consejo Audiovisual de Andalucía, Junta de Andalucía.

- Consejo Audiovisual de Andalucía (2012). *Memoria 6. Informe 2011 del Consejo Audiovisual de Andalucía al Parlamento de Andalucía*. Sevilla: Consejo Audiovisual de Andalucía, Junta de Andalucía.
- Consejo Audiovisual de Navarra (2003). Acuerdo del Consejo Audiovisual de Navarra por el que se aprueba el Estatuto Orgánico y de Funcionamiento del Consejo Audiovisual de Navarra. *Boletín Oficial de Navarra*, 72, 09/06/2003, pp. 5708-5711.
- Consejo Audiovisual de Navarra (2008). *Informe Anual 2007*. Pamplona: Consejo Audiovisual de Navarra.
- Consejo Audiovisual de Navarra (2009). *Informe Anual 2008*. Pamplona: Consejo Audiovisual de Navarra.
- Consejo Audiovisual de Navarra (2010). *Informe Anual 2009*. Pamplona: Consejo Audiovisual de Navarra.
- Consejo Audiovisual de Navarra (2011). *Informe Anual 2010*. Pamplona: Consejo Audiovisual de Navarra.
- Consejo Audiovisual de Navarra (2012). *Informe Anual 2011*. Pamplona: Consejo Audiovisual de Navarra.
- Consejo de Europa (2000). Recommendation Rec(2000)23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector. Recuperado de <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=393649&Lang=en> [Consulta: 23/01/2012].
- Consejo de Europa (2008). Declaration of the Committee of Ministers on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector. Recuperado de: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1266737&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75> [Consulta: 20/02/2012].
- Consejo de la Unión Europea (2007). Resolución 2007/C 287/01, de 16 de noviembre, relativa a una Agenda Europea para la Cultura. *Diario Oficial de la Unión Europea*, C287, 29/11/2007, pp.01-04.
- Consejo de las Comunidades Europeas (1989). Directiva 89/552/CEE del Consejo, de 3 de octubre de 1989, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 298, 17/10/1989, pp. 23-30.
- Consejo de Ministros (2011). Orden PRE/1483/2011, de 3 de junio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de junio de 2011, para impulsar la constitución efectiva del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales. *Boletín Oficial del Estado*, 133, 04/06/2011, pp. 55062-55063.
- Consejo Europeo (2000). Estrategia común del Consejo Europeo, de 19 de junio de 2000, para la región mediterránea (2000/458/PESC). *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 183, 22/07/2000, pp. 05-11.
- Consell de l'Audiovisual de Catalunya (2008). *Memòria Anual 2007*. Barcelona: Consell de l'Audiovisual de Catalunya. Recuperado de <http://www.cac.cat/web/informacio/index.jsp?MTE%3D&MQ%3D%3D&L3dIYi9pbmZvcmlhY2lvL2NvbnRlbnRNZW1vcmllcw%3D%3D> [Consulta: 11/09/2011].

- Consell de l'Audiovisual de Catalunya (2009). *Memòria Anual 2008*. Barcelona: Consell de l'Audiovisual de Catalunya. Recuperado de <http://www.cac.cat/web/informacio/index.jsp?MTE%3D&MQ%3D%3D&L3dlYi9pbmZvcmlhY2lvL2NvbnRlbnRNZW1vcmlcw%3D%3D> [Consulta: 11/09/2011].
- Consell de l'Audiovisual de Catalunya (2010). *Memòria Anual 2009*. Barcelona: Consell de l'Audiovisual de Catalunya. Recuperado de <http://www.cac.cat/web/informacio/index.jsp?MTE%3D&MQ%3D%3D&L3dlYi9pbmZvcmlhY2lvL2NvbnRlbnRNZW1vcmlcw%3D%3D> [Consulta: 11/09/2011].
- Consell de l'Audiovisual de Catalunya (2011). *Memòria Anual 2010*. Barcelona: Consell de l'Audiovisual de Catalunya. Recuperado de <http://www.cac.cat/web/informacio/index.jsp?MTE%3D&MQ%3D%3D&L3dlYi9pbmZvcmlhY2lvL2NvbnRlbnRNZW1vcmlcw%3D%3D> [Consulta: 11/09/2011].
- Consell de l'Audiovisual de Catalunya (2012). *Memòria Anual 2011*. Barcelona: Consell de l'Audiovisual de Catalunya. Recuperado de <http://www.cac.cat/web/informacio/index.jsp?MTE%3D&MQ%3D%3D&L3dlYi9pbmZvcmlhY2lvL2NvbnRlbnRNZW1vcmlcw%3D%3D> [Consulta: 01/10/2012].
- Constitución Española (1978). Edición del 2003, Madrid: ABC.
- Corominas, M. (2009). *Televisió local a Catalunya*. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans. Recuperado de <http://www.portalcomunicacion.com/ocl/download/Corominas.pdf> [Consulta: 12/01/2012].
- Costa Badia, P-O. (1986). *La crisis de la televisión pública*. Barcelona: Paidós.
- Costa Badia, P-O., Pérez Tornero, J. M. y Martínez Abadía, J. (1992). *Realitat i perspectives de la televisió local*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Crisell, A. (2002). *An introductory history of British broadcasting*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Crusafon, C. (1999). *El espacio audiovisual europeo. Análisis de la industria audiovisual y de las políticas europeas en la década de los 90*. Tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona. Recuperado de <http://www.tesisenred.net/handle/10803/4215> [Consulta: 01/04/2012].
- Crusafon, C. (2005). Los desafíos de la política audiovisual en la Europa de los 25. *Actas del III Congreso Panamericano de Comunicación*, CD-Rom. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Crusafon, C. (2010). Audiovisual europeo, diversidad cultural y mercado global: Análisis de las actuaciones exteriores de la política audiovisual de la Unión Europea. *Ámbitos*, 19, 243-263.
- Dabbous-Sensenig, D. (2002). De la defensa de la "excepción cultural" a la promoción de la "diversidad cultural": la política cultural europea y el mundo árabe. *Quaderns del CAC*, 14, 37-49.
- Dabbous-Sensenig, D. (2007). *ACRLI 2007 Country Report: Media in Lebanon*. Beirut: The Arab Center for the Development of the Rule of Law and Integrity (ACRLI). Recuperado de [http://www.acrli.org/Files/PDF/Media/English/P2/Lebanon\\_MediaReportP2\\_En.pdf](http://www.acrli.org/Files/PDF/Media/English/P2/Lebanon_MediaReportP2_En.pdf) [Consulta: 31/08/2011].

- Dabbous-Sensenig, D. (2012). Síntesi regional. En *La missió de Servei Públic Audiovisual a la regió del Magreb i el Mashrek. Informe regional* (pp. 33-152). Barcelona: Institut Panos Paris – Observatori Mediterrani de la Comunicació.
- Dajani, N. (2001). The Changing Scene of Lebanese Television. *Transnational Broadcasting Studies (TBS)*, 7, Fall/Winter. Recuperado de <http://www.tbsjournal.com/Archives/Fall01/dajani.html> [Consulta: 31/08/2011].
- De La Quadra-Salcedo, T. (2000). Informe preliminar. En VV.AA., *El régimen jurídico del audiovisual* (pp.13-73). Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms, Madrid: Marcial Pons.
- Del Pino, D. (2007). Euro-Med Media Task Force: un instrumento para la comprensión entre las diferentes culturas del Mediterráneo. *Quaderns de la Mediterrània*, 8, 287-290. Recuperado de [http://www.iemed.org/publicacions/quaderns/8/q8\\_287.pdf](http://www.iemed.org/publicacions/quaderns/8/q8_287.pdf) [Consulta: 29/06/2011].
- Del Río, O. y Velázquez, T. (2005). Planificación de la investigación en Comunicación: fases del proceso. En M.R. Berganza Conde y J. Ruíz San Román, *Investigar en Comunicación* (pp.43-76). Madrid: McGraw Hill.
- Del Río, O. y Velázquez, T. (2006). Introducción a la edición española. En I. Martín, *Una Asociación Euromediterránea más próxima a los ciudadanos. 35 propuestas para involucrar a la sociedad civil en el Proceso de Barcelona*. Barcelona: CERIDC, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Department of Trade and Industry (2004). *Building Better Boards*. Recuperado de <http://www.berr.gov.uk/files/file19615.pdf> [Consulta: 22/07/2011].
- Department of Trade and Industry/ Department of Culture, Media and Sports (2000). *White Paper: A New Future for Communications*. Londres: HSMO Stationery Office. Recuperado de: <http://www.key4biz.it/files/000038/00003816.pdf> [Consulta: 22/07/2011].
- Doyle, G. (2002). *Understanding Media Economics*. Londres: Sage Publications.
- Dubai Press Club (2010). *3rd Arab Media Outlook (2007-2013)*. Recuperado de: [http://www.international-television.org/tv\\_market\\_data/arab-tv-media-outlook-2007-2013.html](http://www.international-television.org/tv_market_data/arab-tv-media-outlook-2007-2013.html) [Consulta: 12/09/2011].
- Duguit, L. (1928): *Traité du droit constitutionnel*. Paris: E. de Bocard.
- España (1980). Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión. *Boletín Oficial del Estado*, 11, 12/01/1980, pp. 844-848.
- España (2003). Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones. *Boletín Oficial del Estado*, 264, 04/11/2003, pp. 38890-38924.
- España (2010). Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. *Boletín Oficial del Estado*, 79, 01/04/2010, pp. 30157-30209.
- España (2011). Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. *Boletín Oficial del Estado*, 55, 05/04/2011, pp. 25033-25235.
- Euromed & the Media Taskforce (2008). *Communication from the Euromed and the Media Taskforce to the Euromed Culture Ministers*. Recuperado de

- [http://eeas.europa.eu/euromed/media/athens\\_final\\_communique\\_0507\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/euromed/media/athens_final_communique_0507_en.pdf) [Consulta: 10/01/2012].
- European Platform of Regulatory Authorities (1995). *Statutes of the European Platform of Regulatory Authorities (EPRA), modified at the Ohrid meeting on 26 May 2011*. Recuperado de <http://www.epra.org/articles/statutes-of-the-european-platform-of-regulatory-authorities-epra> [Consulta: 10/09/2011].
- European Platform of Regulatory Authorities (1999). *Topic 1: Sex on Screen; the Parameters of the Permissible (Background Paper EPRA/1999/02)*. Recuperado de <http://www.epra.org/attachments/1708> [Consulta: 31/08/2011].
- European Platform of Regulatory Authorities (2007a). *The Independence of Regulatory Authorities (Background Paper EPRA/2007/02)*. Recuperado de: <http://www.epra.org/attachments/1799> [Consulta: 11/09/2011].
- European Platform of Regulatory Authorities (2007b). *Media Concentration & Pluralism; current Issues of Concern (Background paper EPRA/2007/04)*. Recuperado de: <http://www.epra.org/attachments/1379> [Consulta: 11/09/2011]
- European Platform of Regulatory Authorities (2008). *Political Pluralism – the Role of Regulators (Comparative background paper EPRA/2008/11)*. Recuperado de: <http://www.epra.org/attachments/556> [Consulta: 12/09/2011]
- European Platform of Regulatory Authorities (2009). *The Transparency and Accountability of regulators. (Background document EPRA/2009/06)*. Recuperado de <http://www.epra.org/attachments/1235> [Consulta: 20/09/2011].
- European Platform of Regulatory Authorities (2000). *The issue of Human Dignity (Background paper EPRA/2000/07)*. Recuperado de <http://www.epra.org/attachments/957> [Consulta: 11/09/2011].
- Feintuck, M. (2004). *“The Public Interest” in Regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Fernández, N. (2008). La FCC post-Clinton, una realidad incómoda. Análisis de los informes realizados para la revisión bianual de 2002. *RUTA: revista universitària de treballs acadèmics, 01*, 01-14. Recuperado de: <http://www.raco.cat/index.php/Ruta/article/view/140216/191395> [Consulta: 29/08/2011].
- Fernández-Shaw, F. (1978). *Organización internacional de las telecomunicaciones y de la radiodifusión*. Madrid: Tecnos.
- Francia (1982). Loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle. *Journal Officiel de la République Française*, 30/07/1982, pp. 2431-2440.
- Francia (1986). Loi n° 86-1067 relative à la liberté de communication. *Journal Officiel de la République Française*, 79, 01/10/1986, pp. 11755-11766.
- Francia (1989). Loi n°89-25, du 17 janvier 1989, modifiant la Loi 86-1067 du 30-09-1986 relative a la liberté de communication. *Journal Officiel de la République Française*, 18/01/1989, pp. 728-733.
- Francia (2006). Loi n° 2006-396, du 31 mars 2006, pour l'égalité des chances. *Journal Officiel de République Française*, 79, 02/04/2006, p. 4950.

- Franklin, B. (2001). *British Television Policy: a reader*. London and New York: Routledge.
- Fuente-Cobo, C. Y Ruíz San Román, J.A. (2011): Protección de la infancia en la nueva regulación audiovisual en España. *Revista Latina de Comunicación Social*, 66, 153-177. DOI: 10.4185/RLCS-66-2011-929-178-209
- García Castillejo, A. (2006). Una laguna fundamental del sistema democrático. El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales de España. *Telos*, 68, recuperado de <http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/telos/articulocuaderno.asp?idarticulo=7&rev=68.htm> [Consulta: 01/03/2011].
- García Llovet, E. (1991). *El régimen jurídico de la radiodifusión*. Madrid: Marcial Pons.
- Gay Fuentes, C. (1994). *La televisión ante el derecho internacional y comunitario*. Madrid: Marcial Pons.
- Gibbons, T. (1991). *Regulating the Media*. Londres: Sweet and Maxwell.
- Gifreu, J. (1991). *La construcció d'un espai català de comunicació*. Barcelona: Centre d'Investigació de la Comunicació de la Generalitat de Catalunya.
- Gillespie, R y Martín, I. (eds.) (2006). *Investigando El Mediterráneo*. Barcelona: British Council, Fundació CIDOB, Institut Europeu de la Mediterrània.
- Giordano, E. Y Zeller, C. (1999). *Políticas de televisión. La configuración del mercado audiovisual*. Barcelona: Icaria.
- Gómez, R.G. (2007, 4 de junio). El Gobierno aplaza la ley audiovisual para adaptarla a la 'Televisión sin fronteras'. *El País*. Recuperado de [http://elpais.com/diario/2007/06/04/sociedad/1180908003\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2007/06/04/sociedad/1180908003_850215.html) [Consulta: 23/12/2011].
- Gómez-Reino, E. (2000). El derecho europeo de lo audiovisual y su influencia en los derechos nacionales. En VV.AA., *El régimen jurídico del audiovisual* (pp. 277-303). Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms, Madrid: Marcial Pons.
- Grupo de Regulación de Telecomunicaciones (2000). *Convergencia, competencia y regulación en los mercados de las telecomunicaciones, el audiovisual e Internet* (v. 1 y 2). Madrid: Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicaciones.
- Grupo de Regulación de Telecomunicaciones (2005). *El Sector Audiovisual y su evolución. La Televisión. Retos y Oportunidades*. Madrid: Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación.
- Grupo Parlamentario Catalán Convergència i Unió (2004). Proposición de Ley 122/000016 Orgánica de creación del Consejo Superior de los Medios Audiovisuales. *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, B-30-1,23/04/2004, pp. 01-04.
- Gubern, R. (1992). Prólogo. En J.M. Álvarez Monzoncillo y J.L. Iwens, *El futuro del audiovisual en España. Las transformaciones ante el nuevo marco europeo* (pp. 11-12). Madrid: Fundesco.
- Guichot, E. y Carrillo, J. A. (2007). El Consejo Audiovisual de Andalucía. *Revista Catalana de Dret Públic*, 34, 273-316. Recuperado de [http://www10.gencat.net/eapc\\_revistadret/revistes/revista.2007-05-08.9854996892/article.2007-05-09.8303334617/en?set\\_language=en&cl=en](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/revistes/revista.2007-05-08.9854996892/article.2007-05-09.8303334617/en?set_language=en&cl=en) [Consulta: 04/09/2011].

- Gutiérrez, L. (1979). *Historia de los medios audiovisuales (1838-1926)*, v. 1. Madrid: Pirámide.
- Guyot, J.C. y Tiao, L.A. (2007). *La régulation des médias: principes, fondements, objectifs et méthodes*. Paris: Institut Panos Paris.
- Hafez, K. (ed.) (2008). *Arab Media. Power and Weakness*. Londres y Nueva York: Continuum.
- Hallin, D.C. y Mancini, P. (2008). *Sistemas mediáticos comparados: tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política*. Barcelona: Hacer.
- Hans Bredow Institute for Media Research, Interdisciplinary Centre for Law & ICT (ICRI)-Katholieke Universiteit Leuven, Center for Media and Communication Studies (CMCS)-Central European University, Cullen International y Perspective Associates (eds.) (2011). *INDIREG. Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive*. Study conducted on behalf of the European Commission. Final Report. Recuperado de [http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/regulators/final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/regulators/final_report.pdf) [Consulta: 01/04/2012].
- Harcourt, A. (2005). *The European Union and the regulation of media markets*. Manchester: Manchester University Press.
- Hauriou, M. (1914). *Précis de droit administratif et de droit public*. Paris: Sirey.
- Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle (2007). *Décision du CSCA n° 14-07 du 08 jourmada 1428 (25 mai 2007) relative à la garantie du pluralisme politique pendant la période des élections législatives générales (2007) dans les médias audiovisuels*. Recuperado de <http://www.haca.ma/html/pdf/14-07.pdf>[Consulta: 11/09/2011].
- Hearst, S. (1993). La regulación de la televisión en Gran Bretaña. En J.G. Blumler, *Televisión e Interés Público* (89-109). Barcelona: Bosch.
- Held, V. (1970). *The Public Interest and Individual Interests*. Nueva York: Basic Books.
- Higgs, D. (2003). *Review of the role and effectiveness of non-executive directors*. London: Department of Trade and Industry, UK Government. Recuperado de: <http://www.bis.gov.uk/files/file23012.pdf> [Consulta: 22/07/2011].
- Hroub, K. (2009). Les médias satellitaires et le changement social dans le monde arabe. En K. Mohsen-Finan (dir.), *Les Médias en Méditerranée. Nouveaux médias, monde arabe et relations internationales*. Argelia: Barzak.
- Humphreys, P. (1996). *Mass media and media policy in Western Europe*. Manchester y Nueva York: Manchester University Press.
- Humphreys, P. (2008). The principal axes of the European Union's Audiovisual Policy. En M. de Moragas e I. Fernández (Eds.), *Communication and Cultural Policies in Europe* (pp.152-182). Barcelona: InCom.
- Humphreys, P. y Simpson, S. (2005). *Globalisation, Convergence and European Telecommunications Regulation*. Cheltenham, Reino Unido, y Northampton, EE.UU: Edward Elgar.
- Institut National de l'Audiovisuel (1996). Régulation audiovisuelle en Europe: une multiplicité d'instances. *Dossiers de l'Audiovisuel*, 67. Paris: La Documentation Française.

- Iosifidis, P. (ed.) (2010). *Reinventing Public Service Communication. European Broadcasters and beyond*. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Islas Baleares (2010). Ley 2/2010, de 7 de junio, del Consejo Audiovisual de las Illes Balears. *Butlletí Oficial de les Illes Balears*, 92, 19/06/2010.
- Jèze, G. (1930). *Les principes généraux du droit administratif*. Paris: Giard.
- Just, N. y Puppis, M. (2012). *Trends in Communication Policy Research: New Theories, Methods & Subjects*. Bristol y Chicago: Intellect.
- Khader, B. (2005). Partenariado Euro-Mediterráneo o Partenariado Euro-Árabe. *Papeles de cuestiones internacionales*, 92, 59-65. Recuperado de <http://www.fuhem.es/revistapapeles/index.aspx?numero=92> [Consulta: 12/02/2011].
- Kuhn, R. (1997). Television regulation in Britain. En Asociación Europea de Derecho del Audiovisual, *Derecho Europeo del Audiovisual: actas del Congreso organizado por la Asociación Europea de Derecho del Audiovisual (Sevilla, octubre 1996)*. Madrid: Escuela Libre.
- Líbano (1994). *Loi No 382. Sur La Diffusion Radiophonique et Télévisée*. Recuperado de <http://www.ministryinfo.gov.lb/fr/main/MediaLaws/ActNo.382.aspx> [Consulta: 04/09/2011].
- Líbano (1997). *Loi n° 531 sur la diffusion via satellite*. Recuperado de <http://www.ministryinfo.gov.lb/fr/main/MediaLaws/Satellitebroadcastinglaws.aspx> [Consulta: 04/09/2011].
- Libois, B. (1994). *Ethique de l'information: essai sur la déontologie journalistique*. Bruselas: Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Lowe, G.F. y Bardoel, J. (eds.) (2007). *From Public Service Broadcasting to Public Service Media. RIPE@2007*. Göteborg, Suecia: Nordicom.
- Lunt, P. y Livingstone, S. (2012). *Media regulation: governance and the interests of citizens and consumers*. Londres: SAGE.
- Macdonald, B. (1988). *Broadcasting in the United Kingdom. A guide to information sources*. London: Mansell P.L..
- Majone, G. (ed.) (1992). *Deregulation or re-regulation? Regulatory reform in Europe and the United States*. Londres: Pinter.
- Marruecos (2002a). Dahir n° 1-02-212 du 22 jomada II 1423 (31 août 2002) portant création de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle. *Bulletin Officiel du Royaume du Maroc*, 5036, 05/09/2002, pp. 929-933.
- Marruecos (2002b). Décret-loi n° 2-02-663 du 2 regeb 1423 (10 septembre 2002) portant suppression du monopole de l'État en matière de radiodiffusion et de télévision. *Bulletin Officiel du Royaume du Maroc*, 5040, 10/09/2002, p.1005.
- Marruecos (2005). Dahir n°1-04-257, de 07/01/2005, portant promulgation de la loi n° 77-03 relative à la communication audiovisuelle. *Bulletin Officiel du Royaume du Maroc*, 5288, 03/02/2005, pp. 117-131.
- Martí, J.M. y Monclús, B. (coords.) (2011). *Informe sobre la Ràdio a Catalunya 2010*. Bellaterra: Servei de Publicacions, Universitat Autònoma de Barcelona.

- Martín, I. (2006). *Una Asociación Euromediterránea más próxima a los ciudadanos. 35 propuestas para involucrar a la sociedad civil en el Proceso de Barcelona*. Barcelona: CERIDC, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Universitat Autònoma de Barcelona
- Martín, I. (2012). “¿Qué *finalité politique* para la Política Europea de Vecindad? Sobre los objetivos e instrumentos de la cooperación de la UE con sus países vecinos”. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XLV, 359-388.
- Mattelart, A. (2001). *Histoire de la société de l'information*. París: La Découverte.
- McQuail, D. (1992). *Media performance: Mass communication and the Public Interest*. Londres: Sage.
- Melki, J., Dabbous, Y., Nasser, K., y Mallat, S. (2012). Lebanon – Country Report. En M. Dragomir, M. Thompson y A. Jamaï (eds.), *Mapping Digital Media*. Londres: Open Society Foundations. Recuperado de: <http://www.opensocietyfoundations.org/reports/mapping-digital-media-lebanon> [Consulta: 29/06/2012].
- Michalis, M. (2010). EU Broadcasting Governance and PSB: between a Rock and a Hard Place. En P. Iosifidis (ed.), *Reinventing Public Service Communication. European Broadcasters and beyond* (pp. 36-48). Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Michalis, M. 2007. *Governing European Communications: From Unification to Coordination*. Lanham, Reino Unido: Lexington Books.
- Milian Massana, A. (dir.), Amenós, J., Casado, L., Orriols, M.A., Pons, F. (2004). *El Consell de l'Audiovisual de Catalunya*. Generalitat de Catalunya, Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación e Instituto Europeo del Mediterráneo (eds.) (2006). La iniciativa “Euromed y los medios de comunicación”. Informe de resultados. En 2005: *Año del Mediterráneo* (pp.331-333). Recuperado de <http://www.iemed.org/publicacions/detalls/e2005med/e331.pdf> [Consulta: 10/01/2011].
- Mohammed VI (2002, 30 de julio). Discours de S.M. le Roi Mohammed VI à l'occasion du troisième anniversaire de l'accession du Souverain au Trône de ses glorieux ancêtres. Recuperado de <http://www.maroc.ma/NR/exeres/83B9DF1C-E33F-4523-A797-6BA1E523EC9F> [Consulta: 18/10/2011].
- Moragas, M. Y Prado, E. (2000). *La televisió pública a l'era digital*. Barcelona: Centre d'Investigació de la Televisió, Pòrtic.
- Mosco, V. (2009). *La Economía Política de la Comunicación. Reformulación y renovación*. Barcelona: Bosch Comunicación.
- Murciano, M. (1992). *Estructura y Dinámica de la Comunicación Internacional*. Barcelona: Bosch
- Murciano, M. (2005) Los nuevos valores de las políticas de comunicación. *Cuadernos de Información*, 18, 89-98.
- Murciano, M. (2006). Las políticas de comunicación ante los retos del nuevo milenio: pluralismo, diversidad cultural, desarrollo económico y tecnológico y bienestar social. *ZER Revista de Estudios de Comunicación*, 20, 371-398. Recuperado de: <http://www.ehu.es/zer/es/hemeroteca/articulo/las-politicas-de-comunicacion-ante-los-retos-del-nuevo-milenio-pluralismo-diversidad-cultural-desarrollo-economico-y-tecnologico-y-bienestar-social/284> [Consulta: 01/04/2012].

