



Universitat Autònoma de Barcelona

**ADVERTIMENT.** L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència Creative Commons:  [http://cat.creativecommons.org/?page\\_id=184](http://cat.creativecommons.org/?page_id=184)

**ADVERTENCIA.** El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las condiciones de uso establecidas por la siguiente licencia Creative Commons:  <http://es.creativecommons.org/blog/licencias/>

**WARNING.** The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use conditions set by the following Creative Commons license:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=en>



**UAB**

UNIVERSITAT AUTÒNOMA  
DE BARCELONA 2017

EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DEL “MEDIA POLICY-MAKING” DE LA  
REFORMA SOCIALISTA DEL SECTOR AUDIOVISUAL Y LA LEY  
GENERAL DE LA COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL (2004-2011)

TESIS DOCTORAL

EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DEL  
“**MEDIA POLICY-MAKING**”  
DE LA REFORMA SOCIALISTA DEL  
SECTOR AUDIOVISUAL Y LA LEY  
GENERAL DE LA COMUNICACIÓN  
AUDIOVISUAL (2004-2011)

PATRÍCIA MANI REDONDO  
DIRECTOR: DR. CARLES LLORENS MALUQUER

UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELONA 2017

# **Tesis doctoral**

## **Evaluación y análisis del “media policy-making” de la reforma socialista del sector audiovisual y la Ley General de la Comunicación Audiovisual (2004-2011)**

**2017**

Doctoranda: Patrícia Mani Redondo

Director: Dr. Carles Llorens Maluquer

**Estudios de Doctorado en Contenidos de Comunicación en la Era Digital  
Departamento de Comunicación Audiovisual y Publicidad**

**Universitat Autònoma de Barcelona**

*A mi abuela Petra a la que nunca olvidaré.*

## AGRADECIMIENTOS

---

En primer lugar, me gustaría agradecer al profesor Carles Llorens y director de la presente tesis doctoral, todo su apoyo incondicional a lo largo de estos años. Sin sus directrices, recomendaciones, consejos, ánimos e infinita paciencia, este trabajo jamás se hubiera finalizado. La generosidad que ha depositado de manera altruista en todo el proceso, ha sido crucial para esta investigación. Mil gracias, nunca lo olvidaré.

También agradecer a mis padres y a mi hermano Rubén todo lo que han hecho por mí desde siempre. En cuanto al tema que aquí concierne, desde que empezó mi aventura como doctoranda y a lo largo del dilatado y adverso camino recorrido, me han apoyado de tal modo y de tantas formas distintas, que es muy complejo ser justa mediante palabras. Soy muy afortunada de que seáis el pilar básico de mi vida.

A mis padres tengo que agradecerles una confianza absoluta, una sinceridad sagaz y una motivación perpetua. Gracias por enseñarme a pensar, a tomar mis propias decisiones y a ser consciente tempranamente de la importancia de valores como el esfuerzo, la perseverancia y la honestidad en cualquier esfera de la vida. Con mi padre he tenido la suerte de poder compartir cada una de las páginas escritas. Se las ha leído, revisado y me ha regalado su opinión. O como dice él entre risas, su “*humilde*” opinión sin ser ningún experto. Para mí el poderlo compartir también con alguien a quién respeto y admiro tanto, ha sido como un oasis en medio del desierto. Por su parte, mi madre me ha apoyado de manera incondicional como solo una madre sabe y puede hacerlo. Gracias por los miles de detalles diarios que tienes conmigo. Valoro enormemente tu sinceridad, y sé que te duele decirme según qué, pero ese contrapunto lo necesitaré siempre y es el que me hace avanzar.

Gracias Marc por haber estado a mi lado en este proyecto desde que te conocí hace ya casi dos años. Por no haberte quejado ni una sola vez, cuando la tesis acaparaba la mayor parte de mí tiempo e incluso los ratos compartidos. Por leerme tan bien y ser paciente y comprensivo en los momentos más complicados. Por tu ayuda, por creer en mí y por haberme tendido la mano siempre que me tropezaba. Eres un gran compañero y me haces muy feliz, espero estar a la altura en los tiempos venideros. Asimismo, quiero agradecer a tu familia todo lo que han hecho por mí.

Siempre dispongo de unas palabras de agradecimiento para Joan, y aunque siempre se las merece, esta ocasión se lleva la palma. Realmente dos décadas de amistad dan para mucho. Hemos compartido miles de alegrías, algunas penas y cuatro años intermitentes bajo el mismo techo que nunca olvidaré. Desde el principio, Joan ha vivido muy cerca todo el proceso de elaboración de la investigación, iluminando el camino

cuando me perdía y siendo esa fuerza motriz motivadora que te hace avanzar sin detenerte y sin mirar atrás. También su ayuda desde el ámbito del Derecho ha sido fundamental. Por todo ello, mil gracias.