- Navarra (2001). Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual en Navarra y se crea el Consejo Audiovisual de Navarra. *Boletín Oficial de Navarra*, 86, 16/07/2001, pp. 5532-5539.
- Navarra (2005). Ley Foral 3/2005, de 7 de marzo, de modificación de la Ley Foral 2/1985, de 4 de marzo, de creación y regulación del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en Navarra, de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra y de la Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual en Navarra y se crea el Consejo Audiovisual de Navarra. *Boletín Oficial de Navarra*, 30, 11/03/2005, pp. 2316-2317.
- Navarra (2011). Ley Foral 15/2011, de 21 de octubre, por la que se deroga la Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual en Navarra y se crea el Consejo Audiovisual de Navarra. *Boletín Oficial de Navarra*, 216, 31/10/2011, pp. 14921-14922.
- Nevoltry, F. y Delcros, B. (1989). *Le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel. Fondament politique et analyse juridique*. Paris: Victoires Éditions.
- Observatorio Europeo del Audiovisual (2011). *Yearbook Online Premium Service 2011*. Recuperado de [http://www.obs.coe.int/oea\\_publ/yb/yb\\_premium.html#1](http://www.obs.coe.int/oea_publ/yb/yb_premium.html#1) [Consulta: 22/07/2012].
- Office of Communications (2011). *Community Radio. Annual report on the sector: 2010/2011*. Recuperado de <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/radio-ops/CR-AR-10-11.pdf> [Consulta: 24/02/2011].
- Office of Communications, Ofcom (2006). *A case study on public sector mergers and regulatory structures*. London: Office of Communications, The Stationery Office. Recuperado de: [http://www.ofcom.org.uk/files/2010/07/public\\_sector\\_merger\\_case\\_study.pdf](http://www.ofcom.org.uk/files/2010/07/public_sector_merger_case_study.pdf) [Consulta: 24/03/2011].
- Office of Communications, Ofcom (2007). *Annual Report 2006/07*. Londres: Office of Communications.
- Open Society Institute, EU Monitoring and Advocacy Program (2005). *Television across Europe: regulation, policy and independence*. Vol. 3 y Summary. Budapest: Open Society Institute.
- Organización de las Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Resolución de la Asamblea General 217 A III, de 10 de diciembre, París. Recuperado de [http://www.un.org/es/documents/udhr/index\\_print.shtml](http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml) [Consulta: 23/01/2011].
- Ortega, L. (2000). Las divergencias entre el régimen jurídico de lo audiovisual por razón de las técnicas de transmisión o difusión. En VV.AA., *El régimen jurídico del audiovisual* (pp.135-152). Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms, Madrid: Marcial Pons.
- Parada, R. (2010a). *Derecho Administrativo I. Parte general*. Madrid: Marcial Pons.
- Parada, R. (2010b). *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*. Madrid: Marcial Pons.
- Parlamento Europeo (1992). Resolución A3-0153/92/Cor., de 16/09/1992, sobre la concentración de los medios de comunicación y el pluralismo. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C 284, de 02/11/1992, pp. 44-49.
- Parlamento Europeo (2008). Resolución P6\_TA (2008) 0257, de 05/06/2008, sobre el Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 285 E, 29/11/2009, pp 39-43.

- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (1997). Directiva 97/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio, por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 202, 30/07/1997, pp. 60-70.
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2002). Directiva marco 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* L 108, de 24/04/2002, pp. 33-50.
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2006). Reglamento (CE) Nº 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación IEVA. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 310, 09/11/2006, pp. 01-14.
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2007). Directiva 2007/65/CE Del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 332, 18/12/2007, pp. 27-45.
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2009). Reglamento (CE) Nº 1211/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre, por el que se establece el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE) y la Oficina. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 337, 18/12/2009, pp. 01-10.
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2010). Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual) - versión codificada. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 95, 15/04/2010, pp.01-24.
- Partido Socialista Obrero Español (2008). *Programa Electoral, elecciones generales 2008*. Madrid: PSOE.
- Pauwels, C., De Vinck, S. y Van Rompuy, B. (2007). Can state aid in the film sector stand the proof of EU and WTO liberalisation efforts?. En K. Sarikakis (ed.), *Media and Cultural Policy in the European Union* (pp. 23-43). Ámsterdan y Nueva York: Rodopi.
- Pauwels, C., Kalimo, H., Donders, K. y Van Rompuy, B. (eds.) (2009). *Rethinking European media and communications policy*. Bruselas: VUBPress Brussels University Press, Institute for European Studies.
- Prosser, T. (2005). *The Limits of competition law. Markets and Public Services*. Oxford: Oxford University Press.
- Real Academia Española (2001). Diccionario de la Lengua Española (22ª edición). Recuperado de: <http://www.rae.es> [Consulta: 29/03/2011].
- Reding, V. (2007, 15 de febrero). *Towards a true internal market for Europe's Telecom Industry and Consumers – The regulatory challenges ahead*. Discurso presentado en el 20º Encuentro del European Group of Telecom Regulators (ERG), Bruselas. Recuperado de: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-07-86\\_en.htm?locale=EN](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-07-86_en.htm?locale=EN)

- Reino Unido (2002). *Office of Communications Act 2002*. Recuperado de [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/11/pdfs/ukpga\\_20020011\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/11/pdfs/ukpga_20020011_en.pdf) [Consulta: 14/02/2011].
- Reino Unido (2003). *Communications Act 2003*. Recuperado de [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/pdfs/ukpga\\_20030021\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/pdfs/ukpga_20030021_en.pdf) [Consulta: 14/02/2011].
- Réseau des Instances de Régulation Méditerranéennes (2008a). *Déclaration du Réseau des Institutions de Régulation Méditerranéennes sur la Régulation des Contenus Audiovisuels*. Recuperado de [http://www.rirm.org/fr/document?id=25&id\\_document=143](http://www.rirm.org/fr/document?id=25&id_document=143) [Consulta: 26/11/2011]
- Réseau des Instances de Régulation Méditerranéennes (2008b). *Communiqué Final. 10ème réunion des Instances de Régulation Méditerranéennes*, Reggio Calabria, 2 y 3 de octubre. Recuperado de [http://www.rirm.org/fr/document?id=5&id\\_document=142](http://www.rirm.org/fr/document?id=5&id_document=142) [Consulta: 26/11/2011]
- Réseau des Instances de Régulation Méditerranéennes (2009). *Déclaration d'intention relative à la protection du jeune public et à la lutte contre la violence dans les médias*. Recuperado de [http://www.rirm.org/fr/document?id=25&id\\_document=186](http://www.rirm.org/fr/document?id=25&id_document=186) [Consulta: 26/11/2011]
- Réseau des Instances de Régulation Méditerranéennes (2010). *Final Communication 12<sup>th</sup> Plenary Assembly. Istanbul, 30<sup>th</sup> September and 1<sup>st</sup> October*. Recuperado de [http://www.rirm.org/medias/\\_documents/en/183.2.Press%20Release%20Istanbul%202010%20\\_EN%20-Final.pdf](http://www.rirm.org/medias/_documents/en/183.2.Press%20Release%20Istanbul%202010%20_EN%20-Final.pdf) [Consulta: 12/01/2012]
- Réseau des Instances de Régulation Méditerranéennes (2011). *Déclaration relative aux émissions de télé-réalité*. Recuperado de [http://www.rirm.org/fr/document?id=25&id\\_document=187](http://www.rirm.org/fr/document?id=25&id_document=187) [Consulta: 12/01/2012].
- Réseau des Instances de Régulation Méditerranéennes y Conférence Permanente de l'Audiovisuel Méditerranéen (2010). *Protocole d'entente RIRM-COPEAM*. Recuperado de [http://www.rirm.org/medias/\\_documents/fr/179.1.Protocole%20Entente%20RIRM-COPEAM%20FINAL.pdf](http://www.rirm.org/medias/_documents/fr/179.1.Protocole%20Entente%20RIRM-COPEAM%20FINAL.pdf) [Consulta: 26/11/2011].
- Riboreau, G. (2006). *Nacimiento de las radios libres*. Recuperado de [http://www.rfi.fr/actues/articles/080/article\\_1954.asp](http://www.rfi.fr/actues/articles/080/article_1954.asp) [Consulta: 30/04/2011].
- Rodríguez García, J.A. (1998). *El control de los medios de comunicación*. Madrid: Dykinson.
- Rugh, W. (2004). *Arab Mass Media. Newspaper, Radio and Television in Arab Politics*. Westport, EE.UU. y Londres: Praeger.
- Sakr, N. (2007). *Arab Television Today*. Londres y Nueva York: I.B.Tauris.
- Sakr, N. (2012). El lloc dels serveis de radiodifusió públics en els processos de democratització dels països àrabs. En *La missió de Servei Públic Audiovisual a la regió del Magreb i el Mashrek. Informe regional*, Barcelona: Institut Panos Paris – Observatori Mediterrani de la Comunicació.
- Salomon, E. (2008). *Guidelines for Broadcasting Regulation. Second Edition*. Londres: Commonwealth Broadcasting Association.
- Salvador, M. (2002): *Autoridades independientes*. Barcelona: Ariel.

- Sarikakis, K. (2004a). *Powers in Media Policy: The Challenge of the European Parliament*. Oxford: Peter Lang.
- Sarikakis, K. (2004b). Media and communications policy: a definition. *The Papers on line*, carpeta 48, recurso 25. Recuperado de <http://ics-www.leeds.ac.uk/papers/vp01.cfm?outfit=ks&folder=4&paper=25> [Consulta: 12/01/2011].
- Sarikakis, K. (dir.) (2007). *Media and Cultural Policy in the European Union*. Amsterdam y Nueva York: Rodopi.
- Schade-Poulsen, M. (2006). Propuestas para promover los derechos humanos y la participación de la mujer en la vida económica, social y política mediante la asociación euromediterránea. En I. Martín, *Una Asociación Euromediterránea más próxima a los ciudadanos. 35 propuestas para involucrar a la sociedad civil en el Proceso de Barcelona*. Barcelona: CERIDC, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Universitat Autònoma de Barcelona
- Schenkel, P. (1981). Introducción. En *Políticas Nacionales de Comunicación*. Quito: Ciespal.
- Segura i Mas, A. (2002). *La Cesta Cultural y Social de la Declaración de Barcelona*. Documentos CIDOB Diálogos Mediterráneos, 4. Barcelona: Fundació CIDOB
- Sierra Caballero, F. (2002). *Bases de la política audiovisual europea*. Sevilla: Mergablum.
- Soler i Lecha, E. (2006). *El Mediterráneo tras la Cumbre de Barcelona. La necesidad de una voluntad política ampliada*. Documentos CIDOB Mediterráneo, 5. Barcelona: Fundació CIDOB.
- Tanzarella, G. (2006). Comprensión Mutua e Intercambios Culturales en el Mediterráneo. Balance de la Política Euromediterránea y Propuestas para Relanzarla. En I. Martín, *Una Asociación Euromediterránea más próxima a los ciudadanos. 35 propuestas para involucrar a la sociedad civil en el Proceso de Barcelona*. Barcelona: CERIDC, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Tornos Mas, J. (1999). *Las autoridades de regulación de lo audiovisual*. Madrid y Barcelona: Consell de l'Audiovisual de Catalunya, Marcial Pons.
- Tornos Mas, J. (coord.); Batista Frejeido, F., Carrillo, M., Conde, J., Fernández-Beumont, J., Fernández Farreres, G., García Morales, M.J. (2002). *Democracia y medios de comunicación*. Valencia: Tirant lo Blanc.
- Tribunal Constitucional (1982). Sentencia nº 12, de 31 de marzo, sobre recurso de amparo nº 227/81. *Boletín Oficial del Estado*, 95, suplemento TC, pp. 9-13.
- Trombetta, L. (2010). Media Landscape: Lebanon. *European Journalism Centre*, 8 de noviembre. Recuperado de [http://www.ejc.net/media\\_landscape/article/lebanon/](http://www.ejc.net/media_landscape/article/lebanon/) [Consulta: 02/01/2012].
- UNESCO (2005). *Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919s.pdf> [Consulta: 01/04/2011].
- UNESCO (2008). *Indicadores de Desarrollo Mediático: Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102s.pdf> [Consulta: 11/09/2011].

- Unión Europea (1992). Tratado Constitutivo de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Comunidades Europeas*, C 191, 29/07/1992, pp. 04-63.
- Unión Europea (1997). Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C 340, 10/11/1997, pp. 01-173.
- Unión Europea (2002). Versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 325, de 24/12/2002, pp. 1-47.
- Unión Europea (2007). Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 306, 17/12/2007, pp. 01-202.
- Unión Europea (2010). Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 83, 30/03/2010, pp. 47-200.
- Unión Internacional De Telecomunicaciones (2004). *Tendencias en las Reformas de las Telecomunicaciones 2004/2005: Las licencias en la era de la convergencia. Resumen*. Ginebra: ITU. Recuperado de: [http://www.itu.int/ITU-D/treg/publications/Trends05\\_summary-es.pdf](http://www.itu.int/ITU-D/treg/publications/Trends05_summary-es.pdf) [Consulta: 02/02/2012]
- Unión por el Mediterráneo (2008a). *Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean. Paris, 13 July 2008*. Recuperado de [http://www.ufmsecretariat.org/en/wp-content/uploads/2010/11/ufm\\_paris\\_declaration1.pdf](http://www.ufmsecretariat.org/en/wp-content/uploads/2010/11/ufm_paris_declaration1.pdf) [Consulta: 02/01/2012]
- Unión por el Mediterráneo (2008b). *Final Statement. Marseille, 3-4 November 2008*. Recuperado de <http://www.ufmsecretariat.org/en/wp-content/uploads/2010/12/dec-final-Marseille-UfM.pdf> [Consulta: 02/01/2012]
- Van Cuilenburg, J. y McQuail, D. (2003). Media Policy Paradigm Shifts. Towards a New Communications Policy Paradigm. *European Journal of Communication*, 18(2), 181-207. doi: 10.1177/0267323103018002002
- Velázquez, T. (2009). Presencia y ausencia de la comunicación y de los medios como actores claves para el diálogo intermediterráneo en las declaraciones de las organizaciones internacionales. Recorrido y balance. En prensa.
- Velázquez, T. (2010). Comunicación y sociedad del conocimiento: proyectos de investigación en la región mediterránea (Europa y Norte de África). En *Líbero*, 13 (26), 21-28.
- Velázquez, T. (2012). Les relacions intermediterrànies als informatius televisius de la regió: actors institucionals i narratius. En *La missió de Servei Públic Audiovisual a la regió del Magreb i el Mashrek (pp. 159-170)*. Informe regional. Barcelona: Institut Panos Paris – Observatori Mediterrani de la Comunicació.
- Villar, J.L. (1980). *Servicio público y técnicas de conexión*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- VV.AA. (2000). El Régimen jurídico del audiovisual. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms; Madrid: Marcial Pons.
- Wolton, D. (1993). Valores y opciones normativas en la televisión francesa. En J.G. Blumler, *Televisión e Interés Público* (pp. 191-205). Barcelona: Bosch.

Zaid, B. (2010). *Public Service Television Policy and National Development in Morocco. Contents production and audiences*. Saarbrücken, Alemania: VDM Verlag Dr. Müller.

Zallo, R. (1992). *El mercado de la cultura. Estructura económica y política de la comunicación*. Donostia, España: Tercera Prensa.

Zallo, R. (2010): La política de Comunicación Audiovisual del gobierno socialista (2004-2009): un giro neoliberal. *Revista Latina de Comunicación Social*, 65, 14-29. doi: 10.4185/RLCS-65-2010-880-014-029

### **Páginas web de referencia:**

African Com. Reg. Authorities Network	<a href="http://www.acran.org">http://www.acran.org</a>
Black Sea Broadcasting Reg. Authorities Forum	<a href="http://www.braf.info">http://www.braf.info</a>
Central European Regulatory Forum	<a href="http://cerfportal.org">http://cerfportal.org</a>
Conseil Supérieur de l'Audiovisuel	<a href="http://www.csa.fr">http://www.csa.fr</a>
Consejo Audiovisual de Andalucía	<a href="http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es">http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es</a>
Consejo de Europa	<a href="http://www.coe.int">http://www.coe.int</a>
Consell de l'Audiovisual de Catalunya	<a href="http://www.cac.cat">http://www.cac.cat</a>
Euro-Mediterranean Partnership	<a href="http://www.eeas.europa.eu/euromed/index_en.htm">http://www.eeas.europa.eu/euromed/index_en.htm</a>
European Information Technology Observatory	<a href="http://www.eito.com">http://www.eito.com</a>
European Platform of Regulatory Authorities	<a href="http://www.epra.org">http://www.epra.org</a>
Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle	<a href="http://www.haca.ma">http://www.haca.ma</a>
Instituto Europeo del Mediterráneo	<a href="http://www.iemed.org">http://www.iemed.org</a>
INDIREG	<a href="http://www.indireg.eu">http://www.indireg.eu</a>
Lebanese National News Agency	<a href="http://www.nna-leb.gov.lb">www.nna-leb.gov.lb</a>
Observatorio Europeo del Audiovisual	<a href="http://www.obs.coe.int">http://www.obs.coe.int</a>
Office of Communications	<a href="http://www.ofcom.org.uk">http://www.ofcom.org.uk</a>
Organización de las Naciones Unidas	<a href="http://www.un.org">http://www.un.org</a>
Política Audiovisual Europea	<a href="http://europa.eu/pol/av/index_es.htm">http://europa.eu/pol/av/index_es.htm</a>
Política Europea de Vecindad	<a href="http://ec.europa.eu/world/enp/policy_es.htm">http://ec.europa.eu/world/enp/policy_es.htm</a>
Réseau Francophone des Régulateurs des Médias	<a href="http://www.refram.org">http://www.refram.org</a>
Unión por el Mediterráneo	<a href="http://www.ufmsecretariat.org">http://www.ufmsecretariat.org</a>
Unión Europea	<a href="http://europa.eu">http://europa.eu</a>



## **RESEARCH SUMMARY AND CONCLUSIONS**



### ***Introduction and relevance of the subject of study***

Exactly 30 years ago, Denis McQuail (1992) established that there were relevant signs of change in the mass media, an allusion to important technical advances and to economic and social change. During the same period, Román Gubern (1992) asserted that society lived in an “audiovisual jungle”, a curious expression to refer to a sector with few limits, in which audiovisual products were multiplying exponentially. Both statements are very representative of the period between the end of the 1980s and the beginning of the 1990s: at the same time a significant technological revolution and a strong global trend in the liberalisation and deregulation of markets was occurring.

Three decades later, on concluding this research, we can verify that communication, in general, and audiovisual in particular, have metamorphosed. The signs McQuail referred to ceased to be a mere idea, becoming central elements of a drastic transformation. Driven, above all, by digitalisation and new connectivity methods, Manuel Castells’s (1997) network society is a consolidated reality. However, if on one hand the technical progress of the forms and means of communication is evident, determining if this evolution has contributed to control or increase the rapid growth of the audiovisual landscape is not as easy. It is true that economic globalisation and the internationalisation of communication processes enabled the expansion of multinational conglomerates, the large predators in the jungle; however, the neoliberal tendency that demanded less rules for the markets, including the audiovisual market, came up against resistance, particularly in Europe (Gubern, 1992), and the same changes that affected audiovisual media also revealed the need, or the convenience, of establishing new ways of regulating the sector.

Since the emergence of audiovisual media, its economic and social importance has only increased. The space and role it takes in people’s lives were rapidly consolidated, and the technological advances of the last few decades multiplied its potential, leading to the downstream sector of this activity going from being attractive to being considered strategic. The European Audiovisual Observatory estimates that in the European Union alone, the audiovisual market of the 27 member states exceeds 120,000 million euros<sup>493</sup>.

---

<sup>493</sup> Data from the Yearbook Online Premium Service 2011 (OEA, 2011).

Without leaving aside the worldwide relevance of this industry in the creation of wealth, audiovisual media –essentially radio and television– should not only respond to economic criteria. Currently, it may appear unrealistic to talk in these terms, but communication and information have a much more complex and essential role in the life of modern society than other business sectors. Similarly, nor do they respond to the partisan or ideological purposes of the dominating political powers. The service provided by audiovisual media is of paramount importance for safeguarding democratic values and those of the rule of law, as it conveys and distributes assets that are intrinsically connected to fundamental rights and freedoms of people. Alongside the traditionally recognised information and communication rights or, for example, freedoms of speech and thought, currently the use and consumption of ICT also demands the right to cyberspace. This involves having sufficient digital literacy, in addition, obviously, to freedom of access and use of ICTs, enabling the inclusion of everyone.

The objectives of companies, state or private, which manage audiovisual media, should not prevail over the needs of the public, therefore meaning that the intervention of public authorities is necessary; an action that watches over the viability and development of the market, without prejudice to general interests, the interests of the public, which this media addresses; in other words, a sector as complex as the audiovisual industry requires a regulation that is also differentiated. This different regulation is controlled decisively by an authority which is also unusual; an institution that can supervise the audiovisual sector, with a high level of autonomy with regard to the ruling powers – economic (market) and political (government). Our research is based on this initial premise, focussing on the so-called independent institutions responsible for regulating the audiovisual sector.

The independence of audiovisual regulation is a political determination that has existed in some, mainly English-speaking countries, for several decades, and which as of the 1990s has gained more strength in continental Europe, protected by initiatives in different areas such as the European Council and the European Union. These authorities bind the independent institutions to principles such as suitability, neutrality and transparency, necessary to defend with autonomy a set of social values, notoriously among which are the protection of children and young adults, the defence of human rights and fundamental freedoms, and the promotion of cultural diversity. In this regard, the regulation of content broadcast by radio and television is of particular relevance, as audiovisual media plays a decisive role in the life of society today.

In addition to urging European States to follow this trend, European policy aims to achieve and assure an influential role in the global picture, working to export the independent regulation model to other parts of the world. In this regard, we position our research in a geopolitical area considered strategic for Europe: the Mediterranean Basin. Historically, European relations with Mediterranean countries have a particular relevance in different areas of study, including communication sciences. For this reason, we will consider the main Euro-Mediterranean policies; the initiatives promoted by the European Union for its neighbours on the southern shore, such as countries in North Africa and the Near East. The context of our research is therefore located in a specific area, which we call the Euro-Mediterranean Area, a notion that responds to this vision of the policies created and promoted by the EU for a specific group of Mediterranean non-member countries.

Remembering that both the objectives of the audiovisual sector regulation and the creation of different independent authorities are the result of public communication policies, our *subject of study* therefore consists of the regulation institutions created in the Euro-Mediterranean Area countries and their actions on audiovisual media in order to fulfil this mission.

Following this direction, we will analyse four countries in-depth: Spain, France, the Lebanon and Morocco. The selection of these countries is of interest because, on one hand, the four have a significant trajectory of participation in Mediterranean integration initiatives – for example, they are members of the Mediterranean Network of Regulatory Authorities (MNRA) – whilst, on the other, they present differences that shed light on the characteristics governing each of these countries with regard to the application of audiovisual regulation.

On the European shores of the Mediterranean, we have felt it relevant to present two very different cases: France, which has a national council for the audiovisual industry, and Spain, whose specificity is concentrated in the councils of each autonomous community. The first case has a long tradition in this aspect, being one of the pioneers in Europe to bring about the break up of the state monopoly with the creation of an independent regulator. Following continued debate and legislative changes with regard to audiovisual regulation, in 1989 France created the *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* (CSA), which quickly became a benchmark for other countries, both in Europe and on other continents. We believe that this process of democratic review of a regulatory body for the audiovisual sector, together with the influence of France in Europe and in the Mediterranean Basin, justify its inclusion in this research.