Igualmente me gustaría dar las gracias a mis amigos por todo el apoyo recibido durante estos años y por la confianza depositada en mí: Ciscu, Eva, Laura Z., Gemma C., Vane, Gemma F., Carles G., David, Raquel, Carlos P., Joan L., Carles T., Jaime, Roger R., Gina, Xavi, Bárbara, Otto, Celina, Clara, Manel, Estel, Carla, Roger G, Anna, Jordi F., Guillem, Diana, Figuls, Blanca, Noelia, Jon, Maitane, Maider, Mikel, Alba, Mauri, María, Mónica, Natalia, Laura R., Mike, Albert, Maimó, Jordi S., Cris, Galdric, Anna, Pispá, Núria, Bati, Roger B., Elisa y Marc M. Agradecer también a Pep y a Nancy su confianza en el ámbito laboral y el dejarme la puerta siempre abierta.

El judo es mi gran pasión desde hace veinte años. Con el paso de los años, aunque lo practique cada vez menos, paradójicamente está más presente en todo lo que hago. Fue en el seno del tatami donde aprendí a caer y a levantarme, tanto en un sentido literal como metafórico. Comprendí desde la infancia su código moral formado por valores tan humanos como la amistad, la sinceridad, el respeto, la modestia, el coraje, el autocontrol, la cortesía y el honor. Para mí, de forma inconsciente o consciente, siempre ha sido una filosofía de vida, más que un arte marcial. En la adolescencia aprendí a ganar en las competiciones, pero más importante aún aprendí a perder. Me costó entender porque se perdía si habías entrenado duro y luchado tanto para cumplir un objetivo concreto. Más tarde entendí que lo importante es no tirar la toalla y levantarse siempre después de la caída, sin dejar de buscar nunca nuevos objetivos y horizontes que te hagan feliz, ya sean dentro o fuera del *dōjō*. La tesis ha sido el combate más complicado de mi vida. Aquí no hay adversarios. La lucha es fundamentalmente con uno mismo y en segundo lugar con el objeto de estudio. Y la clave para superarlo, como en el judo, es ser perseverante trabajando muy duro, levantarse al caer, ser honesto con uno mismo y con el propio proyecto, realizándolo lo mejor que se pueda dentro de las posibilidades de cada uno. No sé hasta qué punto lo he conseguido, pero sí que sé que lo he intentado con ese espíritu, y por eso estoy en paz conmigo misma. Gracias *sensei* por todo lo que me has enseñado desde que era tan solo una niña.

Finalmente, esta tesis doctoral es el resultado de la colaboración de las personas entrevistadas en este contexto. Ciertamente en parte, pero sin lugar a dudas, ellos son la génesis y el núcleo de este trabajo. Ha sido un placer entrevistarles y debo agradecerles sinceramente el tiempo que me cedieron sin esperar nada a cambio, la sinceridad de sus aportaciones, los consejos recibidos y los distintos puntos de vistas aportados.

# ÍNDICE

<b>1</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>13</b>
1.1	CONTEXTO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN	13
1.2	ORIGEN DE LA INVESTIGACIÓN	16
<b>2</b>	<b>SOBRE EL OBJETO DE ESTUDIO</b>	<b>17</b>
2.1	PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN Y PRIMERAS DIFICULTADES DETECTADAS	17
2.2	LA LGCA COMO OBJETO DE ESTUDIO	18
2.3	LA REFORMA SOCIALISTA DEL SECTOR AUDIOVISUAL COMO SEGUNDO OBJETO DE ESTUDIO	19
2.4	EL OBJETIVO PRINCIPAL DE ESTA INVESTIGACIÓN	21
2.5	HIPÓTESIS Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN RELACIONADAS CON LOS OBJETOS DE ESTUDIO	21
2.5.1	<i>Hipótesis y preguntas de investigación sobre el primer objeto de estudio</i>	21
2.5.2	<i>Hipótesis y preguntas de investigación sobre el segundo objeto de estudio</i>	22
2.6	UN ENFOQUE HISTÓRICO	24
2.7	ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN Y OTRAS PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	25
<b>3</b>	<b>JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>26</b>
<b>4</b>	<b>LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>28</b>
<b>5</b>	<b>METODOLOGÍA</b>	<b>30</b>
5.1	INTRODUCCIÓN	30
5.2	LA METODOLOGÍA CUALITATIVA	31
5.3	LOS MÉTODOS MIXTOS CUALITATIVOS EMPLEADOS EN ESTA INVESTIGACIÓN	32
5.4	LAS ENTREVISTAS A LA ÉLITE COMO MÉTODO CUALITATIVO	32
5.4.1	<i>La entrevista en profundidad como técnica de investigación</i>	33
5.4.2	<i>Selección de entrevistados</i>	34
5.4.3	<i>Acceso a los entrevistados</i>	35
5.4.4	<i>La entrevista: preparación y realización</i>	35
5.4.5	<i>Análisis de datos</i>	37
5.5	ENTREVISTAS A LA ÉLITE EN ESTA INVESTIGACIÓN	38
5.5.1	<i>Primera diferenciación entre tipo de actores: públicos y privados</i>	38
5.5.2	<i>Listado de actores entrevistados en esta investigación y sistema de citas empleado</i>	40
5.5.3	<i>Selección y acceso a los actores públicos en esta investigación</i>	45
5.5.4	<i>Selección y acceso a los actores privados en esta investigación</i>	49
5.5.5	<i>Preparación y realización de entrevistas en esta investigación</i>	54
5.5.6	<i>Análisis de datos de las entrevistas realizadas</i>	55
5.6	EL ANÁLISIS DOCUMENTAL COMO MÉTODO CUALITATIVO	56
5.6.1	<i>Un método poco estudiado y explicado</i>	56
5.6.2	<i>Algunas consideraciones sobre los documentos y su análisis</i>	57
5.6.3	<i>Los usos específicos de documentos en esta investigación</i>	59
5.6.4	<i>La importancia del rol del investigador en el análisis de documentos</i>	60
5.6.5	<i>La aplicación del método cualitativo del análisis de documentos en esta investigación</i>	61
5.6.6	<i>La citación de los artículos de prensa digital y otros contenidos de páginas web en esta investigación</i>	62
<b>1ª PARTE: MARCO TEÓRICO</b>		
<b>CAPÍTULO I: ANTECEDENTES ACADÉMICOS EN ESPAÑA</b>		<b>67</b>
1.1	INTRODUCCIÓN	67

1.2 REVISIÓN DE LITERATURA SOBRE LAS POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN DEL MANDATO ZAPATERO ANTERIORES A LA LGCA (2004-2011) EN EL CAMPO DE LAS CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN.....	68
1.3 REVISIÓN DE LITERATURA SOBRE LA LGCA EN LAS CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN.....	72
1.4 EL <i>MEDIA POLICY-MAKING</i> EN ESPAÑA DESDE UN ENFOQUE PLURIDISCIPLINAR Y EN UN MARCO DE INVESTIGACIÓN EUROPEO.....	78
1.5 REVISIÓN DE LITERATURA SOBRE LA LGCA EN EL CAMPO DEL DERECHO .....	82
1.6 REVISIÓN DE LITERATURA SOBRE EL <i>POLICY-MAKING</i> EN ESPAÑA DESDE LA CIENCIA POLÍTICA.....	83
<b>CAPÍTULO II: <i>MEDIA POLICY</i>, EL MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>86</b>
2.1 LAS POLÍTICAS CULTURALES Y DE COMUNICACIÓN Y LA <i>MEDIA POLICY</i> COMO ÁMBITOS DE ESTUDIO .....	86
2.2 UN CONCEPTO TEÓRICO CONTROVERTIDO.....	87
2.3 DEFINICIONES.....	88
2.4 DINÁMICAS EN EL PROCESO DEL <i>MEDIA POLICY-MAKING</i> CONTEMPORÁNEO.....	92
2.4.1 <i>Rasgos característicos del proceso del media policy-making contemporáneo británico</i> .....	92
2.4.2 <i>Poder y media policy</i> .....	96
2.5 PARADIGMAS ENTORNO A LAS POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN.....	100
2.6 <i>MEDIA POLICY</i> : ¿UNA NECESIDAD?.....	103
2.7 PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA <i>MEDIA POLICY</i> .....	105
2.7.1 <i>La libertad de expresión</i> .....	106
2.7.2 <i>Interés público</i> .....	106
2.7.3 <i>El mercado de las ideas</i> .....	112
2.7.4 <i>Áreas clave para la media policy</i> .....	112
2.8 PLURALISMO Y <i>MEDIA POLICY</i> .....	113
2.9 APUESTA TEÓRICA: EL ENFOQUE CRÍTICO DE LA <i>MEDIA POLICY</i> .....	117
<b>2ª PARTE: EL SISTEMA MEDIÁTICO ESPAÑOL Y LA ELABORACIÓN DE LEYES EN ESPAÑA</b>	
<b>CAPÍTULO III: EL SISTEMA MEDIÁTICO ESPAÑOL.....</b>	<b>121</b>
3.1 INTRODUCCIÓN .....	121
3.2 LA ETAPA DE LA DICTADURA FRANQUISTA DESDE UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA Y POLÍTICA.....	122
3.3 LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA Y LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 .....	124
3.4 LA LIBERALIZACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN EUROPA.....	126
3.5 EL ESTATUTO DE LA RADIO Y TELEVISIÓN DE 1980 .....	127
3.6 LOS MANDATOS SOCIALISTAS (1982-1996).....	129
3.6.1 <i>Legislación sobre televisión en el mandato de Felipe González</i> .....	129
3.6.2 <i>Consideraciones finales sobre el mandato socialista y sus políticas de comunicación (1982-1996)</i> .....	133
3.7 ESTRUCTURA MEDIÁTICA EN ESPAÑA (2008-2010).....	134
3.7.1 <i>Algunas consideraciones sobre los grupos de comunicación españoles</i> .....	134
3.7.2 <i>Participación de compañías extranjeras</i> .....	135
3.7.3 <i>Los grupos de comunicación multimedia en España y la crisis financiera</i> .....	136
<b>CAPÍTULO IV: LA ELABORACIÓN DE LEYES EN ESPAÑA .....</b>	<b>138</b>
4.1 FASE DE INICIATIVA: LA ELABORACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY DEL GOBIERNO.....	138
4.1.1 <i>Consideraciones previas sobre las iniciativas legislativas del Gobierno</i> .....	139
4.1.1.1 La fase de iniciativa como proceso opaco .....	139
4.1.1.2 Diferencia entre proceso y procedimiento legislativo .....	140
4.1.2 <i>Marco normativo de la iniciativa legislativa ejercida por el Gobierno</i> .....	141
4.1.3 <i>El proceso legislativo: la elaboración de los proyectos de ley del Gobierno</i> .....	142
4.1.3.1 La primera fase de elaboración de un anteproyecto de ley.....	144
4.1.3.2 La segunda fase de elaboración de un anteproyecto de ley.....	145
4.2 FASE CONSTITUTIVA: EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LAS CORTES GENERALES.....	148
4.2.1 <i>El procedimiento común u ordinario de un proyecto de ley</i> .....	148