With regard to Spain, provision is made for a State Council of Audiovisual Media in the new Spanish audiovisual legislation, in force since 2010, but which, to date, only exists on paper and has yet to be implemented. Without a state regulatory authority for the audiovisual sector, we believe it pertinent to look at the different initiatives carried out by those Autonomous Communities that have created audiovisual councils to supervise radio and television within their regional scope of responsibility. Specifically, we will look at the cases of the *Consell de l'Audiovisual de Catalunya* (CAC), the *Consejo Audiovisual de Navarra* (CoAN) and the *Consejo Audiovisual de Andalucía* (CAA). Similarly, we will briefly present the situation of other Autonomous Communities which have attempted or begun to set up regulatory bodies.

With regard to the southern shores of the Mediterranean, we believed it relevant to consider a country of the Magreb (Western North Africa) and another of the Mashriq (Near East) for this research. The relevance of the Lebanon is mainly justified by its role as precursor in the region with regard to the economic opening of audiovisual media and the creation of a regulatory body, a particular *Conseil National de l'Audiovisuel* (CNA), which remains affiliated to the country's Ministry for Information. Morocco is one of the countries that was enormously influenced by the French regulation model, something which can be seen when comparing the two legislations. However, although the basic configuration of the *Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle* (HACA) appears to be inspired by the French CSA, the differences between the actions of the two regulatory bodies is fairly evident. Either way, the two cases offer clues as to possible beginnings of change in audiovisual regulation in Arab countries.

Limiting our subject of study in this way, we establish two main objectives: a) to identify what formal guarantees of independent can be observed in the structure of the regulatory bodies created in France, Spain, the Lebanon and Morocco; and b) to establish whether these institutions comply with the functions they are legally assigned with regard to the content broadcast on radio and television. In order to meet them, we define other more specific objectives:

- to establish, based on background studies and theoretical references, a guideline for observation of the criteria associated with a high level of autonomy (independence) required by audiovisual regulators;
- to identify the principles of audiovisual content regulation stemming from Euro-Mediterranean integration initiatives and observe their relation with the criteria of European directives;

- to describe the structure and legislation of existing regulatory bodies in the countries under study;
- to identify and review the actions regarding audiovisual content carried out by the regulatory bodies over the last five years (2007-2011);
- to verify to what extent their actions are related to the protection of minors, human rights and cultural diversity.

Our task is based on research questions such as: What formal guarantees of independence can be observed in the structure of the regulatory bodies created in France, Spain, the Lebanon and Morocco? Do these institutions comply with the functions legally assigned to them with regard to the content broadcast by radio and television? What criteria can be associated with a high level of autonomy with regard to the audiovisual regulatory bodies? What is the structure and configuration of the regulatory authority in France, Spain, the Lebanon and Morocco, and what formal characteristics of independence can be observed? Is it possible to find out what regulatory actions on audiovisual content have been carried out in these countries over the last five years? To what extent can these actions related to the protection of minors, human rights and cultural diversity be verified?

Once these objectives have been met and the research questions answered, this doctoral thesis could represent an interesting theoretical contribution to the area of study for different reasons: first, it reviews the rationale and precepts of the chosen subject and develops a tool for analysing the structure of a regulatory authority; second, it describes and analyses the set-up of the audiovisual regulatory bodies of two Arab countries in the Mediterranean –for which research is scarce, particularly in Spain–, and updates the structure of the regulatory institutions in two European States; and, third, it adds a differential element by gathering and verifying what these authorities do, by the study of their actions.

We also believe that this research is justified by two other factors. We will try to demonstrate that the creation of independent regulatory bodies is a world trend, supported by different supra-state authorities, such as UNESCO and the Council of Europe, among others. However, this trend does not receive uniform and unanimous support in the nations included in this study. On concluding our research, Spain still has no independent authority and the Audiovisual Council in the Lebanon presents few characteristics that assure an autonomous regulation with regard to the political power, illustrating the suitability of the research.

What's more, although this study is not considered from an area studies point of view, we believe that it does present a component related to this academic tendency, which is the contribution to the mutual knowledge of both shores of the Mediterranean:

“(…) whilst what Europeans know of their Arab neighbours is limited or inexistent, even among the learned elite, in Arab countries the majority of people have a considerable level of information about western culture and society. Under these conditions, it is incredibly difficult to establish alliances or dialogue. However, in our opinion there are many reasons why the Mediterranean could be a genuine and important subject of study for researchers in the area of social sciences” (Gillespie and Martín, 2006: 155).

The existence of independent bodies and regulation in this area has a social projection, as it “responds to the demands of a specific society, a social group, institutions, and its predictable results could be of interest for these authorities” (Del Río and Velázquez, 2005: 47). In this regard, our research aims to contribute to the knowledge of the regulatory authorities and the functions they perform according to the legal framework that regulates them.

### ***Background and theoretical references***

The approach of this doctoral research is mainly from the paradigm of Communication Policies, which includes specific policies concerning audiovisual media, or Media Policy. In some contexts, where technology and economic aspects are similar or show a tendency of converging results, the analysis of politics and policy helps to explain many of the differences in the media systems (Humphreys, 1996; Hallin and Mancini, 2008).

Similarly, we take into consideration that research in Communications Policies is continuously evolving as a multidisciplinary field, and has a close relationship with different academic areas, such as sociology, economics and legal sciences (Just and Puppis, 2012). In the present context, contributions by experts in Economic Policy and Public Law are particularly relevant, because the main focus of our research is on public bodies created to implement regulation –seen as a different intervention to that of the Administration– on the audiovisual sector.

Communication policies have a long tradition as a field of research in Europe, and so we take this as the point of departure for our study and move towards a Euro-Mediterranean point of view. According to Van Cuilenburg & McQuail (2003: 182), the general definition of communication policies refers to projects that have a specific objective, based on the

proposal of necessary media and a plan to set them up. For Sarikakis (2007: 14), these projects are expressions of conflicts between economic interests and political ideologies.

A communication policy can be global, taking into account the whole communication sphere, or partial if it covers certain segments of this extensive area (Schenkel, 1981: 18). Therefore, policy on the audiovisual sector, takes on a special role for the fact that audiovisual media has become part of the heart of our social structure (Pauwels et al., 2009). From the birth of film, television, the worldwide internet, and increasingly more so with the new information and communication technologies (ICTs), the audiovisual sector has consolidated a multifunctional role, as an information channel, promoter of culture, form of entertainment and also a product with a high added value for a market in permanent expansion. In this sense, we feel that Sarikakis's definition (2004b) of Media and communications policy to be relevant:

“The term refers to the general principles which guide decisions of authorities, usually governments, about the function of the mass media. The objects of media policy are understood to be content, ownership of the media industries, matters of technical infrastructure and technological development, the relationship of the media with the public as well as matters regulating the relationship of the media with authorities and the market (...) Media policy furthermore refers to the set of norms and institutions that administer or manage the rights and obligations of media professionals and organisations, aiming at maintaining journalistic ethics, advertising standards and generally by (usually) self-regulating the relationship of the media with their publics” (Sarikakis, 2004b)<sup>494</sup>.

Throughout the 19<sup>th</sup> century, national objectives determined by the States led to communications policies that, at the time, endeavoured to respond to the technology advances in the communication environment. With the development of telecommunications and, on the threshold of the 20<sup>th</sup> century, of film, radio and television, public policies first aimed to define and promote new industries, and later shape the rights and limits imposed on the new markets that evolved (Murciano, 2005, 2006). In addition, an audiovisual policy is also conditioned by the absence of guidelines, in other words, “the lack of definition regarding matters that have a significant impact –socially and culturally– on the structure of an audiovisual sector that is potentially more open and more diverse” (Giordano and Zeller, 1999: 38). Therefore, the need for a set of elements, tasks or objects leads us to the regulation of audiovisual media.

---

<sup>494</sup> “Media and communications policy: a definition”. Included in the e-publication *The Papers on line* of Leeds University's Institute of Communications Studies (UK), under Media and Communications Policy, subsection Communications Policy Re/sources. Available on: <http://ics.leeds.ac.uk/papers/vp01.cfm?outfit=ks&requesttimeout=500&folder=4&paper=25> [11/09/2011].

Regulation of the sector means facing many challenges, particularly those generated by the process of technological catch-up. Digitalisation, new connection and interaction possibilities, new forms of using and consuming and so on, are all changes that question the limits that traditionally existed among the media, broadcasting and telecommunications. In other words, policies were oriented to this classic division, which is why divergent objectives could often be found in each one of the areas covered (Humphreys, 1996; Murciano, 2006).

Similarly, the growing internationalisation of the audiovisual industry brings about another point of inflection: the limits of national policies with regard to a supra-state context – or vice versa. Whilst rules concerning economic and technical criteria appear to have come up against less resistance in the agreements, reaching shared standards for the regulation of audiovisual content is much more complex, as it directly affects aspects related to the identity and culture of each country –and at times, as in the case of Spain, different regions within the same country–.

In this regard, the perspective of the European audiovisual policy gains particular relevance (Harcourt, 2005; Humphreys, 2008; Michalis, 2007; Sarikakis, 2004a, 2007). Initiatives promoted within the Community sphere enable us to see the evolution of policies for creating a common market, based on rules shared by member States. However, as we have just pointed out, regulations that define a market are linked to other elements. From the beginning of the 1990s, Europe led a group of countries that defended the cultural exception of the audiovisual sector in multilateral commerce and services negotiations, particularly during the GATT Uruguay round (Crusafon, 1999, 2005; Pauwels et al., 2009).

This European position maintains that the objectives established by an economic sector are related –or should be– to the general interests of society (Van Cuilenburg and McQuail, 2003: 184). However, what is general interest? Our study of different sources, from McQuail (1992) to Lunt and Livingstone (2012), has not enabled us to identify a single understanding, but has provided us with a set of values closely relating to the equality of citizens in a political democratic community, a notion that links the fundamental basis of the policy to the legal and regulatory institutions responsible for acting according to their principles (Feintuck, 2004).

Given its specific nature and its determining role in the social structure, the audiovisual sector needs a regulation different from other markets, a differentiated formula, through which the State must assure a suitable balance of power between economic and political actors and citizens (Majone, 1992; Baldwin and Cave, 1999; Prosser, 2005).

European policy has attempted to come up with this formula – and, as a result, said balance – by combining different regulation mechanisms. However, there is wide consensus on one crucial aspect for regulating audiovisual media: the existence of a regulatory authority, which is independent of government and the industry, so as to avoid external interference in the regulatory functions (Salomon, 2008). This notion is endorsed by European institutions, particularly the Council of Europe (2000, 2008), but also by global authorities such as UNESCO (2008), which places the existence of an independent regulatory system among the key indicators for the development of the media.

In other words, a particular type of regulation needs to be implemented by an institution that is also particular, leading to the analysis of public administration structures, which have the authority to supervise audiovisual media, that is, independent regulatory bodies (Tornos Mas, 1999, 2002; Guyon and Tiao, 2007). These regulatory bodies of the audiovisual sector are included in the general category of Independent Administrative Authorities, a set of various bodies with different functions and objectives (Salvador, 2002; Barata and Mir, 2007). In other words, the creation of these bodies, their empowerment and the definition of their tasks and legal mechanisms for action are factors that will condition the type of state intervention on the sector in question (Betancor, 2000, 2009).

It is worth mentioning that studies on regulation, the different regulatory authorities and their characteristics of independence, can be found in different areas of knowledge that contribute to this research. On one hand, the legal analysis tends to concentrate on the structure of these authorities and where they fit in the legislation of each country or region. And although some of this research presents a less favourable view of independent regulatory bodies, it examines criteria and aspects which complement our study.

On the other hand, as we have already mentioned, there is a European tendency to position regulatory bodies as central actors in public policy, with the purpose of achieving an effective regulation of the audiovisual sector. This is shown in different contributions, from one of the precursor studies of the French *Institut National de l'Audiovisuel* (INA, 1996), and the contribution from the *Open Society Institute* (OSI, 2005), to the recent and remarkable study, *Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive*, led by the *Hans Bedrow Institute* (2011). In the development of this research we can therefore verify that the regulatory bodies have a dual role: they are the result of audiovisual policy, at the same time as being responsible for implementing and supervising it, and this activity is conditioned by legal elements.

Last but not least, our framework of reference is also fuelled by other contributions that provide the necessary elements for the specific analysis in the proposed areas, from a more regional view of the Euro-Mediterranean Area (Gillespie and Martín, 2006; Segura Mas, 2002; Soler Lecha, 2006) to the study of each case: French tradition and its influence on Europe and the Mediterranean (Autin, 2007; INA, 1996; Nevoltry and Delcros, 1989); the state anomaly of Spain and its special nature thanks to the Autonomous Communities (Bustamante, 2003, 2006; García Castillejo, 2006; Giordano and Zeller, 1999; Millian Massana, 2004; Moragas and Prado, 2000; Zallo, 2010) and the cases of the Lebanon and Morocco, each with their particular characteristics within the so-called Arab world, researched by different experts (Amir, 2001; Ayish, 2011; Boyd, 1999; Dajani, 2001, Hroub, 2009; Sakr, 2007, 2012; Zaid, 2010, among others).

### ***Research methodology and structure***

Considering the objectives of our study, we have adopted a document research method, complemented by a bibliographic review and the contribution of semi-structured interviews. The qualitative analysis of reports, legal texts and other documents is the main methodological tool in the different stages of the research. On one hand, the review of Community texts that comprise European audiovisual policy and its external dimension, as well as policies that reflect the presence –or absence– of audiovisual communication in the initiatives of Euro-Mediterranean integration.

On the other, the study of the different state legislations selected has allowed the identification of the framework of creation of a regulatory body and its possible characteristics of independence.

Similarly, a third and final level of analysis covered the documentation available on the specific actions of these regulators, in which the Reports and/or Activity Reports of the regulatory bodies concerned, from a period of five years (2007 to 2011) prior to publication of this study, were established as key pieces of the research. With regard to the three levels, but above all with regard to the third, it must be pointed out that resources considered valid for the research were officially published documents. This selection criteria led to an added difficulty in the case of the Southern Mediterranean countries, as they do not release Reports or Activity Reports. As an alternative, a search and analysis was made of individual

documents – decisions, rulings, communications, etc. – published by the actual regulatory body or in the Official Gazette of the country in question.

We have also added to our methodology, eleven semi-structured interviews held during the period of the research, with representatives of the regulatory bodies analysed and with experts in the field (in alphabetical order): Ramón Bultó Llevat, president of CoAN from 2002 to 2011; Josep Maria Carbonell, president of CAC from 2004 to 2009; Emmanuel Gabla, board member of the French CNA since 2009; Ahmed Ghazali, president of HACA in Morocco from 2003 to 2012; Abdel Hadi Mahfouz, president of the CNA in the Lebanon since 2001; Dunja Mijatović, president of the *European Platform of Regulatory Authorities* (EPRA) from 2007 to 2011; Juan Montabes Pereira, president of CAA from 2008 to 2010 and of the Mediterranean Network of Regulatory Authorities (MNRA) from 2009 to 2010; Dominic Morris, director of the *Chief Executive's Office* of Ofcom in the UK from 2005 to 2009; Nicos Papaioannou, president of the *Radio Television Authority* of Cyprus from 2004 to 2010; Stéphanie Rabourdin-Godbert, international relations for the Permanent Conference of the Mediterranean Audiovisual Operators (COPEAM); and Manuel Ángel Vázquez Medel, president of the CAA from 2005 to 2008.

These interviews, together with a number of conversations and meetings with members of the teams of said regulatory bodies and experts in regulation, have helped with the understanding of the particular characteristics of the cases studied, and have contributed to reinforcing the argument of favouring audiovisual regulation by independent bodies.

Based on the combination of the described methodological instruments and the theoretical base which supports the study, we have followed a line of research that begins with the theoretical and legal bases and goes on to observe their application in each context. We therefore believe that this study is exploratory and also descriptive and analytical. It is exploratory in that it covers the real intervention of regulatory bodies in the audiovisual sector; the majority of previous research discovered looks at the structure and independent characteristics of the regulatory bodies, whilst our research goes one step further, contemplating the specific actions of these authorities during a recent period of time, which allows us to discover not only how the regulatory body is configured but also what aspects of audiovisual regulation have led to actions by them. Similarly, this study consists of a descriptive and analytical research, as in addition to describing the structure of regulatory bodies and their actions, we present those observations extracted from the results obtained based on the analysis of said actions, establishing the similarities and differences between

the different regulatory activities, which are related to the democratic tradition and evolution of said authorities in each context.

The answers obtained during the study will allow us to verify certain hypotheses, summarised in the following assumption:

*The independence of the analysed regulatory bodies and compliance of their functions regarding audiovisual content are two interrelated aspects that respond to:*

- e) the level of autonomy of the regulator with regard to political and economic power;*
- f) the tradition of democratic institutions and the social-political context in question;*
- g) the level of transparency provided by the regulator;*
- h) the principles and values detailed in European regulations and Euro-Mediterranean integration policies.*

Finally, this study is structured in two parts, each divided into four chapters. Part One gathers the rationale applied to our subject of study. Chapter 1 includes a review of the principles upheld by the regulation of the audiovisual sector, with particular emphasis on audiovisual content regulation, and the justification of a differentiated and particular body for the execution of this function, based on public policies for this sector in the area of Communications Policies. Chapter 2 considers the background for identifying the main characteristics attributed to an institution in order to provide it with a high level of autonomy – independence– with regard to political and economic powers.

In Chapter 3 we cover the development of European Audiovisual Policy (EAP), considering that in order to observe EU initiatives for non-member countries, first we must discover the pillars that create the Community's internal legislation, highlighting the regulation of audiovisual content. In Chapter 4 we try to discover which elements of the EAP can be extrapolated to the Euro-Mediterranean Area. To do so, we verify what the external dimension of the EAP states about integration with non-member countries and take a look at the main Euro-Mediterranean policies: the Barcelona Process-Union for the Mediterranean and the European Neighbourhood Policy. Similarly, we take a look at the work performed in another supra-national sphere, the Mediterranean Network of Regulatory Authorities, a forum among the actual regulatory bodies who aspire to obtain the commitment of members to common regulatory principles.

In short, the first two chapters enable us to define a guideline for observation of the structure and configuration of regulatory bodies, whilst the third and fourth chapters allow us

to identify the coincidence of audiovisual regulatory elements between the European Audiovisual Policy and Euro-Mediterranean initiatives.

The Second Part of the research, therefore, takes this rationale into consideration for the analysis of the four Mediterranean countries selected. Therefore, Chapters 5 to 8 correspond, respectively, to the study of the cases of France, Spain, the Lebanon and Morocco, based on which we can establish which characteristics associated with independence are present in the regulators of said countries and subsequently verify in which areas of audiovisual content regulation they have acted within the period of time under study, as well as their relationship with the aspects underlined by regional integration policies.

### ***Findings and verification of assumptions***

The approach of this research focused on the proposal to learn in depth about the public institutions created specifically to regulate traditional audiovisual media and applied this analysis perspective to a particularly complex and strategic context, that of the Mediterranean Basin. Having concluded all of the stages of the study, we believe that the resulting doctoral thesis comprises an important contribution to the debate regarding this different type of radio and television supervision which is performed by authorities created to be independent of political power and of market forces. In this sense, the analysis of independent regulatory institutions in a sector as particular as the audiovisual industry requires a multidisciplinary approach, something which represented a significant challenge and, at the same time, adds value to the study.

The first part of the thesis reviewed the theoretical basis and background which explains and justifies, not only the suitability of regulating content broadcast by radio and television operators, but also the need for this regulatory aspect to be executed with neutrality, by an institution specialising in the relevant material and with a differentiated configuration enabling it to watch over the mission of audiovisual media, at the service of the rights and interests of the public. In this regard, of particular relevance was the study of the Office of Communications (Ofcom), the British regulatory body, considered a global benchmark of independent regulation. This experience has contributed to our achieving our first specific objective; the elaboration of a methodological tool for observing and verifying the existence of formal characteristics of independence in the structure of an audiovisual regulatory body.

We have also analysed the main Euro-Mediterranean integration policies (Union for Mediterranean and European Neighbourhood Policy), in search of the media's role and, therefore, of criteria applicable to its regulation. The clearest observation was that the matter plays a very small part in the main documents of these policies, which notably give priority to the development of economic relations, although we have been able to identify values and precepts that also concern the media as fundamental actors in the public sphere. The more specific aspects of our subject of study were found in another Euro-Mediterranean integration initiative, the Mediterranean Network of Regulatory Authorities (MNRA), a platform created by European regulatory bodies, which includes various authorities on both shores of the Mediterranean. In this regard, the MNRA managed to approve joint statements, which despite not having the weight of a supra-state legislation, do represent the intention of regulators to work towards forging closer relationships between neighbouring countries and the use of common criteria focused, basically, on the protection of minors, respect of human rights and fundamental freedoms (with emphasis on democratisation and pluralism) and intercultural dialogue as a central element to the peaceful cohabitation of diversity. These priority areas are in harmony with the fundamental values manifested in Euro-Mediterranean policies and also have a close relationship with European directives, particularly the Audiovisual Media Services Directive. Therefore, our second specific objective is achieved, and we can conclude that there is a push towards encouraging the adoption of the same audiovisual regulation model established by the EU for its member states by its Mediterranean neighbours.

Using the observation guideline for the structure of institutions and of regulatory areas underlined in the Euro-Mediterranean dialogue for actions by regulators, we move on to the second part of the thesis, which analyses the four Mediterranean cases: France, Spain, the Lebanon and Morocco. In accordance with the last three specific objectives, we have described the structure and what the following institutions have done over the past five years: the French *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* (CSA); the *Conseil National de l'Audiovisuel* (CNA) of the Lebanon; the Moroccan *Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle* (HACA) and the three regional audiovisual councils in Spain – *Consell de l'Audiovisual de Catalunya* (CAC), *Consejo Audiovisual de Navarra* (CoAN) and *Consejo Audiovisual de Andalucía* (CAA) –. We have also described the characteristics of a hypothetical Spanish State Council for Audiovisual Media, provided for in legislation but which has not yet been implemented.

At the end of the research, we believe that we have achieved the two general research objectives, verifying that: a) characteristics associated with the independence of the institution can be found in all of the regulatory bodies analysed; and b) in general terms, the regulatory authorities comply with the duties legally assigned to them with regard to audiovisual content.

But the compliance of their duties is not observed homogeneously among the analysed cases and requires a number of clarifications, from which we will proceed to verify the assumption of our research, according to:

***Level of autonomy of the institutions considered independent.***

The regulatory authorities, like public bodies, can not and should not be completely isolated from public power which, ultimately is the representation legitimised by the democratic system to exercise the public function on behalf of the people. Therefore, the expression “independence” alludes to a high level of autonomy of the institution in the exercising of its functions. This level of autonomy is assured, to a large extent, by the formal guarantees conferred on the regulator by the legal framework within which it operates. These are characteristics, powers and mechanisms that, proportionally, mean that the institution is more or less protected from possible unjustified interference from political or economic forces. This is precisely where one of the key points of this subject lies: the more independence governments concede to the regulator, less room for manoeuvre they will have to influence and condition audiovisual media, something which many leaders and business people are unwilling to accept.

In this regard, our analysis identified a landscape full of differences and specificities, and an important conclusion: none of the analysed regulatory bodies respond to all of the basic criteria reflected in the observation guideline and, therefore, to a structure considered optimum. The *Consell de l'Audiovisual de Catalunya* and the French *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*, are the cases that are closest to this ideal structure, mainly due to a consistent set of powers and competences. However, despite a parliamentary nomination system for the majority of the members of the Catalan institution, during the period analysed by our study the president of the CAC was appointed directly by the autonomous Government and not by the Council members. In the case of France, the CSA has no legal personality and the system for appointing its members isn't exactly democratic, the decision is mainly held by the majority political power, with direct nominations by the Prime Minister and the presidents of the courts.

In turn, the Moroccan *Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle* reveals a high level of competency, but even its ability to make decisions doesn't meet all of the formal characteristics for independence. The majority of its members (including the president of the institution) are appointed directly by the King and there is no express legal guarantee of irrevocability for the positions. The HACA has no legal personality and must answer directly to the King. Therefore, it does not publish reports on its activities nor does it hold data regarding consumer services. The Audiovisual Councils of Navarre and Andalusia present more elements of independence for their members, but they have fewer competences. The main negative of the governments of these two Autonomous Communities was to deny the power to award operating licences for the media and the regulatory ability to develop laws. The hypothetical Spanish State Council for Audiovisual Media, which still only exists on paper, would also fit this profile. Finally, the *Conseil National de l'Audiovisuel* of the Lebanon was the authority analysed that presented fewest formal characteristics of autonomy. Although its members state that, personally, they are very independent, they have no executive power or legally binding power of decision. In addition, the institution is structurally bound to the Ministry of Information, has severe budgetary restrictions and a significant lack of transparency in its activities. The Lebanese council, together with the Andalusian council, were also the only cases in which the president of the decision-making body was elected by the actual members of the Council, something that does contribute to the autonomy of the regulatory institution.