4.2.2 Fases del procedimiento legislativo ordinario de un proyecto de ley en el Congreso .....	150
4.2.3 Los procedimientos legislativos especiales .....	153
4.2.4 Algunas consideraciones críticas sobre el papel del Senado en el procedimiento legislativo .155	
4.2.5 Fases del procedimiento legislativo de un proyecto de ley en el Senado .....	156
4.3 FASE INTEGRADORA DE EFICACIA .....	159
4.4 DIFERENCIAS ENTRE TIPOS DE LEYES .....	159

### 3ª PARTE: 1ª LEGISLATURA DE ZAPATERO (2004-2008)

#### **CAPÍTULO V: EL PLAN INICIAL PARA LA REFORMA DEL SECTOR AUDIOVISUAL (2004-2005).....165**

5.1 INTRODUCCIÓN .....	165
5.2 EL PAPEL DE MIGUEL BARROSO (2004-2005).....	166
5.3 ORIGEN Y ELABORACIÓN DEL PLAN PARA LA REFORMA DEL SECTOR AUDIOVISUAL ESPAÑOL .....	169
5.4 EL CONSEJO PARA LA REFORMA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE TITULARIDAD DEL ESTADO .....	170
5.5 EL PROBLEMA DE LA CRISIS DE RTVE .....	171
5.6 EL PROBLEMA DEL FRACASO DE LA IMPLANTACIÓN A LA TDT (1996-2004) .....	172
5.7 EL PROBLEMA DE INSEGURIDAD JURÍDICA.....	176
5.8 LA AUSENCIA DE UNA AUTORIDAD AUDIOVISUAL INDEPENDIENTE DE ÁMBITO ESTATAL .....	177