Some of the deficiencies identified up to 2011 are already undergoing changes based on recent legislative reforms. At the beginning of 2012, a new election system for members of the CAC, the Catalan regulator, was approved, by which its president is no longer appointed by the Government but is elected by the members of the Council nominated by Parliament. This way, the CAC is the only Mediterranean institution of those studied, to meet the basic criteria associated with a high level of autonomy of regulators.

However, Morocco is the country that shows the most important potential for transformation. The new Constitution which came into force in mid-2011 contemplates a new status for so-called independent authorities, including HACA. If it is put into practice, this new regulation would lead to notable changes in the structure, autonomy and transparency of the regulatory authority. The Lebanon has also opened the debate of a revision of its Audiovisual Law of 1994, which led to the creation of the CNA, and it will perhaps obtain a truly independent role.

The note of democratic recession however, comes from Spain. Politicians in Navarre decided to shut down the Audiovisual Council and brought about its extinction, whilst at a national level, the Spanish Government refuses to comply with the General Law on Audiovisual Communication which came into force in 2010, declaring that it will not create the independent institution provided for. Therefore, Spain maintains its condition of anomaly within the sphere of the European Community, with regulatory tasks directly controlled by the Government in office.

***Tradition of democratic institutions and the social-political context.***

Alongside and to complement the identification of formal characteristics of independence, our study has verified that the role conferred to the regulatory bodies is also related to democratic and legal tradition, and even the model of State in question. In cases such as Britain, the existence of independent authorities is a historical characteristic adopted by the Administration of the United Kingdom. Therefore, the absence of some basic criteria of autonomy is compensated by elements of context, principles and rationale that are often not on paper but are respected in practice, by which we understand that independent institutions must fulfil their role with as much neutrality as possible. In the case of the French CSA we must also point out that, after more than 20 years in existence, the absence of some basic criteria has not prevented the Council from consolidating and legitimising its role as an independent authority within the democratic framework of France.

However, this assumption is not confirmed in a strict sense of proportion. Meaning that based on the cases studied we cannot state that the longer the democratic tradition, the more independence for the regulator. Spain and the Lebanon are considered countries with a more developed democratic trajectory than Morocco, even so the audiovisual regulatory authorities of the Moroccan HACA show various characteristics of autonomy, whilst the Lebanese CNA is a mere advisory body to the Ministry for Information. Similarly, of the three regional audiovisual councils in Spain, one, the CoAN, was closed down at the end of 2011 and the promised state regulator, which has not even been created, would also reveal a limited level of autonomy in its regulatory role.

In the opposite sense, the specificities of each context can also lead to a diminished importance and effectiveness of the characteristics of autonomy formally conferred on regulators. So much so that one of the repeated aspects underlined in different interviews held with members of the regulatory bodies was regarding subjective criteria, mainly relating to the individual commitment of the people holding decision-making positions with the principles of independent regulation.

Therefore, future research that looks to go beyond describing the characteristics of the regulators and quantifying or weighing up the real independence of said institutions, will inevitably need to relate the formal structure of the institutions with not such obvious elements, associated with the tradition of democratic institutions in the structure of the State and the social-political context of the country in question.

***Transparency of the regulatory authority.***

The notion of independence of the regulatory body is reflected in its level of transparency. In other words, we have verified that transparency is not a collateral aspect of regulation, but a determinant in its level of autonomy. Lack of transparency raises suspicions, not always justified, detracting from the legitimacy of the regulators, an essential element for consolidating its role as a competent authority that supervises and intervenes when necessary in the audiovisual sector. The extent to which the institution is required to publicly account for its activities, leads to regulators assuming a different level of public responsibility because they are subject to the scrutiny of society.

For this study, the lack of transparency of some bodies analysed stood in the way of the task of analysis. The French, Catalan and Andalusian audiovisual councils revealed a high level of transparency, therefore facilitating the gathering of information about their activities. In addition to the formal publications in the corresponding Official Gazettes, these institutions provide a fairly complete amount of digital resources on their websites that can be freely accessed and consulted, and which also contribute to the dissemination of everything related to audiovisual media. Whilst it was in operation, the Council of Navarre also revealed a high level of transparency. However, with its shut down at the end of 2011, its website disappeared and with it, many of the resources it contained.

The regulatory authority in Morocco also publishes its decisions in the country's Official Gazette and provides documents on its website. However, until 2011, the institution only answered to the King. Therefore regular activity reports are not available for this period. In this regard, the analysis of activities is limited, as various individually published documents can be consulted, but other types of activity that did not generate specific decisions can not be studied. Similarly, there is no data regarding customer services or enquiries made by the public. Of the cases studied, the Lebanon is the country with the least level of transparency of its activities. This does not mean to say that the Council wishes to hide its activities, but the body argues that it does not have the minimum resources and mechanisms available to publicly account for its activities; it does not have a website and the notification of some

subjects of interest is made in the media or by the country's official news agency, without the due regularity or detail of the subjects concerned.

We can therefore verify the relationship between characteristics of autonomy, actions and the level of transparency of the institutions, in so far as it allows the identification of what and how the regulatory authorities function, meaning, establishing the compliance of the role required of the regulators. The extent to which they publicly account for their work gives transparency to the entire regulatory system of the audiovisual sector, an aspect considered crucial for the correct development of the media landscape.

***Principles and values detailed in European regulations and Euro-Mediterranean integration policies.***

We have seen that, unlike the functions regarding market regulation that are not the responsibility of some of the bodies analysed, in all of the cases studied the institutions are legally responsible for regulating content. In general terms, the French CSA revealed the highest volume and diversity of actions on audiovisual content, followed by the audiovisual councils of Andalusia and Catalonia. In the cases of Morocco and Navarre the series of actions identified was noticeably lower for the period analysed, whilst activities of the Lebanese CNA have not been analysed due to the previously mentioned lack of transparency. Of all of the cases, it was verified that the majority of actions involved aspects established in Euro-Mediterranean policies which, in turn, coincide with the main criteria of European Community legislation. However, this situation is not uniform in all of the countries and areas of regulation.

***- regulation of content for the protection of minors.*** We could consider this area of regulation to be the one that has a higher level of consensus as to being a priority among the regulatory bodies in the Euro-Mediterranean Area. Both the European directive and the agreements of the Mediterranean regulators underline the protection of children and young adults from content considered damaging or harmful to their overall development, particularly television content. The concern is justified, as in all of the cases analysed the regulators identified and acted on numerous programmes and works that violated the rules by broadcasting content of a sexual nature or gratuitous violence, incitement to dangerous behaviour or programmes that could abuse the credulity of minors, such as games of chance or "esoteric" consultations. These were the cause of a large part of complaints made by the public to the authorities. The priority mechanism is the classification of programmes according to protected slots and the correct orientational labelling describing which content is suitable for which public. For this purpose regulators are looking to establish common criteria

and, in this way, standardise the labelling system for international channels that can be watched by satellite in neighbouring countries.

Similarly, the majority of regulators revealed actions regarding the preservation of the rights of minors as participants in audiovisual programmes. In addition to an important volume of sanctions, the regulatory bodies have also invested in encouraging the teaching of minors to read and write using the media; particularly the autonomous councils of Catalonia and Navarre, which have created specific initiatives aimed at schools and the family environment.

**- regulation of content with regard to human rights and fundamental freedoms.**

This, without a doubt, covers the majority of actions by regulatory bodies, but we must also take into account that this area is the largest, from which various sub-themes of regulation stem, from basic aspects such as human dignity, principles of freedom and democracy, among which pluralism is gaining ground, to the equality of opportunities among the people. This area is therefore directly connected to the social-cultural and political specificities of Mediterranean countries, due to which talking of general or comparative results is particularly complex.

Beginning with the boundaries between freedom of expression, information and opinion and the respect of human rights (dignity, intimacy, honour, privacy, etc...), the regulatory authorities of France, Andalusia, Catalonia and Morocco have carried out various actions on content considered defamatory, offensive, sexist, encouraging of hate and violence, among various others. Discrimination by age, race, origin, sexual orientation, religion, disability, etc..., led to various actions, particularly in France, Catalonia and Andalusia. Similarly, with the exception of the Lebanon, all regulators have dealt with aspects concerning journalistic ethics, which is partly related to the previously mentioned criteria. Actions on the neutrality, accuracy and rigour of information have been carried out to varying degrees and using different mechanisms. On several occasions reports, recommendations and warnings have been issued – and even sanctions – due to the handling of sensitive subjects such as personal tragedy, crimes and legal proceedings, gender violence and drug addiction. As in the area of protection of minors, all these actions indicate an important number of failures to comply with legislation concerning the audiovisual media, reasons for which the role of the regulatory bodies gains particular relevance.

With regard to the democratic development of societies, pluralism is an aspect that has gained importance in the actions of all of the regulatory authorities that have been

analysed. Among their priority activities is the monitoring and preparation of reports on political pluralism, particularly reflected in publicly managed media. These reports are important diagnostics that reveal the extent to which the media complies with its mission to serve the public. The time dedicated to representatives of political trends is analysed particularly during election campaigns, but also during regular news reports. In addition to the space given to politicians, the majority of regulators also analyse other expressions of pluralism, such as the diversity of information, regions, visibility of women or disabled people; everything related to the representation of different social actors and diverse opinions.

Considering that all of the aspects described respond, directly or indirectly, to basic principles of freedom of expression, opinion and information, our analysis identifies the importance of a political agreement and clear and legitimate criteria as to the interpretation of pluralism. In other words, when defined objective rules exist, the regulatory body can apply more severe measures to the media that fails to comply with the criteria. In this regard, various corrective measures have been observed applied to the lack of diversity of opinions or to restrict the expression of political and social actors. However, one action by the Moroccan regulator goes against these precepts and is cause for particular concern. HACA applied a severe sanction on a radio broadcaster, taking it off the air for 48-hours consecutively, after an interviewee stated that his sympathies lie with republican ideas. Despite the regulator justifying the sanction by the legal banning of attacks on constitutional institutions such as the monarchy, we cannot help but consider this a disproportionate decision, mainly because even according to the actual sanctioning document from HACA, it was the opinion of a guest, who made no attack on the King or the monarchy, but simply demonstrated a favourable opinion of a hypothetical republic of Morocco. We therefore consider this action to be against all the principles and rationale that we have dealt with throughout this doctoral thesis.

One final aspect worth mentioning in this area of regulation is the progressive increase in regulatory measures to guarantee access for people with disabilities or visual and hearing problems to television content. In this regard, the French CSA and the CAC of Catalonia, take the lead, complying with the subtitling, audio description and sign language translation quotas for public and private TV channels, whilst the CAA recently approved an instruction establishing goals to gradually be met by the media within Andalusia. During the period of analysis, we did not encounter any actions by the Moroccan HACA regarding this aspect.

**- regulation of content for the defence of intercultural dialogue and cultural diversity.** Despite its relevance, particularly to the integration of countries that coexist in the Mediterranean, this area of regulation received a fairly limited amount of attention from the regulatory bodies analysed. It must be taken into account that some of the actions, such as sanctions for discriminatory content or that which incites hate of race, nationality or religion, for example, are related to cultural diversity, but were included in the previous area due to their intrinsic relationship with human rights. Even so, in the actions carried out by HACA in Morocco, there was no mention made to intercultural dialogue or cultural diversity.

European regulatory bodies regularly carried out inspections of the quotas of exhibition of European works, one of the criteria expressed in the Community directive, based on the policy of promoting cultural diversity defended by the EU. However, reports by the audiovisual councils indicate that, considering the criteria of interpretation of European works, in several cases the quotas end up being filled by national content in their majority rather than productions by other European States. The regulators of Catalonia, Navarre and Andalusia have also elaborated reports, studies and recommendations on subjects relating to the handling of immigration, multiculturalism and cultural stereotypes. However, the only regulator analysed who put into practice specific rules for positive regulation on the matter was CSA. Over the last few years, the French regulator has been in debate with broadcasters and social actors, and adopted a system of goals that the media must progressively meet with regard to the representation of the diversity of French society in audiovisual programmes and works. This measure is accompanied by studies, reports and agreements relating to the promotion of intercultural dialogue.

**- other areas of content regulation.** In addition to the central areas that have served as indicators to verify the actions of the regulatory bodies, other aspects were also observed relevant to content regulation, such as rules of commercial communication, institutional or political advertising, linguistics policies and the promotion of the national audiovisual industry.

### ***Final considerations***

From the research carried out, we have been able to verify the assumption that the independence of regulatory bodies and the compliance of their functions with regard to audiovisual content are interrelated elements, conditioned by the aspects previously explained. In other words, the notion of an independent regulatory authority which has been the focus of our study, is not limited to a differentiated structure or status, but to the

compliance of tasks for which said authority was conferred a particular configuration within the Public Administration. In the Euro-Mediterranean context chosen for our thesis, the main tendency is to consolidate independent bodies, although some governments still resist the granting of autonomy in the regulation of audiovisual media.

Also regarding the context, we can observe the supremacy of economic goals in main integration policies promoted from Europe to its Mediterranean neighbours. Even considering social and cultural aspects, audiovisual media play a secondary role, and with them, the efforts to move towards a shared legal framework to reduce differences among Mediterranean countries. However, radio and television still play a very important role in people's daily lives, contributing - positively or negatively - to citizens' awareness of values, rights, freedoms and also responsibilities. Similarly, as well as regulatory authorities watch over identity-related issues of each territory by means of language quotas, for instance, they also should make progress in promoting and ensuring the representation of diversity in societies and pluralism in all its dimensions (political, informative, social, gender, regional, etc.). Without the enforcement of these elements, the media are not likely to contribute to the dialogue, cooperation and equitable development of the countries that live together around the Mediterranean Sea.

In the same way, society as a whole is currently experiencing a period of significant transformation in the media system. The revolution brought about by digitalisation and interconnectivity technologies has given audiovisual content an even bigger role, if that were possible, in the lives of people, with regard to its use, consumption but also its production and participation. In this regard, audiovisual regulation can no longer be understood to be restricted to traditional radio and television. Broadcasting services of audiovisual content has multiplied due to the different platforms. It is no longer simply a matter of establishing converging regulators, with competences in telecommunications and audiovisual media; we believe it necessary to progress towards a review of the conventional limits between private and personal communication and the mass communication of content, in accordance with the convergence of technology.

Technical advances and the development of audiovisual media reinforce the need to consider the dual dimension –economic and cultural– of the sector in question. Television, in particular, plays a determinant role in the formation of public opinion and in the social structure. Therefore, regulation establishes a set of actions that not only regulate but also guide, supervise, correct and promote the audiovisual sector, the overall objective of a balanced development. An equilibrium that takes into account the growth of businesses, the

sustainability of a market and, above all, the interests of people, free access to information, the democratisation of communication.

For this task, obviously all mechanisms are valid, including the promotion of good practices and codes of co- and self-regulation. The reality analysed however, reveals that the supervision of the actual sector is insufficient in this environment of *multiscreens*. Therefore, far from losing interest, specialist authorities that supervise with neutrality and autonomy are becoming increasingly more relevant for this fast, dynamic and at the same time, conflicting sector, in which benefits of a varying nature and fundamental rights of citizens coincide. In this regard, we reach the end of this stage, convinced that our doctoral thesis offers a series of results, but also poses more questions, and should therefore be the starting point for new studies.

The independent authorities for audiovisual regulation analysed show that when political power wishes to progress towards an independent regulatory system, they contribute in a significant way to the public function of watching over a plural media system, assuring compliance of the mission as a public service, responding in this way to a set of values concerning the general interest of the public, over and above the interests dominating the market and the majority political class.

## **ANEXOS**



## **ENTREVISTA Nº 1**

**Entrevistado:** Sr. Josep Maria Carbonell, Presidente del Consell de l'Audiovisual de Catalunya (CAC) entre 2004 y 2009.

**Lugar y fecha:** Barcelona, enero de 2008

5 ***En las últimas décadas la regulación del audiovisual estuvo justificada principalmente por los argumentos de la escasez del espectro radioeléctrico y la importancia o el impacto de la televisión en la formación de la opinión pública. Actualmente, después de transformaciones como la digitalización que minimiza la cuestión de escasez del espectro y promueve la multiplicación de canales, ¿qué argumentos respaldan una regulación continuada de la radio y la TV?***

Yo creo que existe y se mantiene aún una idea nuclear que justifica una mayor regulación, una regulación más intensa de los contenidos audiovisuales que una regulación menos intensa que son los contenidos en la prensa escrita. Se mantiene aún con mayor fuerza el sentido de que la incidencia de los contenidos audiovisuales en la esfera pública, por el carácter unidireccional y por su influencia en la comunicación de masas, justifica hoy en día aún una regulación más intensa que en la prensa escrita. Por tanto ya no es un tema de la limitación del espectro radioeléctrico, que en alguna ocasión ha sido la justificación para una regulación, pero esencialmente porque los contenidos audiovisuales tienen una incidencia estratégica en la conformación de los valores y de la opinión pública. Segundo factor: la defensa del pluralismo y la posibilidad que las diferentes voces puedan expresarse en la esfera pública, las políticas orientadas a evitar una concentración de los medios. Es decir, que pocas manos tengan el control empresarial de estas voces que inciden en la opinión pública. Un tercer factor que es la protección por parte de los poderes públicos de los sectores de la población más débiles. Pienso en el horario protegido, por ejemplo, que también históricamente ha sido la razón para justificar la regulación pero yo creo no únicamente la programación infantil y juvenil, no únicamente el horario protegido, sino que hay otros sectores en la sociedad que han de ser objeto también de una mayor protección.

25 ***¿Por qué esta regulación exige un organismo con un alto nivel de autonomía o un organismo independiente del mercado y del poder político? Y en el caso del CAC ¿qué es lo que garantiza la independencia?***

Esencialmente la independencia que siempre es difícil, que siempre es incompleta. En mi opinión viene asegurada por tres factores: primer factor, los mecanismos legales. Es decir, los consejeros del consejo han de ser elegidos por dos tercios del Parlamento, propuesto por una parte significativa de grupos parlamentarios, son mecanismos legales que ayudan, pero sólo ayudan. Segundo, las condiciones económicas de financiación del consejo. Un consejo es más independiente si tiene mecanismos propios de financiación. Este no es exactamente nuestro caso pero hay otros consejos en Europa que tienen una financiación directamente relacionada con un canon que pagan los operadores. Por tanto, que no les viene por la vía de subvención del gobierno. Tercer factor: la calidad de las personas. Esto se dice poco pero me parece que es un factor muy importante, la calidad de las personas. Es un factor indispensable, yo sé que es subjetivo, pero muy importante para asegurar esta independencia que es una independencia con relación con los poderes económicos y con los partidos políticos y con los gobiernos. Es siempre una relación difícil y tensa con estos tres agentes.

45 ***Sin embargo existe una argumentación contraria a la independencia de los reguladores que afirma que la autonomía no impide la "captura" de los Consejeros por intereses económicos o políticos. ¿Qué piensa usted sobre esto?***

Yo le he dicho antes cuando usted me preguntaba, he querido serle muy sincero. La independencia es siempre un proceso. Yo siempre digo que la independencia es la condición para ejercer en libertad nuestro objetivo esencial que es el servicio al interés público. Para poder trabajar al servicio del

50 interés público en el campo audiovisual es imprescindible que el consejo trabaje con la máxima  
independencia y, atención, responsabilidad posible. Con todo lo que sea, *the accounting* del  
Parlamento, el control de nuestras acciones. Esto implica que los gobiernos, grupos parlamentarios y  
poderes económicos y mediáticos, significa mantener una relación indispensable pero a veces tensa.  
Significa saber gestionar las presiones. Una vía que el consejo catalán ha desarrollado y que me  
65 parece que es una buena vía es que en los temas más importantes el consejo actúa normalmente con  
la unanimidad de sus decisiones. Esto, teniendo en cuenta que es un consejo de 10 personas, de  
horizontes ideológicos diferentes, que sea capaz de los temas más delicados, adjudicaciones,  
informes estratégicos, poder actuar de forma unánime esto nos da una fuerza que ayuda a mantener  
nuestra legitimidad.

60 ***¿De qué manera práctica las plataformas de cooperación como la EPRA contribuyen con el trabajo  
del CAC?***

Estas plataformas son sumamente importantes. Nosotros estamos viviendo un proceso  
65 extraordinario de cambio en los sistemas audiovisuales como resultado de la digitalización y de las  
nuevas redes de comunicación, etc. Estos procesos sin precedentes en el campo de las  
comunicaciones nos obligan a un intercambio de experiencias porque los problemas son los mismos.  
Compartimos los mismos problemas y estas redes, la EPRA o la RIRM, nos ayudan a compartir  
nuestra experiencia y ver las respuestas que los diferentes operadores nos dan. En segundo lugar,  
70 cada vez con el satélite pero también con Internet, estamos llamados a vivir una regulación más  
compartida, porque cada vez, como pasa en Unión Europea, habrán emisores ubicados en países  
diferentes. Por eso estamos también llamados a compartir regulaciones básicas que nos permitan  
trabajar de forma operativa, de una forma más directa. En el campo también del satélite, en los  
próximos años, las autoridades reguladoras del Mediterráneo están estudiando la posibilidad de  
75 firmar un convenio sobre regulación audiovisual satelital. La nueva Directiva de Servicios  
Audiovisuales es europea, es un primer marco para establecer una normativa más ambiciosa que  
cubra la unión de 25. Entonces son campos de que realmente nos aportan la necesidad de trabajar  
cada vez más fuera de nuestras fronteras.

80 ***¿Cómo el CAC afronta el tema de la Convergencia en el sector audiovisual?***

Tony Blair, una semana antes de acabar su mandato, llamó a toda la prensa que lo ha seguido  
durante 10 años, 11 años, y le hizo la siguiente reflexión: cuando yo empecé había la prensa escrita y  
había la prensa audiovisual, después apareció Internet. La prensa escrita tiene una regulación, la  
comunicación audiovisual tiene otra, ha salido Internet, que está en el campo de la desregulación. Y  
85 afirmó: teniendo en cuenta que Internet cada vez es el instrumento que supone la convergencia  
también de contenidos, nos habremos de plantear si hemos de ir hacia una única regulación en el  
campo de la comunicación. Esto tan solo un político que se retire es capaz de plantearlo. Esto creó  
una cierta polémica en Gran-Bretaña. Pero es cierto que la convergencia de operadores de  
contenidos, de redes de comunicación electrónicas, también supondrá en el futuro una  
90 convergencia también de regulación. No únicamente entre operadores de redes y de contenidos  
pero también en el ámbito de los contenidos. Sin duda es un nuevo reto, apasionante. Es un nuevo  
horizonte para ver como nosotros podemos responder a nuestra misión de servicio público.

95 ***¿Cómo el CAC siente la inexistencia de un organismo regulador estatal independiente?***

Un desastre, que espero que en los próximos años quede solucionado. España necesita para aquellos  
operadores que tienen una licencia para operar para el conjunto del Estado un consejo audiovisual.

100 ***¿Hasta qué punto la normativa europea ejerce influencia en el trabajo del CAC?***

Es muy importante el marco europeo. El modelo social europeo, el modelo constitucional europeo supone, permite que haya una ley marco de servicios audiovisuales para Europa. Y nosotros lo que vamos hacer con el Parlamento es ahora traspasarla a nuestra legislación autonómica. Creemos que esta nueva directiva es buena, que está bien orientada.

105

***¿Qué actuaciones, hechos o acontecimientos destacaría Ud. en la trayectoria del CAC?***

Yo creo que hemos de subrayar dos intervenciones emblemáticas de adjudicación de licencias que por primera vez en España, en toda su historia, no ha sido un Gobierno que ha adjudicado sino un consejo independiente, a subrayar también toda la polémica en torno al informe COPE. Si te miras la historia, es la primera vez que un organismo administrativo independiente advierte a un operador de que está vulnerando sus compromisos profesionales que es el respeto a la veracidad. Ha sido un informe que ha abierto un debate en España por primera vez de los límites de la libertad de expresión, debates que en Gran-Bretaña hacían reír porque son asumidos desde hace toda su vida, o en Francia, Alemania, pero que aquí fue un debate muy importante. También hemos intervenido en el análisis de la solicitud de fusión de operadores, considerando el criterio del pluralismo informativo.