#### **CAPÍTULO VI: LA REACTIVACIÓN DE LA TDT COMO EJE Y PRETEXTO DE LA REFORMA DEL SECTOR**

#### **AUDIOVISUAL SOCIALISTA.....179**

6.1 INTRODUCCIÓN .....	179
6.2 EL PLURALISMO COMO OBJETIVO ESENCIAL EN LA REFORMA AUDIOVISUAL SOCIALISTA.....	179
6.3 OBLIGACIONES EUROPEAS Y LA APUESTA POR LA MODALIDAD DE TDT EN ABIERTO .....	181
6.4 EL PROYECTO DE IMPLANTACIÓN A LA TDT EN 2004 .....	183
6.5 LA MODIFICACIÓN DEL PLAN TÉCNICO DE TELEVISIÓN DIGITAL LOCAL .....	184
6.6 EL PLAN DE IMPULSO A LA TDT (30-12-2004).....	184
6.7 EL PACTO DE EDITORES EN UN CONTEXTO DE PAZ AUDIOVISUAL .....	186
6.8 IMPULSO DE LA TDT, DE LIBERALIZACIÓN DE LA TELEVISIÓN POR CABLE Y FOMENTO DEL PLURALISMO .....	191
6.9 PLAN TÉCNICO NACIONAL DE LA TDT.....	193
6.10 REGLAMENTO GENERAL DE PRESTACIÓN DE SERVICIO DE TDT .....	195
6.11 LA AUTORIZACIÓN PARA QUE SOGECABLE PUDIERA EMITIR EN ABIERTO (CUATRO) .....	196
6.12 LA INCORPORACIÓN DE UN NUEVO CANAL ANALÓGICO, LA SEXTA.....	197
6.13 LA ASOCIACIÓN IMPULSA TDT .....	201
6.14 OTRAS MEDIDAS LEGISLATIVAS Y ACCIONES ALREDEDOR DE LA TDT (2006-2008).....	203
6.14.1 Reducción del IVA al 7% .....	203
6.14.2 Adaptación de las infraestructuras de recepción .....	203
6.14.3 La liberalización de la televisión por cable y otras cuestiones de la TDT.....	204
6.14.4 La gestión del canal múltiple digital .....	204
6.14.5 Plan nacional de transición a la TDT .....	205
6.14.6 Plan Avanza.....	206
6.15 LA SEGUNDA GUERRA DEL FUTBOL.....	207
6.16 LA TDT EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA DEL SECTOR AUDIOVISUAL SOCIALISTA (2004-2008).....	210
6.17 VALORACIONES SOBRE LA TDT ANTES DEL APAGÓN ANALÓGICO Y ALGUNOS RETOS PENDIENTES .....	212

#### **CAPÍTULO VII: LA LEY DE LA RADIO Y LA TELEVISIÓN DE TITULARIDAD ESTATAL .....216**

7.1 INTRODUCCIÓN .....	216
7.2 PRIMERAS CONSIDERACIONES Y OBJETIVO PRINCIPAL DE LA LRTTE .....	217
7.3 PRINCIPALES ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS DE LA LRTTE .....	217
7.3.1 Principio general de servicio público .....	217
7.3.2 Instrumentos que evalúan el cumplimiento de servicio público .....	218
7.3.3 Nueva estructura para la CRTVE .....	219
7.3.4 Sistema mixto de financiación para la CRTVE .....	220