110

115

## **ENTREVISTA Nº 2**

**Entrevistado:** Sr. Ramón Bultó Llevat, Presidente del Consejo Audiovisual de Navarra (CoAN) entre 2002 y 2011.

**Lugar y fecha:** Pamplona, febrero de 2008

5 ***En las últimas décadas la regulación del audiovisual estuvo justificada principalmente por los argumentos de la escasez del espectro radioeléctrico y la importancia o el impacto de la televisión en la formación de la opinión pública. Actualmente, después de transformaciones como la digitalización que minimiza la cuestión de escasez del espectro y promueve la multiplicación de canales, ¿qué argumentos respaldan una regulación continuada de la radio y la TV?***

10 A pesar de los cambios, se mantiene la decisiva influencia de los medios audiovisuales en la sociedad y su configuración como servicios públicos. La multiplicación de canales, soportes y mensajes, con la consiguiente fragmentación de las audiencias, obliga a las administraciones públicas a continuar trabajando en aras de un sector más cumplidor con lo establecido en la normativa vigente y más dispuesto a profundizar en aspectos deontológicos. Se trata de fomentar y apostar por un modelo basado en la corregulación, en el que todos los agentes implicados (operadores, Administraciones públicas, asociaciones sectoriales y ciudadanos) trabajen conjunta y responsablemente. En este punto, corresponde a las Administraciones públicas liderar este proceso.

15 ***¿Y por qué esta regulación exige un organismo con alto nivel de autonomía o, como muchos llaman y otros muchos critican, independiente?***

20 Básicamente, por la necesidad de despolitizar determinadas decisiones y actuaciones. Por eso, las instituciones europeas llevan años demandando la existencia de autoridades independientes de regulación audiovisual, porque se demuestra que allí donde existen las decisiones clave que afectan al sector en su conjunto están más motivadas y se comprueba una mejora sustancial de aspectos tales como la protección de los menores, el pluralismo o la calidad de los contenidos.

25 ***¿Qué características considera Ud. que, en el caso del CoAN, proporcionan y garantizan al organismo la independencia?***

30 La independencia del CoAN respecto del poder político se recoge en el artículo 20 de la Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual en Navarra y se crea el Consejo Audiovisual de Navarra, cuando señala: "Se crea el Consejo Audiovisual de Navarra como órgano independiente". La independencia del CoAN está avalada por el desarrollo de la citada norma y se puede considerar desde un doble punto de vista: a) la Independencia del CoAN en su funcionamiento y actividad: capacidad para desarrollar su organización interna y autonomía para gestionar sus propios recursos e intereses, autonomía presupuestaria, capacidad de autoorganización; b) Independencia de los miembros del CoAN, designación, elección, calificación técnica, régimen estricto de incompatibilidades, inamovilidad en el cargo, periodo de duración del mandato prolongado.

40 ***Existe una argumentación contraria a los organismos independientes que dice que la autonomía no impide la "captura" de los consejeros por intereses externos. ¿Qué opina Ud.?***

45 Son escenarios factibles, pero muy alejados de mi experiencia como presidente durante seis años. La alta capacitación e integridad de los consejeros y del equipo técnico que trabaja al servicio de la institución son los principales escudos para luchar contra esa posibilidad, que, en nuestro caso, aún no se ha producido.

***¿De qué manera práctica las plataformas de cooperación como la EPRA contribuyen con el CoAN?***

50 La EPRA (la Plataforma Europea de Autoridades Regulatoras) es un enriquecedor foro de intercambio de conocimientos y experiencias, del que hemos importado ideas y al que hemos trasladado algunas de las nuestras. El contacto con órganos similares y que trabajan en problemas parecidos nos ha ayudado, por ejemplo, a definir el sistema de seguimiento de contenidos de operadores de radio y televisión, a comprender más completamente la financiación del servicio público de televisión y a profundizar en la protección de menores como uno de los ejes fundamentales de actuación del  
55 CoAN.

***¿Cómo el CoAN siente la inexistencia de un organismo regulador estatal?***

60 Como un déficit muy importante y que debería subsanarse lo más rápido posible. Todos los países de nuestro entorno lo tienen, lo que convierte a España en un caso anómalo y único a nivel europeo y entre los grandes países desarrollados. La precaria salud del sistema, especialmente en lo que a la protección de derechos se refiere en las parrillas de programación, demuestra, día tras día, su necesidad.

65 ***¿Hasta que punto la normativa europea ejerce influencia en el trabajo del CoAN?***

De manera trascendente, pues, como en todos los órdenes, la normativa europea debe ser incorporada al ordenamiento jurídico español y la autonómica debe respetarlo escrupulosamente. Hemos realizado un estudio en profundidad de la nueva directiva aprobada a finales de 2007 y  
70 trataremos de armonizar e incorporar lo propuesto en dicha norma lo antes posible.

***¿Cómo el CoAN está afrontando el tema de la Convergencia?***

75 Es un asunto al que dedicamos tiempo y esfuerzo. Por una parte, entendemos que el papel de las administraciones públicas debe trascender la mera regulación y el necesario control, para trabajar la alfabetización audiovisual, concretamente a través de dos vías: en primer lugar, a los padres y las madres y a los profesores, para que ejerzan una correcta labor de mediación; y, en segundo lugar, con los propios ciudadanos, especialmente con los más jóvenes. Precisamente, mientras respondo a esta pregunta, un miembro del CoAN está participando en la III Acta de la Lengua Española, que versa  
80 sobre "Una nueva era audiovisual y tecnológica". En concreto, está participando como analista en la sesión en la que se tratará el tema de 'La convergencia digital'.

***¿Qué actuaciones, hechos o acontecimientos destacaría Ud. en la trayectoria del CoAN?***

85 Este periodo coincide prácticamente con el recorrido histórico del CoAN (2002-2008). Los inicios fueron más complicados, pues se trata de una institución con escasa raigambre en España, pero se ha trabajado mucho y bien para consolidar al CoAN como la autoridad audiovisual en Navarra. Se han elaborado multitud de informes y recomendaciones, se han publicado estudios de indudable interés, se han realizado diversas propuestas de regulación, hemos participado en el establecimiento de la  
90 televisión digital autonómica y local en nuestra Comunidad, se ha trabajado en la alfabetización audiovisual de los ciudadanos navarros, se ha profundizado en las misiones y competencias del CoAN y, en general, se ha aprendido y a la vez enseñado a nuestros "públicos-objetivo" (ciudadanos, empresas audiovisuales y Administraciones públicas) que somos un organismo útil y necesario.

95 ***Los Informes Anuales indican que hasta hoy fueron abiertos algunos expedientes sancionadores pero nunca se ha llegado a una sanción a un operador. ¿Qué interpretación hace usted de este dato?***

100 Nuestra política, especialmente en los primeros años de vida, se ha basado fundamentalmente en el diálogo. Cuando hemos encontrado situaciones que contravienen disposiciones normativas se ha comunicado al operador y conjuntamente se ha trabajado, siempre con éxito, en su corrección. En

este sentido, hay que tener en cuenta las particularidades del mercado audiovisual navarro, muy reciente y en proceso de reconversión, lo que ha reforzado este 'modus operandi'.

105 ***Pasados casi siete años de la creación del Consejo ¿qué dificultades o limitaciones usted como consejero todavía siente en el desarrollo de la actividad reguladora? ¿En su opinión se hace necesaria alguna modificación en la estructura, en las competencias o en cualquier otro aspecto del Consejo Audiovisual?***

110 Nos encontramos, al menos en Navarra, en un proceso de transición. La creación del CoAN supuso una serie de cambios que han de consolidarse en los próximos años. En este sentido, la Ley Foral 18/2001, que regula el sector audiovisual en nuestra Comunidad Foral y nos dota de competencias, es muy perfeccionable y habrá de ser revisada y modificada. De esta manera, lo natural es que conforme el CoAN se consolide vaya aglutinando competencias y atribuciones que aún mantiene el Gobierno; no sé si será a medio o largo plazo, pero sí que el proceso deberá completarse en algún momento. Para ello, debemos esforzarnos en demostrar que trabajamos bien y que es más conveniente para nuestra democracia que sea un organismo independiente del poder ejecutivo quien se ocupe de regular y ordenar el sector audiovisual.

### **ENTREVISTA Nº 3**

**Entrevistado:** Sr. Manuel Ángel Vázquez Medel, Presidente del Consejo Audiovisual de Andalucía (CAA) entre 2005 y 2008.

**Lugar y fecha:** Sevilla, febrero de 2008

5 ***En las últimas décadas la regulación del audiovisual estuvo justificada principalmente por los argumentos de la escasez del espectro radioeléctrico y la importancia o el impacto de la televisión en la formación de la opinión pública. Actualmente, después de transformaciones como la digitalización que minimiza la cuestión de escasez del espectro y promueve la multiplicación de canales, ¿qué argumentos respaldan una regulación continuada de la radio y TV?***

10 Me parece una excelente pregunta porque en realidad ahora ya hay una cantidad importante de medios audiovisuales que no utilizan el espacio radioeléctrico, y que posiblemente pueda ser la tendencia del futuro. Una de las grandes cuestiones es que tipo de competencias se va a tener en Internet, en las nuevas redes y en los nuevos flujos de comunicación audiovisual. Yo creo que la justificación última de la conveniencia de autoridades independientes de regulación está en un hecho indiscutible. Los medios de comunicación, especialmente los audiovisuales, son los que crean de alguna manera gran parte del sistema de pensamiento e incluso de sentimiento de la ciudadanía, el que crea determinado tipo de valores, estereotipos, etc. Evidentemente algo tan importante como lo que yo llamo la nutrición mental de la ciudadanía, requiere de la manera más abierta y menos limitadora posible, pero requiere autoridades independientes que al igual que existen autoridades que velan para que los alimentos físicos que consumimos no estén caducados, no estén intoxicados, no causen daño al cuerpo, deben existir autoridades de regulación con todo tipo de control, de vigilancia, extracción profundamente popular, que velen por esto. No se puede permitir que a través de un medio audiovisual se fomente por ejemplo el racismo, o la xenofobia, o el sexismo, o la homofobia, o que se fomenten prácticas terroristas, o prácticas de desestructuración social. Los medios de comunicación audiovisuales deben ser extraordinariamente respetuosos con la infancia y con la juventud. La sociedad tiene la obligación de defender el crecimiento físico y psíquico de sus niños y jóvenes, darles también instrumentos críticos para que se relacionen.

25

***¿Qué características considera Usted que garantizan la independencia del Consejo Audiovisual de Andalucía?***

30 Para mi la independencia de la institución viene en gran medida garantizada por la independencia de los que la constituimos. Eso requiere que el parlamento sea riguroso a la hora de pensar y elegir a personas de reconocido prestigio y de probada independencia. Eso no quiere decir, y no podría ser de otro modo, que las personas no puedan tener su opción ideológica, política, pero lo que si debe hacer una autoridad independiente es actuar siempre al margen de esto. Le pongo un caso: no es aceptable que fijados los criterios y las reglas del juego una autoridad independiente censurara un determinado tipo de comportamiento de una televisión pública, gobernada por una corporación local de un determinado signo político, y no lo hiciera si lo mismo ocurre en una televisión local de signo político distinto. Y esa independencia requiere una gran integridad ética por parte de los miembros del Consejo. Y hay un segundo principio para mi muy importante. Es verdad que el órgano de gobierno son los plenos, que las decisiones se adoptan por las mayorías que en cada caso son necesarias, pero para mi es también una garantía de independencia tener una buena administración a servicio del consejo, la independencia de quienes tienen responsabilidades en el área jurídica, en el área de análisis de contenidos, en el área de organización. Para mí, y estoy trabajando mucho por ello, para que haya pocas presiones o ninguna sobre el personal de la casa. Que respondan desde la superior obligación de un funcionario público, que cuando se le pida la opinión sobre el incumplimiento de normativas, el dictamen jurídico sea riguroso. Le quiero decir que curiosamente hasta ahora yo he sido el único miembro del Pleno que siempre he votado a favor de los dictámenes y resoluciones que nos presenta la administración a servicio del consejo. En primer lugar por propio convencimiento y en segundo porque creo que siempre lo han hecho con bastante rigor e

45

50 independencia. Por tanto, el cuidado en la elección de las personas que deben constituir la institución en su capacidad decisiva y también la independencia garantizada por la dimensión de la función pública de la administración a servicio del consejo.

***Es usted la primera persona que enfatiza este aspecto.***

55 A mí me parece también muy importante que nuestros funcionarios sean independientes, porque saben que se les va a exigir en función de criterios puramente profesionales y de función pública. Esa independencia creo que incluso garantiza que los defectos que pudiera tener la institución en la propia composición de los miembros del consejo van a ser corregidos por funcionarios muy independientes. Hubo un caso en esta institución, por supuesto con mi voto en contra, en el que ha  
60 habido una decisión contra el criterio del informe jurídico. Yo estuve a favor del informe jurídico pero hubo miembros del consejo que votaron a favor de una resolución contra el criterio jurídico, y bueno, ellos tendrán que atenerse a las consecuencias. En algún caso eso podría suponer en una votación de miembros del consejo contra por ejemplo la normativa económica, podría suponer una tipificación de prevaricación o de uso inadecuado de responsabilidad que como altos cargos  
65 tenemos.

***¿Por qué en su opinión la primera elección del CAA en el Parlamento no fue la más ejemplar?***

70 Para mi no fue ejemplar ni fue adecuada. Yo creo que se tuvo excesivamente en cuenta el sistema de “cuotas”, de que cada partido quería tener garantizada que las personas que les pudieran corresponder en el reparto de la tarta iban a llevar la voz del partido a la institución, y creo q eso no se debe hacer. Yo lo dije desde el primer día que yo creía en la institución y que yo iba a ser independiente, yo de hecho no milito en ninguna formación política, tengo por supuesto mi idea del mundo y de la realidad, que además es pública y notoria.

75

***¿De qué manera práctica las plataformas de cooperación como la EPRA contribuyen con el trabajo del CAA?***

80 Ayuda mucho estar codo a codo con otras autoridades independientes de regulación, contrastar con ellas los protocolos de actuación, los sistemas que aplican, para la vigilancia, para la aplicación de la capacidad sancionadora, para la garantía del pluralismo, es extraordinariamente útil. De hecho el CAA, en círculos concéntricos forma parte de la Plataforma Española de Consejos Audiovisuales, que nosotros mismos promovimos, de una especie de coordinadora ibérica que tendrá un encuentro anual y que por primera vez se reunió en Lisboa a principios de diciembre (2007). El CAA está  
85 fomentando la creación de una plataforma ibero-americana de consejos audiovisuales, de hecho en la reciente reunión a finales de febrero en Cartagena de Indias, en Colombia, nosotros queremos tener un papel muy activo aunque también queremos que la voz cantante la lleven los países de América Latina, no queremos ningún tipo de connotación de madre-patria ni colonia ni nada. En el caso además de nuestro país, es una situación muy peculiar visto que no hay un consejo estatal...

90

***Sobre este tema era mi siguiente pregunta, como analiza el CAA este déficit estatal...***

95 Muy dolorosamente y desde luego instando y animando y colaborando para que exista un consejo estatal de medios audiovisuales, que tendría desde luego la competencia sobre el 75% del impacto audiovisual que reciben los andaluces. Porque es muy duro que nosotros tengamos responsabilidad sobre radios y televisiones autonómicas o locales y no la tengamos sobre las grandes cadenas estatales. No obstante, cada vez que detectamos algún incumplimiento en una cadena estatal pública o privada lo elevamos a la Secretaria de Estado de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, que a falta del consejo estatal, es la competente en este tipo de materias. Por tanto  
100 nosotros somos firmes convencidos de la necesidad de un consejo estatal, y en el caso de Andalucía, por la peculiaridad de Andalucía, tenemos un papel importante, es el primer consejo de los tres que

105 existen que ha asumido una decidida defensa de la lengua española en los medios audiovisuales, porque Cataluña tiene su propia característica, y hace muy bien en defender el catalán, Navarra no ha sido tan contundente en la defensa de la lengua española aunque es mayoritaria en su territorio pero hay que reconocer que en Navarra también hay zonas en que se habla euskera, en Andalucía cuando ha habido este debate y se dice: bueno, es que nosotros tenemos lengua propia y vosotros no. ¿Cómo que no tenemos lengua propia? Nosotros no ladrarnos como los perros ni nos comunicamos por la lengua de signos no (risas) Qué por cierto, animamos a su fomento en los medios audiovisuales porque creo que el CAA está desarrollando algunas sensibilidades con una radicalidad desconocida en otros consejos audiovisuales, por ejemplo, la defensa de las personas con discapacidad. Hay un comité mixto entre el CAA y todas las entidades representativas de personas con discapacidad en Andalucía, que no hay que olvidar que son el 10% de la población, las personas con discapacidad visual, auditiva, mental, etc. Y en ese sentido también hemos querido proteger no solo a la infancia y a la juventud sino los colectivos de la tercera edad, entendemos que nuestros mayores merecen un mayor respeto por parte de los medios audiovisuales, son ellos los que más consumen televisión y son los que menos son considerados por ellos porque tienen poca capacidad adquisitiva y hay pocos programas para la tercera edad y pocos programas para niños. Pero bueno, todo eso iba por la importancia de participar en las plataformas de autoridades reguladoras. El CAA asumirá este año la vice-presidencia de la RMAR y en 2009 organizaremos el encuentro de la red ibero-americana en Andalucía y Andalucía presidirá la RIRM, tenemos el dolor en nuestro corazón de no poder ser miembros de pleno derecho de la EPRA por una anomalía que se da en el Estado español y es que por estar limitada la participación de cada Estado a tres autoridades están ya el CAC, el COAN y la CMT. Hay un problema de fondo grave y es que se hubiera resuelto este problema representando a España la PECA, plataforma española de consejos audiovisuales, a lo que está dispuesto Navarra pero no tan dispuesto Cataluña. Cataluña como miembro fundador de EPRA no quiere abandonar la presencia como tal aunque estuviera el consejo estatal de medios audiovisuales y estuviera la propia plataforma española. Eso hace que el CAA sea el único consejo audiovisual de Europa que no pueda participar de la EPRA y eso es grave.

130 ***Centrándonos en el ámbito español, existe una argumentación de que de los tres consejos españoles, en el caso andaluz el Gobierno fue el menos generoso...***

135 Yo lo veo así y creo que ha sido así, y así hay q decirlo. Creo que el gobierno de Andalucía, por la razón que sea, ha tenido desde luego la generosidad de ser el motor y el impulso de la creación del consejo audiovisual, pero en la ley 1/2004 que se hace tomando como referencia básica la ley del CAC, cuando uno la coteja dice: bueno, ¿y porque esa competencia que tiene el CAC no la tiene el CAA? Yo creo que eso es un hecho incuestionable, el CAA tiene menos competencias que el CAC, espero, deseo, confío y trabajaré por ello para que se corrija en la segunda parte del mandato. Me gustaría que cuando yo dejara el cargo en octubre de 2010, año por otra parte simbólico y crítico por el apagón analógico, me hubieran podido permitir no solo fundar y poner en marcha una autoridad audiovisual independiente en Andalucía sino refundarla para elevarla al máximo techo competencial de nuestro propio entorno geopolítico y mediático.

145 ***Y en su opinión ¿qué es lo que debería cambiar? ¿Por qué una refundación?***

150 En primer lugar buscar alguna forma que garantice en mayor medida la independencia de los miembros del consejo. Yo soy partidario de un solo mandato no renovable, creo que quienes venimos a esta institución lo hacemos de manera muy comprometida. Creo que nosotros debemos actuar caiga quien caiga, poniendo los puntos sobre las íes, eso significa enfrentarse al poder político, al poder económico y al poder mediático. Por tanto creo que debemos ser muy honrados, trabajar siempre en beneficio de la ciudadanía, en la medida que sea posible en beneficio de todo el sistema audiovisual. Creo que se debe renovar parcialmente esta institución, tal vez con la fórmula de 6 años con renovación de un tercio a cada dos años. Nosotros llevamos ya casi dos años y medio y a veces es muy asfixiante estar cinco años con las mismas personas que terminan creando en nuestra

155 experiencia a veces confrontaciones e enemistades que se conviertan en cuestiones personales. Creo  
que eso no es deseable y la institución debe hacer todo lo posible para ello. Creo que el CAA debe  
160 tener una capacidad de informes preceptivos y también vinculantes, en muchos ámbitos, y creo que  
debe también avanzar en su capacidad de conceder las licencias y de vigilar mucho más, en este  
sentido, son funciones que todavía tiene el Gobierno. Creo que el horizonte, con algunas  
matizaciones importantes, Andalucía no es Cataluña, son 2 territorios diferentes pero a mi me parece  
muy bien la Ley Audiovisual de Cataluña. A veces se me ha reprochado pero yo creo q nosotros  
tenemos un modelo, yo tengo un modelo, que sería una buena mezcla de Ofcom británica, el CSA  
francés y el CAC. Yo también soy partidario que los consejos audiovisuales avancen entre la unión de  
165 *broadcast* y Telecom, es decir, control y análisis de contenido y también el control del espacio  
radioeléctrico. Creo que en el futuro va a ser imposible deslindar la tecnología, las pautas de  
producción y de creación de contenidos, la vigilancia de la normativa en la protección de la  
ciudadanía.

### ***Desde la creación del CAA, ¿Usted ha sentido el trabajo del equipo limitado?***

170 Lo noto limitado. También es verdad que eso que veíamos en el esquema de Ramón Zallo, “a  
comprobar”. Es verdad que si esa institución no funciona bien, ¿sería una irresponsabilidad  
encomendarle mayores competencias o mayores tareas no? Porque es verdad que no somos una  
institución de directa extracción popular sino que procedemos del Parlamento que a su vez  
175 representa la ciudadanía. Soy consciente de todo ello. Nuestro horizonte es el horizonte europeo, de  
la Directiva de servicios de medios audiovisuales, la ley general audiovisual del Estado español, el  
consejo estatal de medios audiovisuales y en ese contexto en Andalucía yo creo que este parlamento  
que surja de las urnas el 9 de marzo (2008) debe hacer una ley audiovisual para Andalucía en cuyo  
contexto debe refundarse el consejo audiovisual de Andalucía, dándole mayor autonomía orgánica y  
180 funcional y mayores competencias. Evidentemente todo esto debe tener su propio dictamen jurídico,  
su propio debate interno en la institución para bien o para mal, no es la voluntad del presidente la  
que se pone en marcha. Ya le he dicho que yo he perdido votaciones en el CAA, aunque procuro que  
un proyecto que está muy claro. Otra cosa se me podrá poner en duda pero tengo una idea clara de  
lo que debe ser una autoridad independiente de regulación y que proyecto he de desarrollar. Yo he  
185 de decir que yo sí estoy recibiendo todo el tipo de presiones dentro y fuera de la institución, pero  
también he de decir que no he cedido a ninguna de ellas. Ya me gustaría no recibir presiones de  
medios de comunicación que insultan a veces de una manera absolutamente injusta y contraria a los  
hechos, hasta partidos políticos que puedan presionar. Creo que nuestra primera obligación es de  
cumplir el juramento al parlamento, de actuar de conciencia libre de presiones políticas, económicas  
190 y mediáticas.

### ***¿Por qué hasta hoy en las actuaciones del CAA no hay instrucciones?***

195 Bueno, hablamos de lagunas que hacen por ejemplo que la ley de creación del CAA diga  
imperativamente que tanto las administraciones como los operadores están obligados a facilitarnos  
los instrumentos que necesitemos para realizar nuestro trabajo, pero por ejemplo no se tipifica qué  
se hace en caso de que no lo hagan. Es decir, por ejemplo, no hay una tipificación sancionadora para  
cuando no se cumplen plazos requeridos. Esta tarea, a mi juicio, por desgracia, no puede ser paliada  
por el CAA. El CAA no puede hacer como el de Cataluña instrucciones que puedan implementar las  
200 carencias que detectamos en el ámbito audiovisual. En el actual escenario debería hacerlo el  
Parlamento y he tenido una larga comparecencia de tres horas y hablé muy críticamente, con mucha  
libertad sobre estos extremos. Alguno se extrañó que fuera tan comprometido desde luego con la  
institución, yo no tengo porque comprometerme con otras cosas ni complacer a nadie en este  
sentido. Por tanto el hecho de que no hayamos hecho todavía ninguna instrucción que obligue a  
205 operadores se debe a las dudas que tenemos y lo está estudiando ahora el área jurídica, que ahora  
tenemos un área jurídica muy reducida pero de lujo. Exceptuando este tipo de actuaciones, el CAA ya  
ha abierto los primeros expedientes sancionadores. Es cierto que no ha concluido todavía ninguno,

es cierto que no ha resuelto todavía ninguna sanción, estamos en ello, hemos hecho todo el tipo de informes preceptivos, sobre leyes, decretos, estructura accionarial, hemos hecho importantes recomendaciones que aunque desde fuera quizás puedan parecer recomendaciones un poco de lujo, creo que son importantes. Lo ha sido el fomento de la lectura a través de los medios audiovisuales, el tratamiento de la inmigración, la publicidad dirigida a niños y jóvenes, la recomendación sobre el tratamiento de la información política en período electoral, que incluso nos satisface que hasta los periodistas de Galicia lo han hecho suyas, o por ejemplo hemos sido el primer consejo en el mundo que se ha preocupado por la importancia que tiene en la actualidad el tratamiento de la ciencia y la tecnología en los medios audiovisuales, entendemos que es decisivo. Creo que el proyecto de nuevas recomendaciones sobre temas relativos a salud, hábitos de consumo en los medios audiovisuales, el tratamiento de desgracias personales o de sucesos en los medios audiovisuales, de la justicia, la presencia y el tratamiento de las personas con discapacidad, la importancia del pueblo y de la cultura gitana, son del 2 al 4% de la población, son 400 mil personas del pueblo gitano en Andalucía, en una situación lamentable de marginalidad y de mantenimiento de estereotipos que a veces llegan al racismo y al rechazo del pueblo gitano. Hay recordar que también en Europa hay 6 millones de gitanos que son un colectivo que tienen una larga tradición cultural, organizativa, que no tienen por qué estar en la marginalidad y queremos ayudarle a romper estos estereotipos.