7.4 VALORACIONES GENERALES ALREDEDOR DE LA LRTTE .....	221
7.4.1 Valoraciones de académicas .....	221
7.4.2 Valoraciones de algunos actores entrevistados .....	222
7.5 INCUMPLIMIENTOS DE LA LRTTE .....	223
7.6 RECLAMACIONES DE UTECA RESPECTO DE RTVE .....	228
7.6.1 Primera reclamación: que RTVE cumpla su misión de servicio público .....	228
7.6.2 Segunda reclamación: que se impongan límites publicitarios adicionales a TVE .....	229
7.6.3 Tercera reclamación: que RTVE no compita de forma desleal en las tarifas publicitarias .....	229
7.6.4 Cuarta reclamación: que la reforma de RTVE afecte también a las televisiones autonómicas y locales .....	230
7.7 INTERESES DE UTECA EN TORNO A LA LRTTE .....	230
<b>CAPÍTULO VIII: ANTECEDENTES A LA LGCA EN LA VII LEGISLATURA .....</b>	<b>234</b>
8.1 EL INTENTO FALLIDO DEL GOBIERNO DE AZNAR .....	234
<b>CAPÍTULO IX: ANTEPROYECTOS SOCIALISTAS DE LEY GENERAL AUDIOVISUAL Y DE LEY DE CREACIÓN DEL CEMA EN 2005 .....</b>	<b>237</b>
9.1 INTRODUCCIÓN .....	237
9.2 LOS ANTEPROYECTOS DE LEY GENERAL AUDIOVISUAL Y DE LEY DEL CEMA EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA DEL SECTOR AUDIOVISUAL SOCIALISTA EN 2004.....	238
9.3 LOS ANTEPROYECTOS DE 2005: DOS PROPUESTAS NORMATIVAS DISTINTAS.....	239
9.4 EL ANTEPROYECTO DE LEY GENERAL AUDIOVISUAL DE 2005: UN TEXTO SÓLIDO .....	241
9.5 LA PARALIZACIÓN DE LOS ANTEPROYECTOS DE LEY GENERAL AUDIOVISUAL Y DEL CEMA ANTES DE LA APROBACIÓN DEL CONSEJO DE MINISTROS .....	242
9.6 OBJETIVOS Y PROCESO DE ELABORACIÓN DE LOS ANTEPROYECTOS DE 2005 .....	243
9.7 EL ACUERDO CON UTECA Y EL RESTO DEL SECTOR AUDIOVISUAL .....	247
9.8 ¿POR QUÉ MARÍA TERESA FERNÁNDEZ DE LA VEGA RECHAZÓ AMBOS ANTEPROYECTOS? .....	248
<b>4ª PARTE: 2ª LEGISLATURA DE ZAPATERO (2008-2011)</b>	
<b>CAPÍTULO X: DE LA CRISIS ECONÓMICA A LA CRISIS POLÍTICA Y SU IMPACTO EN EL SECTOR AUDIOVISUAL .....</b>	<b>261</b>
10.1 INTRODUCCIÓN.....	261
10.2 PRIMERA LEGISLATURA ZAPATERO (2004-2008): BONANZA ECONÓMICA Y POLÍTICAS SOCIALES.....	262
10.3 LA CRISIS ECONÓMICA Y FINANCIERA .....	264
10.4 EL IMPACTO DE LA CRISIS EN EL SECTOR AUDIOVISUAL ESPAÑOL.....	268
10.5 EL CONTEXTO DE LA LGCA .....	270
<b>CAPÍTULO XI: LA FLEXIBILIZACIÓN DE LOS LÍMITES DE CONCENTRACIÓN EN EL SECTOR TELEVISIVO .273</b>	
11.1 INTRODUCCIÓN.....	273
11.2 TRAMITACIÓN Y CONTENIDO DE LA LEY 7/2009 DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES .273	273
11.3 EVALUACIÓN DE LA LEY 7/2009.....	275
11.4 CONSECUENCIAS DE LA LEY 7/2009 .....	277
11.4.1 Introducción.....	277
11.4.2 Intento fallido de fusión entre Cuatro y La Sexta .....	280
11.4.3 Absorción de Cuatro por Telecinco .....	282
11.4.4 Absorción de La Sexta por Antena 3 .....	283
11.4.5 Consecuencias en el mercado televisivo español.....	286
<b>CAPÍTULO XII: LA REGULACIÓN DE LA TDT DE PAGO .....</b>	<b>288</b>
12.1 INTRODUCCIÓN.....	288
12.2 TRAMITACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL REAL DECRETO-LEY 11/2009.....	289
12.3 CONTENIDO DEL REAL DECRETO-LEY 11/2009 .....	292