225

***Siendo así, en el momento en que constata un incumplimiento de un operador, ¿hasta dónde puede llegar el Consejo andaluz?***

Hasta la apertura de un expediente informativo, por supuesto lo hacemos con todo tipo de garantía, y la posterior incoación del expediente sancionador. Le voy a poner un ejemplo, que haremos cuando el consejo audiovisual de Andalucía detecta a pesar de sus reiteradas advertencias que en determinadas televisiones locales se emite pornografía en horario protegido, por ejemplo, pues va a sancionar con hasta 300 mil euros. Disponemos del mecanismo, hemos sido asesorados por el área jurídica, y el CAA puede proponer una sanción, ya luego la aplicarán las autoridades correspondientes pero el CAA incoará y resolverá expedientes sancionadores.

235

#### **ENTREVISTA Nº 4**

**Entrevistado:** Sr. Dominic Morris, Director del *Chief Executive's Office* de la *Office of Communications* del Reino Unido (Ofcom) entre 2005 y 2009.

**Lugar y fecha:** Londres, mayo de 2008

5 ***Over the last decades audiovisual regulation has been mainly justified by the spectrum shortage and the importance or the impact of television in forging public opinion. Nowadays, considering technological improvements such as digitalization, which downgrade the importance of spectrum shortage or channels reproduction, which arguments support a continuous regulation of radio and TV? In your view, would it be coherent to say that audiovisual-contents regulation is overestimated in contrast to nets or market regulations?***

10 The case for continuing regulation of content (positive: Public Service Broadcasting/ quotas) or 'negative' regulation (to prevent harm and offence, protect impartiality and fairness and privacy) will continue to evolve as consumer/ audience choice expands and as audiences gain greater control over what audio-visual content they consume and how. In place of the old binary 'regulated/ unregulated' choice relevant to an era of spectrum and channel scarcity, we need to move to a more graduated system of un-regulated, self-regulated, co-regulated and state-regulated content. The key skill will be to match the evolution of such a system to evolving audience expectations and understanding. For  
15 example, on the internet there will always be a 'wild west' beyond state jurisdictions and self-regulatory schemes. Media literacy for audiences, parents and children will be critical here. Next one can envisage a self-regulatory environment with limited but important objectives and safeguards: that content and privacy filters will be available, that there are effective take-down policies etc. Slightly further up the scale are co-regulatory solutions (self-regulation with state regulation as back-up/ to secure compulsory membership of the self-regulatory scheme) but still with limited privacy and child protection objectives; this might be appropriate, as envisaged under AVMS for 'television-like' services available on demand. Then there remain two categories of state regulation: the first is for linear broadcast services recognising both the continuing pervasive power of broadcast television and the limited control which audiences have over what they receive. Thus there will for some time  
20 remain a need to regulate to prevent unexpected harm and offence, to protect due impartiality and accuracy in news and current affairs and to respect fairness and privacy in the treatment of individuals in broadcast programmes. Secondly, where broadcasters are in receipt of special privileges - such as public funding or gifted spectrum - then the state can expect the broadcaster to deliver certain public service obligations. We believe that this compact will need to be more  
25 transparent now that we are in an era of multiple channels and multiple electronic media.

***Why does this regulation require a highly autonomous organism or an organism independent of the market and of political power?***

35 The need for independence in regulation is particularly acute in relation to accuracy and impartiality in news and to enable the viewers and the public as citizens to appreciate the independence of broadcasting organisations themselves.

40 ***When building an independent organism, many European countries tried to establish mechanisms aimed at guaranteeing independence, such as the election of the members by Parliament or the fact that posts do not coincide with terms of office. On the other hand, some scholars claim that in the UK these mechanisms are not so relevant, since British democratic tradition itself would suffice to ensure such independence. What is your opinion on this subject? Which elements in Ofcom would you point out as ones that serve to guarantee independence?***

45 It is certainly true that in the UK governments of whatever political persuasion have traditionally respected the independence of regulators and of broadcasters. The nature of the ecology of UK broadcasting, with the BBC as a highly trusted broadcaster as the cornerstone of public service

50 broadcasting setting standards which other major broadcasters, such as ITV and Channel 4 and  
newer broadcasters such as Sky News, have reinforced. In terms of specific safeguards, Ofcom is a  
statutory corporation accountable to Parliament. Its powers, duties and oversight are set out clearly  
in the Communications Act 2003 and the Office of Communications Act 2002. Whilst the Chairman  
and other non-executive members are appointed by ministers they are appointed for fixed terms.  
55 Ministers have only limited powers of direction set out in the Act in relation to programme  
advertising. In programmes, to my knowledge, these powers of direction have been used only once  
in the last 25 years (which was the broadcast ban on live interviews with spokesmen for Sinn  
Fein/IRA at a time of peak IRA terrorist activity. The direction was removed and the ban lifted in  
1991).

60 ***Ofcom was created as a convergent organism. However, when analysing its annual reports, one  
can tell that an approach between telecommunications and radio broadcast has not yet taken  
place in a significant way. In general, there is a regulation for telecommunications and another one  
for audiovisual media. Do you think that the idea of convergence is overrated?***

65 Convergence, the coming together of the creative power of content with storage and processing  
capability with high speed communications, is radically altering patterns of media content growth  
and consumption. The Communications Act sought to create a converged framework for regulation.  
Clearly there will be differences between regulation of networks and the regulation of content.  
Convergence does not alter that but it is important that a regulator can address both networks and  
70 content in a converged way. There are aspects where the Communications Act 2003 probably did not  
go far enough. The treatment of radio broadcasting is a good example: it is not that it is treated  
differently from telecommunications but that radio delivered by analogue FM is treated differently  
from radio via digital audio or digital television or via the internet. This is something that will need to  
be looked at when the Communications Act is revised.

75 ***In the revision process of the Television without Frontiers Directive which ended with the creation  
of the new Audiovisual Media Services Directive an important debate took place on the regulation  
of internet audiovisual contents. Why did Ofcom object to spreading the reach of the Directive to  
internet audiovisual contents?***

80 The answer to this question relates to the first answer. The internet is an open network (as opposed  
to closed or bounded IP based networks) and raises complex jurisdictional issues which makes  
state regulation difficult in practice. It is important too not to jeopardise the generative nature of the  
internet. We remain of the view that communities of self-regulation are the best way forward but  
85 this is an evolving position as society's expectations develop. In the UK the full report by Dr Tanya  
Byron published earlier this year is well worth reading.

90 ***Ofcom's history is full of great-impact, social initiatives, such as the functional separation of BT and  
the introduction of a market-based approach to spectrum management. Regarding the audiovisual  
field, would you point out any initiative with a similar impact?***

95 Arguably the early embrace by Ofcom of digital switchover led to the clear plan for switchover now in  
train. This has encouraged the rapid take-up of digital TV on a voluntary basis such that digital TV is  
now in 90% of all UK households. At a minimum therefore such households now have 40 or more  
channels, many have interactive services and are able to use modern storage devices such as  
personal video recorders and other hard disc storage. This is significantly changing patterns of media  
consumption which has bearing on our system of Public Service Broadcasting. We are in the middle  
of a major review which will by the turn of the year make recommendations for modernising our PSB  
system for the digital age.

100

***Throughout their existence, many regulatory organisms undergo transformations. Some of them acquire more competencies, others more power, and so on. In your opinion, does Ofcom need, after five years of life, any kind of adjustment in its structure, competencies, power, etc.? In other words, have Ofcom members felt their job limited in any way and noticed the need for change?***

105

The Communications Act 2003 was a well-judged piece of legislation which has stood the test of time well. The key areas where it will need to be reviewed are firstly enforcement powers, where there is wide discrepancy between what we can do to secure regulatory objectives and the maximum level of fine for different offences; and yet more fundamental differences – which we believe are being addressed through the European networks and services framework review between our enforcement on networks and enforcement on content: where there is a content offence we can move directly (albeit through due process) to a significant sanction such as the 8 million Euro fine on ITV recently levied. In networks we must inform offenders of the breach. If the offender remedies the breach that is the end of the matter, no sanction can be levied. We welcome the European Commission's recognition that this can limit the effectiveness of a regulatory enforcement regime to protect consumers of communications services. Secondly, not an immediate change but legislation will need to evolve to allow the more graduated system of content regulation and oversight foreseen in first answer above.

110

115

## **ENTREVISTA N° 5**

**Entrevistado:** Sr. Ahmed Ghazali – Presidente de la *Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle* de Marruecos (HACA) entre 2003 y 2012

**Lugar y fecha:** Granada, septiembre de 2009

***Au cours des dernières années, la régulation de l'audiovisuel a été justifiée principalement par la pénurie des fréquences et l'importance ou l'impact de la télévision en forçant l'opinion publique. De nos jours, compte tenu des progrès technologiques tels que la numérisation, qui minimisent l'importance de la pénurie des fréquences ou canaux de retransmission, quels arguments soutiennent une régulation continue de la radio et de la télévision?***

D'abord, il faudrait peut-être distinguer entre des sociétés de récente démocratisation, comme le Maroc, et des sociétés plus ancrées dans la démocratie depuis longtemps. Pour commencer par les secondes, je pense que la régulation des médias audiovisuels par des régulateurs tels que sont mis en place depuis quelque temps déjà continue à se justifier par d'autres considérations que les simples considérations techniques, vous l'avez souligné, à l'accès équitable au capital fréquentiel, ou à la protection, à veiller à offrir à l'opinion publique un contenu audiovisuel qui correspond au besoin de ce publique. Je pense qu'il y a plus que cela comme élément de justification. Le premier c'est d'abord la régulation économique du marché de l'audiovisuel de façon plus générale. Il est évident que les régulateurs de l'audiovisuel ont en charge de garantir en même temps la pluralité des opérateurs des médias audiovisuels dans les sociétés concernées, et donc, d'éviter que cette pluralité soit mise en cause par des monopoles de faits ou de droits, mais aussi de garantir ce que l'on appelle la concurrence loyale entre les opérateurs dans ce marché de l'audiovisuel. C'est un élément essentiel et c'est un élément qui correspond à la culture de l'économie de marché. Le deuxième objectif fondamental qui continue à être porté par les régulateurs, en plus de ceux que vous avez dit, c'est que la régulation de l'audiovisuel continue à être animée par des motivations de nature politique. En ce sens, il est important que des arbitres indépendants, que sont les régulateurs, veillent à l'utilisation des médias de masses, les « mass media », par les acteurs de la société politique de tel façon à ce que ces arbitres garantissent, d'une part, l'expression pluraliste des courants d'idées et des pensées dans les sociétés, et d'autre part, l'accès équitable de ces acteurs aux médias sachant que ces médias sont des relais vers l'opinion publique. Vous voyez bien l'enjeu, qui est un enjeu électoraliste, qui est un enjeu de présence dans la société, qui est un enjeu d'amplification de la voix politique portée vers la masse de telle manière, évidemment, à permettre le jeu de la démocratie libérale. Je crois que ce sont, semble-t-il, des éléments essentiels. Bien évidemment, en plus de cela, tout l'aspect déontologique, tout l'aspect étique, qui doit continuer à caractériser la relation des médias avec la société ou l'utilisation des médias vers la société, sachant que les médias dans les sociétés occidentales sont, d'abord et avant tout, des instruments d'entreprise, et donc, nécessairement, habitées par des considérations mercantiles. Comme vous savez, avec l'Audimat a la clé, etcetera, les opérateurs ont tendance à faire prévaloir cette démarche mercantile au détriment d'un certain nombre de droits fondamentaux attachés à la personne, à la collectivité, aux institutions, etcetera. Donc, je pense que c'est aussi une motivation et qui continue à faire son œuvre et qui justifie la régulation en ce sens que à travers l'intervention des régulateurs en charge de veiller à la bonne application des normes déontologiques, étiques, vis-à-vis de la protection de la dignité de la personne, vis-à-vis de la lutte contre les programmes discriminants, qui sont attentatoires à la dignité des communautés, des personnes, pour des raisons de religion, de sexe ou de couleur, etcetera. Les régulateurs continuent, donc, à être légitimement justifiés dans leur intervention. Par ailleurs, comme vous le savez également, dans les sociétés en question il y a des groupes sociaux qui sont en situation de fragilité, qui nécessitent un système de protection spécifique. Vous voyez à quoi je veux en venir, à la protection de l'enfant ; à la protection de la femme, et surtout de son image, du fait d'éviter qu'elle soit utilisée comme un produit d'appel de nature sexuelle ou etcetera pour des considérations mercantiles ; les handicapés, pour justement leur permettre aussi de s'exprimer à travers les médias et d'être valorisés et de ne pas être discriminés à travers les médias et ainsi de suite. Voilà pourquoi je considère que la régulation continue à avoir des beaux jours

50 devant elles compte aux motivations qui ont été à l'origine de la mise en place de la régulation dans  
les pays avancés. Maintenant, deuxième volée, ce sont les sociétés qui sont en transition  
démocratique. Il faut ajouter cela à tout ce que je viens de dire parce que, lorsqu'on dit transition  
démocratique, dans un système libérale il y a tous les substrats économiques que je viens d'indiquer  
et qu'il est aussi inscrit dans la logique d'évolution de ces sociétés. Mais, en plus de cela, il y a un  
enjeu fondamental pour les régulateurs dans les pays en transition démocratique comme le Maroc.  
55 C'est que les régulateurs en question, donnent des projets politiques de changement sociétal, social  
et politique en termes de démocratisation profonde, en termes de modernisation, en termes  
d'émergence de la citoyenneté et en termes d'enjeu fondamental de la consécration de l'état de  
droit. Les régulateurs en question, dans ces pays-là ont une charge supplémentaire, une  
responsabilité supplémentaire de jouer ce rôle d'acteurs du changement et, donc, de jouer un rôle à  
60 travers les médias, puisque c'est un enjeu déterminant de la démocratisation pour consacrer l'état  
de droit, pour consacrer la culture de la citoyenneté, pour consacrer la culture de la dignité et ainsi  
de suite, qui n'est pas toujours présent dans l'esprit des régulateurs dans les pays développés où ces  
enjeux-là n'ont plus autant d'acuité et d'importance que dans les pays en transition démocratique  
comme le Maroc.

65 ***Êtes-vous d'accord avec l'argumentation qui dit que cette régulation exige un organisme  
hautement autonome ou une autorité indépendante du marché et du pouvoir politique?***

70 Assurément. Vous avez une idée très simple à laquelle je crois. C'est que la régulation est l'enfant  
légitime, junior, de l'économie libérale et de la démocratie libérale. C'est le dernier-né de l'évolution  
de l'économie libérale. C'est la régulation. En ce sens, dans les économies libérales avancées, on a  
considéré à un certain moment que même l'état n'est pas nécessairement neutre par rapport aux  
intérêts qui sont en jeu dans le jeu économique, politique et social vu sous l'angle des médias. Mais  
pas uniquement des médias. La régulation est un mode de gouvernance le plus avancé du marché  
75 économique et financier, bancaire, des grands secteurs économiques : le transport, l'énergie et ainsi  
de suite. Donc, c'est véritablement le dernier-né du mode de gouvernance économique de  
l'économie libérale. Et donc, à partir de là, il est évident que la mise en place des régulateurs et ces  
régulateurs ne peuvent être efficaces que si ils sont conçus, composés et disposant des moyens et  
des pouvoirs nécessaires pour être totalement autonomes par rapport au pouvoir en place. Si non, il  
80 ne jouerait pas véritablement leur rôle de la régulation tel que secrété et généré par l'évolution des  
sociétés et d'économies libérales.

85 ***Des nombreux pays ont essayé d'établir des mécanismes visant à garantir l'indépendance, comme  
l'élection des membres par le Parlement, la fixité de leur poste ou le fait que les postes ne  
coïncident pas avec les termes du mandat. À votre avis, est-ce que la HACA se considère comme  
régulateur indépendant?***

90 Oui. D'abord il faut contextualiser. Il n'y a pas véritablement de modèle universel unique d'un  
régulateur qui se veut autonome. J'y reviendrais tout à l'heure. Deuxième élément de réponse,  
comme je l'ai toujours dit, l'indépendance se conquière en accord avec le réel, avec la régulation. On  
a beau envisagé dans des textes, etcetera, des très belles constructions institutionnelles qui sans  
sens se procuraient l'indépendance aux régulateurs cédant le traitement des dossiers au quotidien.  
Donc, l'esprit, le comportement et les convictions des membres, parce que les institutions sont  
habitées, comme vous le savez. Si les individus ne sont pas imprégnés de cette volonté d'assumer  
95 correctement de façon indépendante leur mission en accord avec le réel dans le traitement des  
dossiers au quotidien, le régulateur ne sera pas véritablement indépendant. Donc la première  
réponse c'est qu'on ne peut pas généraliser, ça dépend du contexte, et ça dépend aussi de la  
maturité de la société politique, économique et civile d'admettre et de reconnaître les régulateurs  
indépendants. Ça dépend, c'est très relatif. Et ça dépend aussi de la pratique des régulateurs au  
100 quotidien. Pour la HACA, on m'a souvent posé la question : « Est-ce que vous êtes une autorité  
indépendante ? ». J'ai toujours répondu « oui » jusqu'à aujourd'hui, jusqu'à maintenant. On n'essaye

en tout cas des lettres, dans la mesure du possible. Entre nous soit dit en passant, aucun régulateur dans le monde ne peut se prévaloir de l'indépendance totale parce qu'il est dans l'atmosphère et dans la réalité. Ce n'est pas possible là-dedans, mais c'est une indépendance relative. Alors la Haute  
105 Autorité pour ma part est indépendante relativement en ce sens que, d'une part, c'est une institution qui n'est soumise à aucun rapport hiérarchique des pouvoirs existants. Ça c'est très important. Vous avez des conseils audiovisuels, même autour de cette table, qui s'ont soumis à la tutelle des ministres de l'information, qui sont soumis au contrôle d'une autorité quelconque : législative, exécutive et ainsi de suite. La Haute Autorité tel que le texte l'a créé, et vous pouvez vous  
110 référer au texte, est une institution qui est placée de façon équidistante entre la monarchie, le gouvernement du premier ministre et le parlement. Et nous sommes reliés à ces autorités par aucun rapport hiérarchique. Un. Deux, nous avons tout le pouvoir d'un véritable régulateur : des conseils, des réglementations, des contrôles à posteriori et des sanctions, pécuniaires, administratives, de fermeture, de retrait des fréquences et ainsi de suite. Et nous avons la possibilité de saisir la justice si  
115 par hasard on considère qu'il y a un aspect pénal. Donc, nous avons tous les pouvoirs d'un véritable pouvoir consultatif comme certains conseils. Et nous avons, bien évidemment, les moyens financiers autonomes, indépendants, en établissant notre budget en fonction de nos besoins et ce budget n'est pas discuté avec le pouvoir exécutif, qui va essayer de mettre... Non, pas du tout. Voilà en quoi est-ce que je considère que la Haute Autorité est indépendante. Ajouté à cela, dernier élément, que encore  
120 une fois, l'indépendance se conquière. Donc, le combat au quotidien. Il faut savoir s'imposer, résister aux tentations, résister aux pressions. C'est pour ça que, en général, le régulateur a des cheveux blancs rapidement alors qu'il n'en a pas encore l'âge.

***Dans la pratique, comment contribuent à votre travail des plateformes de coopération comme le RIRM? Est-ce qu'il existe une véritable coopération entre les autorités des pays concernés?***  
125

Les plateformes de rencontre et d'échange d'expériences, pour ma part, sont importantes à plusieurs titres. D'abord, le fait même de mettre autour d'une même table des personnes qui sont censés de ne pas être autour de cette table. Je parle par exemple du Maroc, d'Israël, du Liban, de la  
130 Macédoine, de la Bosnie Herzégovine avec la Serbie, etcetera. C'est très important. Ne serait-ce que les acteurs de la régulation acceptent de se mettre alors que les politiques ne se mettent pas autour d'une table ? C'est déjà un élément important d'échange humain d'écoutes mutuelles, etcetera. Au-delà, qu'est-ce qu'on peut en tirer comme profit ? Écouter l'autre, c'est un acquis fondamental. Deuxième élément c'est l'échange d'expériences. Je crois qu'on ne réinvente pas les roues. Beaucoup  
135 d'autorités de régulation se sont confrontées à des problèmes que nous-mêmes nous sommes en train de découvrir. Ça nous fait de raccourci sur le plan du traitement professionnel de ce dossier parce qu'on s'inspire de ces expériences et on les adapte. Ça c'est un deuxième élément, c'est-à-dire, le fait des regards croisés, l'échange d'expériences c'est un élément important. Et puis, en perspective, il y a des possibilités de coopération pour prendre des problématiques qui sont  
140 transversales et qui sont transnationales, particulièrement, tout ce qui concerne la télévision satellitaire et avec la charte, la déclaration, etcetera. Bon, on va essayer. Il faut y aller en fonction des possibilités. Mais, en tout cas, c'est inscrit dans l'ordre des choses et c'est important. Et puis d'autres problématiques en relation avec la convergence avec Internet, la télévision, etcetera. Donc il y a, effectivement, me semble-t-il, des espaces utiles et intéressants au-delà du plaisir de visiter des pays,  
145 d'échanger et de découvrir les autres. Ce sont des éléments intéressants.

***Est-ce que les décisions approuvées en RIRM sont réellement adoptées par votre organisme de réglementation?***

150 Oui. Bon, inversé. On a un peu inversé l'équation. Pour parler par exemple de la déclaration de Marrakech et des régions sur les contenus des télévisions satellitaires. En tout cas je parle du Maroc. Si on a pu être un acteur opérant efficient, efficace pour faire aboutir ce projet, c'est parce que nous avons déjà dans notre législation, dans nos cahiers des charges, dans notre culture, des régulateurs. Et donc, notre motivation qui nous fait agir, les valeurs consacrés dans la charte et les normes qui

155 sont dans la charte. J'inverse le truc. S'il n'y avait pas déjà une prédisposition des régulateurs marocains à adhérer à la charte, il n'aurait pas été un acteur déterminant dans l'aboutissement de cette charte. Donc, oui, nous sommes tout à fait en situation de pouvoir intégrer, nous l'avons déjà fait, mais on pourra peut-être intégrer d'autres normes si c'est nécessaire.

160 ***Serait-il correct d'affirmer que le modèle de certaines autorités européennes a influencé la configuration des autorités de régulation du sud de la Méditerranée?***

Oui, assurément. Je l'ai dit tout à l'heure. On ne réinvente pas les roues. Les roues sont déjà inventées depuis longtemps par l'humanité. Il s'agit d'adapter des mécanismes qui ont fait leur preuve dans d'autres pays. Pour la Haute Autorité, lorsqu'il a fallu mettre en place la Haute Autorité, en raison de la proximité que le Maroc a avec l'Europe et avec le modèle, je ne sais pas si vous êtes juriste, romano-germanique, formaliste, légaliste, civiliste, napoléonien, etcetera. Et bien, il est tout à fait normal que les juristes marocains se soient inspirés de modèles qui ont cours en Europe : en Italie, en France, en Belgique et ainsi de suite. Donc oui, on s'est inspiré. Mais plus que cela. Pour mettre en place concrètement la Haute Autorité, moi-même puisque j'ai été à l'origine de la mise en place de la Haute Autorité marocaine, la première des choses que j'ai fait c'est de voyager. Figurez-vous que j'ai d'abord été en Afrique subsaharienne, dans des pays de l'Afrique subsaharienne, parce qu'ils ont des expériences pour des raisons historiques différentes, mais ils avaient mis en place des réglementations, des régulateurs, dont des deals politiques qui avaient été établis, etcetera. Donc je suis allé voir pour chercher les instruments pratiques et puis j'ai effectivement visité les régulateurs amis d'Europe comme la France, la Belgique, l'Espagne, la Catalogne et ainsi de suite et on s'est inspiré de tout ça pour mettre en place notre instrument institutionnel.

180 ***Est-ce que la politique audiovisuelle européenne exerce une certaine influence dans le sud de la Méditerranée?***

En tout cas elle est censée l'être, oui. Pour prendre un exemple en concret, vous savez que le Maroc avec Israël, est le seul pays dont le régulateur est admis au Conseil de l'Europe comme régulateur observateur. Nous sommes membres observateurs et nous avons contribué au projet de réforme de la convention Télévision Transfrontière et nous sommes appelés, ça a été dit d'ailleurs par madame Dandekar, à vendre à l'autorité politique l'idée d'adhérer justement à cette convention. Comme vous savez, le Maroc est le seul pays du sud de la Méditerranée à avoir un statut avancé dans l'Union Européenne et tout cela fait qu'il y a effectivement des ponts qui sont jetés et il y a une disponibilité encore une fois non pas à plaquer, parce qu'il ne faut pas plaquer, mais à s'inspirer de ce qui se passe au Maroc parce que la proximité avec l'Europe, la coopération avec l'Europe, l'intégration partielle aux marchés et aux sociétés occidentales européennes font partie du parcours historique tout à fait normal du Maroc.

195 ***Comment mettez-vous en pratique la régulation des contenus? Est-ce qu'il existe un système de surveillance permanent sur les radiodiffuseurs ou est-ce que l'autorité travaille sur la base des réclamations et des plaintes?***

C'est les deux. C'est-à-dire, on travaille en même temps, en tant que régulateur qui est saisi par des plaintes et le texte qui nous a institués donne droit à des institutions, à des individus, de nous saisir sous des plaintes. Il y a cette possibilité. On l'a fait, on a pris des décisions, on a donné raison à des parties politiques, à des individus, etcetera. On a imposé à des opérateurs de rectifier et de réparer les préjudices qui ont été occasionnés aux individus et aux institutions. Il y a la jurisprudence dans notre site et les décisions. Vous pouvez les consulter. Un. Deux, nous avons, par ailleurs, des obligations de suivi systématique de programmes de la radio et de la télévision pour vérifier si les opérateurs se conforment à leurs engagements dans le cahier des charges et nous avons mis en place un système très performant de suivi et d'analyse de programmes de façon qui couvre tous les opérateurs qui émettent sur le territoire marocain et nous avons des rapports qui sont conduits par la

technostructure, qui sont soumis au Conseil de l'Audiovisuel Supérieur, que l'on délibère et si on constate qu'il y a des dérapages, il y a des décisions qui sont prises.

210

***Est-ce que quelque radiodiffuseur a jamais été puni pour des infractions aux codes des contenus audiovisuels?***

215

Bien assurément. Bien sûr. On en a beaucoup. Encore une fois je vous renvoie à notre site, que vous pouvez visiter. Toutes les décisions qui sont prises par le CSA Marocain sont publiées 24 heures après leur prise dans le site. Donc elles sont là en français et en arabe. Pas encore malheureusement, en ce qui concerne les contenus, en anglais. Mais il y a toutes les décisions qui sont prises dans notre site. Et on en a pris, je ne les compte plus, sur la publicité, sur la protection de l'enfant, sur le pluralisme, sur l'accès équitable des partis aux médias, sur l'image de la femme, sur la lutte contre la discrimination raciale. On a énormément de décisions et dans notre site elles sont présentées de façon thématique.

220

***Est-ce que la coopération dans le cadre du RIRM est particulièrement importante quand il s'agit de la régulation des contenus?***

225

Elle est potentiellement importante, c'est-à-dire, notre aspiration tant que Haute Autorité c'est d'arriver à ce que j'appelle la régulation croisée. Ce n'est pas encore le cas aujourd'hui. On est en phase de sensibilisation réciproque, de mise en place d'un certain nombre d'éléments dans la déclaration dont je vous parlais, de contacts bilatéraux de proximité, parce que justement on se retrouve, on se connaît, on peut s'appeler et tout ça, mais il n'ya pas encore dans le cadre du réseau un véritable mécanisme rigoureux et contraignant pour une régulation croisée. Ce n'est pas encore le cas.

230

***Quelles seraient les initiatives qui vous feriez remarquer comme les plus pertinentes du travail de la HACA?***

235

Le fait d'avoir concrètement, dans la réalité, contribué à libéraliser le secteur audiovisuel marocain avec des nouvelles radios privées qui émettent, qui diffusent, des nouvelles télévisions privées, c'est l'un des acquis essentiels de la contribution de la Haute Autorité. Ce n'est pas uniquement du discours, ce n'est pas uniquement des textes, c'est la réalité qui a changé. Et ça c'est un élément très important, irréversible, on a changé, on a basculé. Comme je vous disais, la télé est étatique, c'est la voix officielle du pouvoir. L'auditeur n'existe pas dans la télé, dans la radio, le téléspectateur pas dans la télé. Le citoyen n'existe pas dans la perception des opérateurs. À partir du moment qu'on a basculé et que nous avons libéralisé, en mettant en place des radios et des télé privées, et en les régulant, c'est un acquis extraordinaire pour le Maroc. Un. Deux, je pense que la Haute Autorité a contribué à mettre l'auditeur, celui qui écoute la radio, et le téléspectateur, celui qui voit la télé, au centre de l'équation audiovisuelle. Il est devenu visible et perceptible. On fait attention à l'auditeur et au téléspectateur. Avant ce n'était pas le cas. Et ça c'est un élément important, fondamental. Et puis, troisième élément, le fait d'avoir inscrit dans la pratique audiovisuelle marocaine une exigence de respect de la dignité de la personne, une exigence de respect de l'expression pluraliste des courants d'idées et des pensées. Dans le vécu des opérateurs marocains, relativement, ce n'est pas le paradis, mais quand-même. Je crois que ce sont des éléments importants qui ont contribué à faire de la Haute Autorité ce que j'appelle un acteur de changement.

240

245

250

***Tout au long de leur existence, et c'est la dernière question, des nombreux organismes de régulation subissent des transformations. Certains d'entre eux acquièrent plus de compétences, d'autres plus de puissance, et ainsi de suite. À votre avis, pour ce qui concerne la HACA, faut-il quelques ajustements dans sa structure, ses compétences, ses pouvoirs, etcetera? En d'autres termes, est-ce que les membres de la HACA trouvent qu'il y a une certaine limitation de leur champ de compétences et remarquent qu'il y a besoin d'un certain changement?***

260

Certainement. La pratique qu'on a maintenant, cinq ans et quelques mois, de la régulation par la Haute Autorité nous incite encore une fois à l'occasion de la pratique professionnelle à revisiter...  
265 Incite le Maroc, pas la Haute Autorité, mais en tout cas les pouvoirs publics à revoir l'étatut de la Haute Autorité et à revisiter les compétences de la Haute Autorité et, peut-être aussi, à revisiter la composition de la Haute Autorité pour en faire un régulateur qui capitalise sur son expérience et qui évolue avec l'évolution de la démocratisation et de la modernisation. Par exemple sur les compétences, il est sûr que aujourd'hui est important que le statut soit revisité pour permettre de façon plus précise, plus légale, plus légitime, à la Haute Autorité de prendre en charge de nouvelles  
270 activités du champ médiatique marocain qui n'étaient pas prévues au moment de sa mise en place, sur la convergence, sur la télévision sur Internet, sur la télévision mobile, nomade, etcetera. Donc il faut, effectivement, revisiter ses compétences pour l'adapter à ce qui est en train de devenir. Sur la composition, je crois que le conseil a fait cinq ans de pratique. Peut-être que aujourd'hui il va falloir revisiter leur composition pour l'adapter à la réalité du moment et peut-être, pour la  
275 professionnaliser d'avantage, pour revoir le nombre de désignations des autorités, etcetera, pour équilibrer, préserver, le conseil de l'infiltration politique pour qu'il demeure un organisme véritablement autonome et indépendant. Voilà des pistes sur lesquelles il s'agit de travailler.

## **ENTREVISTA Nº 6**

**Entrevistado:** Sr. Abdel Hadi Mahfouz – Presidente del *Conseil National de l'Audiovisuel* de Líbano (CNA)

**Lugar y fecha:** Granada, septiembre de 2009

***Over the last decades audiovisual regulation has been justified mainly by the spectrum shortage and the importance or the impact of television in forging public opinion. Nowadays, considering technological improvements such as digitalization, which downgrade the importance of spectrum shortage or channels reproduction, which arguments support a continuous regulation of radio and TV?***

In our country, in Lebanon, the regulation organism is constituted from elements who are elected from the Parliament and the elements that have five are elected by the Council of Minister. There was a law for the written press and there were no other regulations for the radio and especially for the TV, so they saw that they should do the same as other countries and regulate audiovisual rank. The article number 3 from the law of audiovisual says that the media of the audiovisual is a free media. So in this case the rule of the organ of regulation is to protect this freedom of the audiovisual media and not to control it, but to protect its freedom. The second important point is that the information must be very objective. The third point is that the media must be far from any racism or communitarianism or sectarianism. The fourth thing is that the media must be open and one person cannot have more than 10% of the capital of channels supposed to be in the TV, a person, a human being or a moral society or enterprise. The organ, the media, cannot have an especial policy for it. Perhaps it has its own technique, but it doesn't have the right to promote the attitude of a political party or a person. It hasn't an executive power, just a consultant power. The power is just consultative, that's right. But the government must have the "avis" of the Council. The Council gives the license to work to the channels. And the channels, the media, as they are using public property, which is the sky, etc., so they must obey the law and if they don't obey the law, the law give the power to the public service to stop it. If the Council sees that one organ, one channel, violates the law, can stop it for three days by recommendation to the Council of Minister. It's not that the Council that says "this channel must stop". He send this "avis consultative" to the Council of Minister and the Council of Minister takes the decision. We have now a problem, the diffusion by satellite. There is a lot of violation made by those satellite channels and we have no power on it.

***I would like to know your opinion about audiovisual contents regulation. The regulation over the contents, in your opinion, should it be a little stronger than the market regulation or the technical regulation or not?***

Les deux en même temps.

***There is an argumentation that says that audiovisual regulation requires a highly autonomous organism or, in other words, a regulator independent of the government and of market. Do you agree with this argumentation?***

There are two options which must be taken into consideration by the regulator. One is to respect the law. Second: the Council must stop the government or the state of any exercise of overpower. So it's better that this regulator is completely independent. Because of that, that's very important, our Council has problems with both sides: with the channels and with the government.

***Many countries try to establish mechanisms to guarantee this independence of the regulator such as the election of the members by the Parliament or the financial autonomy. Considering these different mechanisms, can we call de Lebanese Council an independent regulator?***

50 Yes. He has a lot of independence. That's why he is completely different from all other Arabic councils. Perhaps it is because Lebanon is a country where there is a lot of liberty of expression and our law is better than the French law. There are lots of similarities but we are more independent. But we don't have executive power.

55 ***If I understand your point, Lebanese Council has freedom to analyse the markets but don't have power to do that pressure. Is that right?***

That's right. It's a big paradox but it exists.

***Maybe other regulators have a lot of power but not independence...***

60 That's right.

***In the Lebanese Council, to which elements or characteristics can we give more importance to give examples of this independence?***

65 For example, any time, I don't remember when, the Ministry of Information asked us to propose a sanction about one of the biggest channel in Lebanon, LBC (Lebanese Broadcasting Corporation), so we studied the file and we thought that "No. Who are we to put that against them?" so we refused that. That's why the Minister of Information went directly to the justice, because we refused that and we protected the broadcaster. Our staff now, our Council and its constitution is a personal  
70 constitution. Now we are very independent persons so that's why we can give all propositions, because we are independent. Perhaps tomorrow they will bring somebody to work for their shoes. Who knows? But now we are very free.

75 ***This is the first meeting of the Mediterranean Network with Lebanon as an official member.***

Yes, as an official member, but are since few years member and not member, "half-member".

***As an observer, isn't it?***

80 Yes, as an observer, but we were participating.

***My question is why the Lebanese Council decided to become a member of the Mediterranean Network?***

85 Because there is a problem with all the audiovisual in the Mediterranean and far of the Mediterranean and we all have practically the same problem. There is a common value, so it's better to have coordination. Why not? Also to protect the Lebanese channels outside, because some of our channels have a lot of problems outside.

90 ***In the Mediterranean Network, is it difficult to find a consensus among so different countries, different cultures and different regulators?***

95 For us the departure point is what we have in common, what are the common values and we like to participate and to help in the so-called dialogue of civilizations, of cultures taking into consideration the specificities of any country.

***Would it be right to say that some examples or some experiences of European regulators influenced some initiatives on the Southern Mediterranean?***

100 It would be possible, partially, to take into consideration the experience of Portugal. And the second  
problem was that we considered that we have an objection to say. In Europe, they speak a lot about  
freedom and objectivity, etcetera, but with our experience, we had two big experiences with Al  
Jazeera and with Al-Manar or Al Arabiya. We don't find that there is a really respect here for  
105 freedom. We could have the possibility to arrange the problem of Al-Manar here with the French  
public power because there is an accord of cooperation between us, but we find that the background  
of the Al-Manar affair was a politic background, not technical and not professional. We could oblige  
Al-Manar to respect the content of the honourable pact between the French and us.

110 ***Some students or some scientists tell that the European audiovisual policy, in certain way, exerts  
some influence on South of Mediterranean.***

It's not as easy as people say. The problem is now not the European. The real problem is the  
Americanization by the globalization. That's the real problem, not the European. The European are  
not so strong to invent the power.

115 ***About the contents regulation, how the Lebanese Council monitors the broadcasters? Is there a  
permanent monitoring of the channels or the Council analyse complaints and all this?***

No, because the law says that there must be a committee to supervise and to control and this  
120 committee doesn't exist yet. So, by a special initiative of us, we tried to play the role of this  
committee and I think this way it is better. So we made continual meetings with the channels and  
there is a kind of self-control exerted by the channels and that's better.

125 ***In your opinion, through your experience in Lebanon, which is the worst problem with the  
channels? What's the biggest problem when the channels don't respect the law?***

The source of financing of the channels is the publicity, the advertising, plus the production but,  
actually, we find that advertising cannot help more than two channels. That's why now indirectly  
because of the diversity of the community, religious community, etcetera, there is a kind of auto-  
130 financing and because there is a competition with the big institution channels who are welcome, who  
are financed by the golf, like Al Jazeera, Al Arabiya, who have a lot of money. That's why the  
Lebanese channels must be helped. Because of that, sometimes they don't respect objectivity, but  
we tolerate that. We have to help these Lebanese channels and, the Lebanese channels, part of them  
is with the government and part of them is against the government.

135 ***In many places in Europe, like Andalusia, for example, the regulator has many problems with  
channels with subjects like pornography, violence...***

The Lebanese channels respect the principle of protection of the children. There is no pornography in  
140 the TV but we receive the pornography by the European satellite channels.

***Which initiatives or which actuations would be considered the most important by the Council in  
Lebanon?***

145 There are two things. The first one is to protect our independence. The second is that through the  
experience we find that the media, because it makes the public opinion, as propaganda, publicity,  
advertising make the marketing, the media are making the public opinion and are directing the public  
opinion and there is a big competition with the written media. Now the audiovisual is completely  
dominating the media, so the written media is now completely decreasing as everywhere in the  
150 world.

155 ***A lot of regulators, during their history, changed the structure, acquired more competences... For example, the Catalanian Council, started in the past like a consultative organism and during the years the Council became more powerful and there are lots of examples of Councils that initiate with some specific structure and after acquired more competences and more power. Do you see that it is possible this to happen the same way in Lebanon?***

160 Yes, because all the political parties and we already presented a project of law for more power, but the problem now is that our country is completely divided into two political blocks, more than two. We are in a very big crisis, but for us it's not a problem because our consultation is a must for the government. So the government, when it wants to take a decision, must say that in accordance with the advice of the Council of the Audiovisual. The government decides. It's a must, as a recommendation. You cannot go against it. They consider this as a decision, as a declaration.

## **ENTREVISTA Nº 7**

**Entrevistado:** Sr. Juan Montabes – Presidente del Consejo Audiovisual de Andalucía (CAA) entre 2008 y 2010, presidente de turno de la Red de Instancias de Regulación Mediterráneas (RIRM) entre 2009 y 2010.

**Lugar y fecha:** Granada, septiembre de 2009

***Desde el punto de vista de la presidencia de turno de la RIRM que el Consejo andaluz ha ocupado en el último año, ¿cuál ha sido el principal desafío encontrado por el CAA y por usted en esta tarea?***

5 El principal desafío en la presidencia de la red Mediterránea, y que considero puede ser extensible al resto de plataformas y foros en el que están representados organismos de diferentes países, es llegar a acuerdos y consensos sobre temáticas y asuntos que son abordados desde distintos puntos de vista por cada autoridad. Tenga en cuenta, que cada organismo regulador está dotado de unas competencias que en muchos casos difieren según la legislación nacional aplicable.

10 ***¿Qué destacaría usted como lo más positivo, importante o relevante, después de finalizado el encuentro anual en Granada?***

15 El encuentro de Granada tuvo un importante resultado y fue la adopción de una declaración de intenciones sobre la protección de los menores. En ella se acordó parte de los países que integran la RIRM estudiar la posibilidad de establecer una señalización uniforme en los programas destinados a los menores de edad. También se acordó la constitución de un grupo de expertos de diversas disciplinas, cuyo cometido es analizar la influencia de la televisión en el desarrollo psicológico y social de los niños de cero a cuatro años. Por otro lado, nos comprometimos a conformar una alianza mediterránea cuyo objetivo es establecer estrategias educativas comunes en el consumo de contenidos audiovisuales. Dichas estrategias educativas están dirigidas a los padres y educadores, y también a los propios menores, respecto de los contenidos y mensajes que lanzan los medios audiovisuales.

25 ***¿Cree usted que la experiencia en la presidencia de turno de la RIRM aporta elementos positivos al Consejo Audiovisual de Andalucía? ¿En qué sentido?***

30 Por supuesto, la Red Mediterránea como sabe, tiene como objetivo la discusión e intercambio regular de información y de investigación sobre cuestiones relativas a la regulación audiovisual, esto permite a nuestra institución, no solo estar al tanto de las novedades en el sector, sino también poder dar solución a cuestiones que la legislación audiovisual no deja claro y que en otros estados tienen ya sus precedentes. Al mismo tiempo la red significa una plataforma de cooperación euromediterránea de un valor estratégico incalculable para la proyección exterior del audiovisual andaluz y, por supuesto, del español.

35 ***Hemos entrevistado a representantes de diferentes reguladores mediterráneos y todos destacan la importancia de la cooperación en el ámbito de plataformas supranacionales, tales como la RIRM. Sin embargo, justo antes de empezar la sesión inaugural, hubo un momento de tensión diplomática relacionado con la presencia de la Macedonia como miembro observador. ¿Cómo se hace para gestionar el entendimiento de países en el ámbito audiovisual, considerando que tienen posiciones tan distantes en otros temas?***

45 Tenemos que tener claro que la Red Mediterránea, es una plataforma compuesta por organismos de regulación independientes, y quiero resaltar el término independiente. El Consejo de Europa establece una serie de criterios a tener en cuenta por parte de los gobiernos de los Estados miembros en relación con el nombramiento, composición y funcionamiento de los Consejos Audiovisuales: independencia económica, poderes y competencias, régimen de responsabilidad en el que incurren estas autoridades nacionales de regulación del sector audiovisual. En este sentido las

50 autoridades independientes integrantes de la RIRM, evitan en todo momento pronunciarse sobre cuestiones ajenas a la regulación audiovisual, y la política es una de ellas, eso no quita para, en el caso de que se den situaciones como las que nos comenta, se dialogue con el objetivo de llegar a un consenso entre las autoridades afectadas, como finalmente sucedió.

55 ***La RIRM logró aprobar declaraciones de intenciones relacionadas, principalmente, con la regulación de contenidos. ¿Cree usted que estas iniciativas pueden tener efectos prácticos en los países mediterráneos?***

60 Las declaraciones de intenciones son de carácter general, y en mi opinión deben ser desarrolladas con iniciativas y acciones concretas. Por ello, durante la presidencia de turno de la RIRM asumida por el CAA, nos pusimos como objetivo dar contenido a la declaración de intenciones sobre la protección de los menores aprobada en la XI reunión de Granada. Para ello, además de firmar un acuerdo de colaboración con la COPEAM, asociación que agrupa a los mayores operadores de radio y televisión públicos de la cuenca, organizamos un seminario a nivel internacional en Málaga sobre la alfabetización mediática, que reunió en junio de 2010 a un nutrido número de autoridades reguladoras de ambas orillas del mediterráneo para debatir la puesta en marcha de la alianza a la que se refiere dicha declaración. En este encuentro, se puso de manifiesto la necesidad de que las políticas públicas fomenten la actitud crítica y reflexiva de la población ante los contenidos de los medios de comunicación.

65

## **ENTREVISTA Nº 8**

**Entrevistada:** Sra. Dunja Mijatović – Presidenta de la *European Platform of Regulatory Authorities* (EPRA) entre 2007 y 2011

**Lugar y fecha:** Granada, septiembre de 2009

***Over the last decades audiovisual regulation has been justified mainly by the spectrum shortage and the importance or the impact of television in forging public opinion. Nowadays, considering technological improvements such as digitalization, which downgrade the importance of spectrum shortage or channels reproduction, which arguments support a continuous regulation of radio and TV?***

5  
10  
15  
20  
The whole process of regulation in many countries is, in a way, seen with the approach of going into an area of deregulation, then co-regulation and then, at the end, self-regulation. If we lived in a perfect world, it would be self-regulated. But it is highly unlikely that that will happen very soon. Not because we have an unprofessional industry, but simply because of the complexity of new technologies, of the challenges waiting for all of us, and also of unknown areas that are still somewhere there and all of us are still looking for the best possible solution to regulate but also at the same time not to interfere with freedom of expression, which is extremely important. And then again to let the market develop freely. So it is a huge challenge for all the regulators around the world. And if you ask for media arguments, they are to protect freedom of expression, to give the possibility for most people who want to do business in broadcasting and telecommunications to have the possibility to do their job freely. And only in a regulated system where you have transparent rule of law and good laws you can let healthy media industry thrive. If you just let them do whatever they want without any regulation and laws, it is very difficult, like in any other industry. Also personally – talking on my own behalf-, I am very much in favour of regulations with a really light touch. Not anything that is seen as an aggressive regulated system; that is not productive in any way.

***Why this regulation requires a highly autonomous organism or a regulator independent of the market and the political power?***

25  
30  
35  
Because it is very important that the governments are not directly involved in regulation. It is very important that experts are working for the regulatory authorities, and with all due respect, the government and politicians do their part of the job, but they should not interfere with this part of the Estate institution building. Because this is completely independent. And not just independent but also completely different from the job that you do. For example, the Ministry of Communications. They have their own tasks and they should adapt the laws. They are policy makers. But the implementation part should be done by the independent regulators because, in order to be a good regulator, you need to have the best possible experts working for the regulators and that can be the best engineers, lawyers, economists... The people that are really experts for those areas; and politicians are not, like I said with all due respect, the ones that should be involved in regulation as such. The European Commission is very much in favour of independent regulation. Not to mention the new directive that is in one of the articles, strongly stating that independent regulation and cooperation among regulators is of crucial importance for future work.

40  
***In which practical way is the cooperation in platforms such as EPRA and the Mediterranean Network important for each of its members?***

45  
In my way it's crucial. Not because I was one of the people involved in bringing regulators together, but because I think that you can only be successful if you share your successes but also your mistakes. So people in some countries learn from your mistakes, and they also see how you develop some issues that are complicated. Then you also give opportunities to countries that are less advanced to see what is happening in some countries that are more advanced and more economically stable. Cooperation is something that we started in EPRA in 1995, and is one of the key

50 issues in the whole region. And it is now also spreading to the Mediterranean, which is also  
something that we in EPRA support very much. And it is one of the reasons why I am here every time  
in my own independent regulatory agency from Bosnia-Herzegovina. It is also a member of the  
Mediterranean but also EPRA. People ask why we need this network when we have another one. In  
my opinion this is out of question. As long as people have opportunity to meet and discuss the issues  
that are relevant, it can only bring success. Today we discuss issues and share opinions with countries  
55 from Europe, from the Mediterranean, from Africa... We're talking about how to protect minors on  
TV channels. You hear some things that we would never do in our country because of our different  
tradition and culture. But you don't impose that solution. You have to find the best possible way, the  
best possible pattern to use in your own country. But you can also be more successful, and you can  
also have the better result if you see what is happening in other countries, in the region and in  
60 different cultures. At the end of the day, you see that international standards for the protection of  
human rights and of human beings' dignity are the same in every country. It's just to find the right  
balance. So I'm always for cooperation because I also think that many problems can be solved by  
cooperating and not by going to the Courts. In my view, cooperation is very much the future of  
regulation in many ways.