12.4 CONTROVERSIAS ALREDEDOR DE LA NORMA .....	292
12.5 CONVALIDACIÓN DE LA NORMA EN EL CONGRESO Y RECHAZO UNÁNIME AL PROCEDIMIENTO EMPLEADO.....	293
12.6 CONFRONTACIÓN DEL GOBIERNO SOCIALISTA Y DIVERSOS GRUPOS DE COMUNICACIÓN E INICIO DE GOL TV .....	293
12.7 DIVISIÓN DE OPINIONES ENTRE LOS OPERADORES DE TELEVISIÓN PRIVADA DE COBERTURA NACIONAL.....	295
<b>CAPÍTULO XIII: LA NUEVA FINANCIACIÓN DE LA CRTVE .....</b>	<b>297</b>
13.1 INTRODUCCIÓN.....	297
13.2 SITUACIÓN ECONÓMICA DE RTVE 2007-2008.....	299
13.3 LA AUDIENCIA EN RTVE (2008-2012) .....	301
13.4 SITUACIÓN ECONÓMICA DE LAS TELEVISIONES PRIVADAS EN ABIERTO .....	302
13.5 FASE DE INICIATIVA: EL ANTEPROYECTO DE LEY DE FINANCIACIÓN DE LA CRTVE .....	307
13.5.1 <i>Presentación pública del anteproyecto de ley</i> .....	307
13.5.2 <i>Aprobación del anteproyecto de ley por el Consejo de Ministros</i> .....	309
13.5.3 <i>Sobre los informes que acompañan al anteproyecto de Ley</i> .....	310
13.6 FASE CONSTITUTIVA DE LA LEY DE FINANCIACIÓN DE LA CRTVE .....	314
13.6.1 <i>Tramitación con competencia legislativa plena y procedimiento de urgencia</i> .....	314
13.6.2 <i>Discusión del proyecto de ley en el Congreso y el Senado</i> .....	315
13.7 CONTENIDO DE LA LEY 8/2009 DE FINANCIACIÓN DE LA CRTVE .....	317
13.7.1 <i>Exposición de motivos</i> .....	317
13.7.2 <i>Aspectos sobre la financiación</i> .....	317
13.7.3 <i>Fondo de reserva</i> .....	318
13.7.4 <i>Aspectos sobre obligaciones adicionales de servicio público</i> .....	319
13.7.5 <i>Relación entre las peticiones de UTECA en 2008 y el contenido de la ley de la financiación de CRTVE</i> .....	321
13.8 LAS NEGOCIACIONES Y REACCIONES DE UTECA ANTE LA SUPRESIÓN DE PUBLICIDAD EN RTVE.....	323
13.9 ACTORES A FAVOR DE LA LEY 8/2009 E IMPACTO.....	324
13.10 EL SECTOR PUBLICITARIO CONTRARIO A LA LEY 8/2009 .....	325
13.11 EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES CONTRARIO A LA LEY 8/2009 .....	328
13.12 LA DISTRIBUIDORA DE TELEVISIÓN DIGITAL DTS (DIGITAL PLUS) CONTRARIA A LA LEY 8/2009 .....	331
13.13 LOS SINDICATOS Y EL PRESIDENTE DE LA CRTVE CONTRARIOS A LA LEY 8/2009 .....	332
13.14 LOS EXPERTOS CONTRA LA LEY 8/2009 .....	332
13.15 OPOSICIÓN A LA LEY 8/2009 POR PARTE DE LOS ASESORES DE LA SECRETARÍA DE ESTADO DE COMUNICACIÓN..	333
<b>CAPÍTULO XIV: LA LEY GENERAL DE LA COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL 7/2010 .....</b>	<b>336</b>
14.1 INTRODUCCIÓN.....	336
14.2 FASE DE INICIATIVA: ANTEPROYECTO DE LA LGCA.....	342
14.2.1 <i>Justificación de la LGCA en tres razones básicas</i> .....	342
14.2.2 <i>Directiva 2007/65/CE</i> .....	343
14.2.3 <i>La LGCA como parte de la reforma del sector audiovisual y la ruptura con el esquema de transición a la TDT</i> .....	346
14.2.4 <i>Larga demora y opacidad como rasgos generales de la fase de iniciativa</i> .....	347
14.2.5 <i>UTECA como principal actor en la elaboración del anteproyecto de la LGCA</i> .....	349
14.2.6 <i>El papel principal de María Teresa Fernández de la Vega</i> .....	353
14.2.7 <i>El proceso de elaboración del anteproyecto de la LGCA en Moncloa</i> .....	354
14.2.8 <i>Reuniones entre UTECA y el Ministerio de la Presidencia</i> .....	358
14.2.9 <i>La participación de UTECA en el anteproyecto de la LGCA</i> .....	358
14.2.10 <i>Intereses de UTECA en la LGCA</i> .....	361
14.2.11 <i>Aprobación del anteproyecto de la LGCA por el Consejo de Ministros y remisión del texto a consulta</i> .....	366
14.2.12 <i>Remisión del proyecto de la LGCA al Congreso de los Diputados</i> .....	371
14.3 FASE CONSTITUTIVA: EL PROYECTO DE LA LGCA EN LAS CORTES GENERALES.....	372
14.3.1 <i>La discusión de la LGCA en el Congreso</i> .....	372
14.3.2 <i>¿Difirió la elaboración de la LGCA de otras normas por tratarse del sector audiovisual? ....</i>	376