65 ***EPRA nowadays is a much respected entity. Do you think the Mediterranean Network is heading  
the same way?***

70 Certainly. I would not be here if I did not support it. My agency is also a member of the  
Mediterranean Network. They have a very big role in bringing together many people from different  
countries, which is something extremely positive. As far as I know, some members of EPRA are also  
members of the Mediterranean Network and vice-versa. The direction that the Mediterranean  
Network is going is something that I personally value very much. And I think it is going to bring many  
75 results, especially when it comes to sharing opinions with countries that are of different traditions  
and culture. It's something very positive and good when you have the opportunity to meet people.  
Then, if there is a certain problem, you can basically pick up the phone and call your colleague from a  
different country. It has happened to me many times. Different regulators from different countries  
are trying to help the regulator in a country that is less advanced and started the regulation only a  
80 few years ago. In some countries like the UK, regulation is something that has existed for over 40  
years. In Bosnia, it has for 10 years. In some countries, they are only just starting. The key is to share  
the experience and the expertise, and to help your colleagues that are trying to establish it. It's a very  
sensitive job. In some areas, it is seen as censorship. I always say it is completely different because  
regulation is balancing on a thin line, and you have to be very careful not to cross that line. If you  
85 cross it, then you become a censor. As long as you do your part of the job and you let the media do  
their part of the job, that is a very successful regulation.

90 ***Do you think the European Audiovisual Policy and the model of other regulators in Europe, in a  
certain way, influence the southern Mediterranean to go the same way, to create the same model  
of authorities?***

95 I am never for imposing anything. It is up to the national governments and the countries themselves  
to decide whichever way they want to go. It's different for EU member, candidate states and  
accessing countries, because there are certain rules that we need to respect. But those rules are only  
when it comes to the composition of the regulators, financial independence, and some standards  
that are already in a directive but also in conventional trans-frontier television, and some  
100 declaration that are not binding of the Council of Europe that are very important on the  
independence of the regulators and the way the members are elected. But all those standards are  
something that is different for different regulators. The trend now is to have converged regulators.  
Some countries are very much opposed to that. But I would never say that there is a model that  
should be the same for all of us. In some countries you have different traditions and multi-cultural  
societies that need something different than other countries where you can just have one authority

taking care of telecommunications and broadcasting. As long as you keep the standards of independence, financial independence, operational independence, the possibility to appeal decisions and all these technical things, then it is up to the countries to decide. I was asked in many occasions to say is the president of the European platform is the agency to say which is the model that should be followed. That is completely out of question because there is no such model. The standards are a model and regulators should really be the ones to decide from different countries if they want to have separate broadcasting and telecommunications, or just deal with certain issues or not with the press, for instance. There are some models that are seen as good models. In some countries you have regulators that are very much respected and that their results should be followed. But again, I would never think they should be imposed, to have a certain model that should be followed by other countries. I don't think that would be a very successful and positive move.

## **ENTREVISTA Nº 9**

**Entrevistado:** Sr. Nicos Papaioannou – Presidente de la *Cyprus Radio Television Authority* (CRTA) entre 2004 y 2010.

**Lugar y fecha:** Granada, septiembre de 2009

5 ***Over the last decades audiovisual regulation has been justified mainly by the spectrum shortage and the importance or the impact of television in forging public opinion. Nowadays, considering technological improvements such as digitalization, which downgrade the importance of spectrum shortage or channels reproduction, which arguments support a continuous regulation of radio and TV?***

10 The legislation we have in Cyprus concerning the way we act as an independent radio-television authority in Cyprus. What I mean is that everything we do is coming from our internal legislation. We are appointed there and do our work keeping in mind the legislation in Cyprus. We know very well that radio and television in our days have an extremely high influence in the people in our countries. We are in favour of freedom of expression, all of our countries. But because of the strength the media have, all countries –not only the ones in the Network, but all over the world- find it necessary that the media work under some minimum terms. You cannot let media to work with absolutely self-regulation. They have to do their work always keeping in mind the public interest in each country. In  
15 all of our countries we have our respective regulation putting some terms in the way the media work and broadcast their programs. They need to keep in mind the protection of minors, the hatred, and all these topics that are covered also by the European directives and the directives of the Council of Europe.

20 ***Many countries tried to establish mechanisms aimed at guaranteeing independence, such as the election of the members by Parliament. In your opinion, could the regulator of Cyprus be called an independent regulator?***

25 Yes. It is a 100% independent regulator, so to say, because we are independent and also economically independent. Our budget is not coming from the government or anywhere else, but we have our own budget. We are appointed by the president of the Republic and the Council of Ministers, but this is only regarding our appointment. They don't intervene with our work or our procedures. These are based on the law. The only one who can see if we are correct in our decisions or not is the Supreme Court of Cyprus. Nobody else can intervene in our decisions. Keeping this in  
30 mind and also that we are economically independent, it is not the government who is going to give us the money we need, the annual budget. I feel like we've actually have no intervention so far. We've had this authority for 12 years now, since 1998, and we've never had an intervention.

35 ***In which practical way the cooperation like the Mediterranean Network or other cooperation platforms contribute to your job in Cyprus? Does a real cooperation exist among the Mediterranean authorities?***

40 Actually, what we are doing here is exchange our views on essential issues. Let's say the young people we discussed yesterday morning. Most of these media principles are coming out from the directives to which we are obliged as members of the European Union. Not all of us are members. Some just participate in the Mediterranean. But the principles are coming out from the directives of the European Union and also the Council of Europe. What we are actually doing here is exchanging views and seeing how we implement some essential issues. But to implement all these things we need to have them already in our internal legislation because every authority participating here is  
45 doing their work according to their internal legislation. What I would like to say is that all the things that we have discussed about minors and so on we have in our protection of minors, freedom of expression and all these things. They are provided by our legislation in Cyprus, but it is good to meet because the way to implement these things is very complex. By exchanging our views and common

50 issues of interest, we all gain something. We gain by keeping in mind the experience of other countries participating in the Network.

***Would it be right to state that the model of some European authorities influenced the configuration of regulatory authorities on the southern Mediterranean?***

55 I wouldn't say influence, but in case they are interested, they participate in the Network. We are telling them about the experience we have and I think that they have a lot to gain from what they hear during our plenaries here.

60 ***In a broader meaning, do you think that the European audiovisual policy exerts this influence in the southern Mediterranean? Do you think that this European policy is taken as an example?***

I think yes. They can use the European experience. Of course, every country is going to use this experience according to their ethics. Each country will do it separately because every country has its own ethics.

65

***In Cyprus, how do you put into practice the content regulation? Is there a permanent monitoring system or does the authority work on a claim and complaint basis?***

70 Both of them. We do have as an authority a monitoring system, but we also receive a lot of complaints sent by the citizens. In case we have a complaint, the authority has to examine it according to the procedure set by the legislation. Of course, we always give the opportunity to broadcasters to defend and raise their point, and eventually the authority takes a decision. But once the authority takes a decision, nobody can intervene except for the Supreme Court. And media broadcasters may apply to the Supreme Court to discuss the correctness of our decision.

75

***Do you think that the cooperation such as EPRA or the Mediterranean Network is particularly important to talk about content regulation than market regulation, for example?***

80 Both of them. Or actually content regulation, because, nowadays, heading towards digital TV, all authorities are actually becoming content regulation authorities. We no longer have technical issues to grant licenses. But we are giving licenses concerning the content of programmes and broadcasters.

85 ***It is true that many organisms undergo transformation. Some of them acquire more competences, others more power, and so on. In your opinion, do the authorities in Cyprus need any adjustment in their structure, like competence, power, etc.? In other words, do members of Council in Cyprus feel their job limited in any way? Does the current structure need changes or is it correct as it is?***

90 No, it is okay as it is working now. It is not limited and we feel very happy about the way we work as a regulatory authority now in Cyprus. We consider ourselves free to take the decisions we feel are better.

***In some countries, authorities are given every time more and more competences.***

95 We've had the power and the competences from the beginning. The same power and competences under our legislation. The legislation is there, and there has been no attempt at limiting our authority in any way. So we feel very happy about the way we work there as an independent authority. I will repeat that it is basic to be economically independent. If you have to take the money from the government or the Ministry, then you may come under their pressure. They won't give you the money you want unless you do a certain thing. You can understand the essence of economic independence.

100

***The financial autonomy?***

105

Yes, financial autonomy. Secondly, nor the president, the minister or anybody else under the Constitution can come and tell us that they don't agree with our decision. Neither the House of Parliament. The only institution that can do that is the Supreme Court, who will decide if our decisions are correct regarding legislation.

## **ENTREVISTA Nº 10**

**Entrevistada:** Sra. Stéphanie Rabourdin-Godbert – Relaciones Internacionales de la Conferencia Permanente del Audiovisual Mediterráneo (COPEAM)

**Lugar y fecha:** Granada, septiembre de 2009

***Some broadcasters don't look at the regulatory authorities with good eyes because they disagree with media regulation. How does COPEAM evaluate the regulation by independent authorities?***

5 The COPEAM is an association who considers all the Mediterranean audiovisual actors, that means  
broadcasters, producers and institutions. In this last conference which was in Cairo we decided to  
adopt ten projects for the Mediterranean area. One of these projects is to have some judicial rules in  
common. That is very important for us if we want to exchange, we must have some rules. I think that  
the regulating authority must take part in this project so that there are no difficulties. We need them  
to collaborate with us. The Mediterranean audiovisual sector is very controversial. We think we need  
10 to have some rules. Regulators have these rules and can help all the audiovisual sectors to build up.

***From the point of view of COPEAM, what is the importance of the Mediterranean Network of Regulatory Authorities and the cooperation between different countries? How do you see this cooperation?***

15 For us, it's very important to create a network, to create a strong link between all the actors and  
operators of the area. The target of the COPEAM is to build up a strong audiovisual Mediterranean  
landscape that promotes the cooperation of Mediterranean contents. And the last one is to see how  
all the contents can be broadcast, and to have more cooperation between North and South and vice  
20 versa. Because that is one of the problems, it is important for us to see that the regulators are all  
together and try to build up some rules. For example, the problem concerning violence on TV, or the  
place of women on TV is very important for COPEAM. We have a special commission for that called  
Women in the Mediterranean. Also, the issue of multicultural aspect. All that must be taken charge  
of by regulators.

25 ***In the same way of the negotiation and agreement by the RIRM, is it difficult for the COPEAM to find consensus and the same principles among so many different countries participating in the association? There are many different cultures and judicial traditions involved. Is it difficult to find an understanding among all members?***

30 The target of COPEAM is to build up some concrete projects. Each time, a member is the chief of the  
project and all COPEAM members can come and participate in the project. There is no special  
problem. I will present one called Med-Men about an Internet portal to give access to the audiovisual  
archive in the Mediterranean area. We have 17 members in this project from all the Mediterranean,  
35 North, South, East and West.

***Do you think that is more difficult to establish rules for content regulation than it is for market regulations, considering all the different cultures and traditions in the Mediterranean?***

40 Yes. You can't compare goods and audiovisual contents. It is not exactly the same because there is a  
cultural aspect that is very different. I don't think it is more difficult, but I think it is different.

## **ENTREVISTA N° 11**

**Entrevista a:** Sr. Emmanuel Gabla – Consejero del *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* de Francia (CSA)

**Lugar y fecha:** París, mayo de 2011

5 ***Au cours des dernières années, la régulation de l'audiovisuel a été justifiée principalement par la pénurie des fréquences et l'importance ou l'impact de la télévision en forçant l'opinion publique. De nos jours, compte tenu des progrès technologiques tels que la numérisation, qui minimisent l'importance de la pénurie des fréquences ou canaux de retransmission, quels arguments soutiennent une régulation continue de la radio et de la télévision?***

10 I have to say that the fact that there is a lack of frequencies still exists a little bit. We have launched a call for six new channels on DTT this year and we have had thirty-four applicants for this six frequencies, so that proves that DTT is still something that is very much important in France and therefore there is still a lack of frequencies in this respect. I have to say that more than 50% of the population still receives the television through DTT rather than through fibre-optic, ADSL, cable or satellite. So DTT is still something that is quite used in France and there is still a lack of frequencies for the reception of those services. Therefore, there is still a need for regulation for each television in terms of respect of pluralism, pluralism *des courants de pensée*, diversification of operators, the fact that you have operators coming from different sectors, try to avoid a dominant position of some actors or anticompetitive behaviour. Therefore, that's why we need a regulation and we also have objectives such as diversity, accessibility, cultural diversities, all the obligation in terms of quotas that we have in our regulations. So all this justifies the fact that we need a factorial regulation.

20 ***Des nombreux pays ont essayé d'établir des mécanismes visant à garantir l'indépendance, comme l'élection des membres par le Parlement, la fixité de leur poste ou le fait que les postes ne coïncident pas avec les termes du mandat. À votre avis, est-ce que le CSA se considère comme régulateur indépendant? Quelles sont les caractéristiques du CSA que vous considérez comme les éléments les plus importants pour garantir l'indépendance du régulateur?***

25 First of all, once we are appointed, we cannot be revoked and we can't be reappointed, so we are nominated just for one turn, a full turn, but no more than one turn. And that is a proof of our independency because we cannot try to please the governments because we are not going to be reappointed. So clearly we are independent this way. The second thing that is quite important is that we are a commission. There is not only one person, but nine people together who make a decision. That also proves our independency as we share the responsibility of our decision. So nobody can be pointed by the outside through governments or whatever, or any other people being the responsible for the decision, but it's a collective decision and that's also something that is quite important in our independency. And the third one is that, of course, the budget is given by the parliament so, once the budget is voted, it's the president of the CSA who has total liberty of using the funding how he wants. And this is also a proof of independency towards the government or the other governments.

40 ***Il y a des critiques qui mettent en doute l'indépendance des membres du conseil d'administration et qui parlent d'une ingérence politique. En Espagne, l'ancien président d'un conseil de l'audiovisuel a dit avoir reçu de divers types de pression au cours de son mandat. Qu'est-ce que vous en pensez? En France, les conseillers font face à une sorte de pression extérieure?***

45 We don't face pressure. I wouldn't say that we face pressure, no. It's true that on some dossiers that we are in charge sometimes politicians express themselves but adducing in the press, but his is not pressure. We know that point of view as we know the point of view of other people, but we take our decision in total independency. I have been there for a bit more than three years and never have been called by the political power to ask me to go in one or in other direction. We consider ourselves as being independent and I really think that we are. We don't take a decision to please the governments. CSA exists for more than twenty years and the political power now know that there is

50 an independent regulator and doesn't try to interfere. What I understood –that was a bit before I  
arrived-, when we still have the power of nominating, of designing the timing of the public  
audiovisual sector. At that time, I think that the governments said that they would prefer this one or  
this one, but still the CSA was totally free of choosing what he wants or doesn't want. I wouldn't say  
that we suffer from political pressure.

55

***Le CSA est l'un des régulateurs pionniers en Europe. Peut-on dire que son rôle est déjà consolidé  
dans la société? Ou, au contraire, y a-t-il encore des arguments opposés à sa mission?***

I think there is a wish of all the politicians and all the population of having an independent regulatory  
60 authority. CSA is twenty years old and before that there was the CNCL and before that there have  
been councils. We have got independent regulators since 1984, so it's quite long. When the political  
power has been changed in 1986 and then in 1989, but since 1989 it hasn't been changed and it has  
survived the political changes. So I think that everybody now wants an independent regulatory  
authority and the left wing who just won the elections this year they want to reinforce the power of  
65 the CSA by giving me back the power of nominating, appointing the head of the audiovisual public  
sector. So I think everybody acknowledges the role of the CSA. Among the population, everybody  
knows that the CSA is in charge of pluralism of political speeches, in charge of protecting young  
people on TV and all this is quite known by the population. People see that the CSA is being in charge  
of that and they make the difference between CSA and the government.

70

***En ce qui concerne au travail du collègue, quelles sont les décisions qui génèrent plus une  
controverse? Croyez-vous qu'il est plus difficile d'arriver à un accord sur une régulation de contenus  
que dans la régulation de marché (des permissions, des quotas, etc..)?***

75 As I said, I think when we had the power of appointing the head of the audiovisual public sector this  
always have been more controverted power of the CSA. If you choose somebody, people would say  
"They choose another guy" or whatever. So I think this was the decision that was the most difficult to  
take for the CSA. If you say "It is more difficult to regulate content or to regulate the markets?", it's  
true that the economical regulation is something that is more accepted by the actors because it's  
80 done everywhere. According to some people, it is more rational than the regulation on content,  
where there is more an ethical or moral or another dimension that comes into concentration.  
Nevertheless, people accept the regulation of content. When we decide this politician should have  
that much time of speech on the waves because he represents that much percentage of the voting  
people, it is accepted by the population, by the different actors. I guess perhaps with the time, as I  
85 said we are more than twenty years old now, and little by little our role has been accepted by all the  
actors.

***Comment le CSA surveille si le contenu audiovisuel se conformer à la législation? Y at-il un système  
d'enregistrement de la programmation ou le conseil agit uniquement à partir de plaintes?***

90

What we do usually, we can monitor the channels. We have a directorate here, a director of  
programming, that is in charge of monitoring all the programs and we have a capacity of taping, of  
storing what is aired and we can view all the programs even after they have been aired because we  
have a contract with INA (Institut National de l'Audiovisuel) who tapes everything that is aired and  
95 records everything that is aired by the air channels. So we can, if we say, for example, "two weeks  
ago there was something on the channel number one between 12:00 and 14:00 and we want to see  
it", I can see it. It's a good way of monitoring. And then, afterwards, we decide if there is  
infringement or not to the regulation and we have various tools at our disposals in order to take a  
sanction. For example, the lowest level is that we make a "mise en garde". We send a letter to the  
100 channel or to the radio saying "Nous vous mettons en garde de ne pas recommencer ce que vous  
avait fait" because it is an infringement of whatever is in your convention or it is an infringement of  
the law. That's the first level. Afterwards, we have what we call "mise en demeure", so "Nous vous

105 mettons en demeure de ne pas recommencer”. It’s a little bit stronger. We have to do a “mise en  
demeure” on a legal basis, before we can go to the next step with the sanction. This “mise en  
demeure” is an accessory before to do a sanction the next time. The sanction can be a financial  
sanction that can go on to the certain presenters of the “teneur” of the channel or it can be the  
reading of a “communiqué”, somebody has to read a “communiqué” saying that the CSA has  
condemned the company because it has infringed whatever. We can also suppress part of the  
advertising time. So all that are the tools that we have at our disposal.

110

***And what about “les avis”?***

115 It depends. The government, for example, on the law that regards the audiovisual sector, has the  
obligation to ask us an advice and the competent authority, as soon as they are dealing with  
something that is in link with the audiovisual, they have the obligation of asking us an advice. So it’s  
the law that imposes them to ask us the advice, but afterwards they are not obliged to follow the  
advice.

120 ***Le CSA partage l'EPRA, il est un fondateur de la RIRM et du Réseau francophone de régulateurs.  
Dans la pratique, comment contribuent à votre travail des plateformes de coopération? Est-ce qu'il  
existe une véritable coopération entre les autorités des pays concernés?***

125 First, it’s a good way of exchanging our message and our practices. It’s an exchange of best practices  
between the various authorities so it always helps us to know how the same kind of problems are  
dealt in the other countries, if they have already found solutions or perhaps if we together can draw  
solutions that can be used by everybody in the network and this is quite useful. We are a permanent  
secretary of the RIRM and also the REFRAM, so we also take part in all the regulation of the meetings  
of the EPRA. So we think that this exchange of the best practices is really a good tool for a regulator  
to implement at national level some objectives that in fact are shared by everybody at international  
level.

130

***Est-on aussi une tentative du CSA d'exporter le modèle français de régulation à d'autres pays?***

135 No, it’s not export, it’s just showing other countries that there are models that exist, that they are  
not the only in it, there are also the Belgium one, there are also the Swiss one, the Canadian one,  
that are also for example in the REFRAM. So it’s also saying that there are other models of regulation  
that sometimes are an alternative to the Anglo-Saxon model that also works and, if we have the  
same kind of objective in terms of pluralism, in terms of limiting the hatred speeches, protecting the  
youth, all those objectives are shared by all the regulators and we can sometimes show them a kind  
of model that exist.

140

***Est-il possible d'établir des critères communs pour la réglementation du contenu audiovisuel entre  
les réalités et les cultures aussi diverses que sont ceux qui vivent dans la Méditerranée?***

145 Yes, because once again we share some same principle, for example, trying to limit the hatred  
speeches, this is something that exists in all those countries; trying to assure political pluralism, that  
is also something that all those authorities in the Mediterranean world try to promote; protecting  
youth. All those objectives are the same for all the actors. Sometimes there are different opinions  
but the principle is shared by everybody and, for example, the RIRM has adopted a common  
declaration about protecting youth in 2009 and in 2011 another declaration about “téléralité”. We  
can share some of those tips even if we don’t apply them exactly the same way, but at least the  
objectives and the message to implement them we can share.

150

155 ***Pendant des dernières années, quelles sont les initiatives ou décisions que vous souligner comme le  
plus important, ou avec un impact social plus grand?***

160 It is the introduction of the digital terrestrial television. Before we only had seven channels and now we came to twenty channels, so it's a big improvement in terms of diversification and multiplication of the channels and, subsequently, when we decided to switch off the analogue channels in 2010-2011 this have been the biggest decision I guess by the CSA and the one that has brought the most impact on the population. As I said more than of 50% still rely on the DTT platform, on the terrestrial platform and those people have seen the number of channels explode from seven to twenty, so it's more than the triple. It's really something that was very important for those people. And then we have also, of course, the policy we have on protecting the youth with all the signalling with -10, -16, -18 and something quite new is our policy regarding representing diversity on the channels. We want that the channels and the programming reflect a more diversity of the society in terms of colours, in terms of race, of gender, that it reflects more the society than it is the case now. So we have a very proactive policy and actions in terms of inciting the channels to reflect more the diversity of the society on the channels and this is something that people little by little will see. It is not yet a lot seen by the people in the country but I guess in the coming years they will see the impact of the action that the council have had on this subject.

175 ***Étant donné que la convergence est une réalité, quelle est votre opinion sur les soi-disant régulateurs convergents, tels que l'OFCOM, et sur la régulation du contenu audiovisuel émis par des médias non conventionnels (mobile, Internet, etc.)?***

180 My background is telecom, so I come from the telecom sector. I have been in the telecom regulating behind the ministry, so I'm from both poles. So definitely I think that converged regulator is something that we will be needed in the future. There is more a personal point of view but, there are more and more countries that have converged regulators but it doesn't mean that you shouldn't keep a kind of specificity of two parts of each regulator. For example the OFCOM have two different colleges, and it's the same with the CRTC, the Canadian one, they have two different colleges: one for the content and the other one for telecom. There can be an overlap between the two colleges but still they need some kind of specialization. I think we need converged regulator but we need to keep in it specificity for content and a specificity for telecom. That's the first part. The second one, regarding internet or mobile platform and all the changes incurred by connected TVs, so it's typically that kind of problems, we definitely need to see how the big principle we have in the audiovisual sector such as protecting youth, such as financing the creation of content can also be putted on those internet contents and be sure that the level of protection that the consumer has now in the audiovisual sector be in one way or another also present in those platforms. This is a challenge for the regulator, for sure, but it's also a necessity to have more converged regulators because when you try to deal with regulating internet or not regulating but at least putting some principle of regulation on internet you see that it's very difficult to separate the dots, to separate telecom and the content. It's all intermixed and you need to have a global approach to try to deal with that. It's not possible to duplicate the regulation of audiovisual on internet but at least try to see what kind of principle can be adopted for both worlds and afterwards how to translate that into a more accurate regulation. That's a challenge we have in front of us, to see how we can, not regulate, but be sure that all what is developed on the new platform –internet, mobile, etc.-, has this level of protection for the consumer.

200

***Tout au long de son existence, de nombreux régulateurs sont transformés. Certains organismes ont gagné plus de compétences, ou de nouveaux mécanismes d'indépendance. À votre avis, le CSA aurait besoin d'un changement ou un ajustement pour améliorer son activité régulatrice?***

205

I think we have the regulatory powers to regulate the audiovisual sector that is OK. After twenty years we have the power we need. It can be changed, it's up to the government or the parliament to see if they want to give us appointing or appointing the head of the public sector or not. But this is not the core business, the big question we have is how to deal with internet and to this respect

perhaps more power should be given to us or perhaps by making us working closer with telecom  
210 regulator together we should see how we can really embrace this internet questions and be sure that  
the contents that are available on internet are good contents or at least that they do not harm  
people, for example. On those issues, it's sure that we don't have a lot of power, and that perhaps  
more power could be given, but we also have to take into account that we only have powers on what  
215 is done in our country and, therefore, we should certainly seek for more collaboration at the  
European level to see how some things can be implemented the same way in other countries, in the  
EU, for example, regarding internet questions.