14.3.3	<i>Primera crítica: la rápida tramitación de la LGCA</i>	376
14.3.4	<i>Segunda crítica en el Congreso: la influencia de UTECA en la LGCA</i>	378
14.3.5	<i>La discusión de la LGCA en el Senado</i>	379
14.3.6	<i>Actores políticos: experiencia y perspectiva sobre la elaboración de la LGCA</i>	382
14.3.6.1	Introducción	382
14.3.6.2	Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	383
14.3.6.3	Partido Popular (PP)	389
14.3.6.4	Convergencia i Unió (CIU)	392
14.3.6.5	Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)	394
14.4	EL PAPEL DE LOS ACTORES INSTITUCIONALES, SOCIALES Y CORPORATIVOS EN LA ELABORACIÓN DE LA LGCA	398
14.4.1	<i>Actores institucionales del sector audiovisual con intereses sociales</i>	401
14.4.1.1	Corporación de Radio y Televisión Española (CRTVE)	401
14.4.1.2	Consell de l’Audiovisual de Catalunya (CAC)	403
14.4.1.3	El sector audiovisual catalán	406
14.4.2	<i>Actores sociales con intereses sociales</i>	407
14.4.2.1	Los sindicatos de periodistas	407
14.4.2.2	Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC) y el Observatorio de Contenidos Televisivos y Audiovisuales (OCTA)	421
14.4.2.3	Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI)	439
14.4.2.4	Red de Medios Comunitarios (ReMC)	444
14.4.2.5	Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC)	461
14.4.2.6	Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial (Autocontrol)	462
14.4.2.7	Unión Latina de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura (ULEPICC)	462
14.4.2.8	Alfabetización Mediática: Juan Carlos Gava de Cara y José Manuel Pérez Tornero	465
14.4.3	<i>Actores corporativos del sector audiovisual con intereses económicos en el mismo y/o en otros sectores</i>	468
14.4.3.1	La Asociación Española de Anunciantes (AEA) y la Plataforma de la Industria Publicitaria	468
14.4.3.2	Asociación Española de Radiodifusión Comercial (AERC)	480
14.4.3.3	Federación de Asociaciones de Productores Audiovisuales de España (FAPAE)	483
14.4.3.4	Coalición de Creadores e Industrias de Contenidos Audiovisuales	487
14.4.4	<i>Actores corporativos del sector de las telecomunicaciones con intereses económicos en el mismo y/o en el sector audiovisual</i>	488
14.4.4.1	Asociación Multisectorial de Empresas de Tecnologías de la Información, Comunicaciones y Electrónica (ASIMELEC)	488
14.4.4.2	Cableuropa, S.A.U. Y Tena ría, S.A. (ONO)	490
14.4.4.3	Telefónica de España, S.A.U y Telefónica Móviles España, S.A.U (Telefónica)	491
14.4.5	<i>Actores corporativos ajenos al sector audiovisual con intereses económicos vinculados a la comunicación comercial de sus productos</i>	491
14.4.5.1	Cerveceros de España	491
14.4.5.2	Federación Española de Bebidas Espirituosas (FEBE)	493
14.5	EL CONTENIDO DE LA LGCA	493
14.5.1	<i>Derechos del público</i>	494
14.5.2	<i>Derechos de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual</i>	497
14.5.3	<i>Régimen jurídico básico para la prestación de servicios de comunicación audiovisual</i>	498
14.5.4	<i>Consideraciones alrededor de las licencias</i>	499
14.5.5	<i>Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA)</i>	502
14.6	ASPECTOS DE LA LGCA QUE BENEFICIARON A UTECA	506
14.7	LOS BENEFICIOS PARA EL GOBIERNO SOCIALISTA DE LA APROBACIÓN DE LA LGCA	516

**EPÍLOGO: POLÍTICAS Y REGULACIÓN EN MATERIA AUDIOVISUAL EN EL MANDATO POPULAR (2012 - 2015)**

**CAPÍTULO XV: MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE ADMINISTRACIÓN DE LA CRTVE .....521**

15.1	NUEVO GOBIERNO, NUEVAS POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN Y MÁS RECORTES	521
15.2	LA “REGUBERNAMENTALIZACIÓN” DE LA CRTVE EN 2012	522

<b>CAPÍTULO XVI: LA POSIBILIDAD DE EXTERNALIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN DE LAS TELEVISIONES PÚBLICAS AUTONÓMICAS .....</b>	<b>526</b>
<b>CAPÍTULO XVII: LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (CNMC) .....</b>	<b>528</b>
<b>CAPÍTULO XVIII: LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 27 DE NOVIEMBRE DE 2012 Y EL CIERRE DE NUEVE CANALES TDT .....</b>	<b>532</b>
18.1 INTRODUCCIÓN.....	532
18.2 EL ACATAMIENTO DE LA SENTENCIA Y EL CIERRE DE NUEVE CANALES TDT .....	533
18.3 EL PROCESO DE MODIFICACIÓN DE LAS CONCESIONES EN LA LEY 10/2005 DE MEDIDAS URGENTES Y EN EL REAL DECRETO 944/2005.....	534
18.4 ¿MODIFICACIÓN O NUEVA CONCESIÓN? .....	536
18.5 REACCIÓN UTECA ANTE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 27 DE NOVIEMBRE DE 2012 .....	537
18.6 TENSIONES ENTRE UTECA Y EL GOBIERNO POPULAR SOBRE EL CIERRE DE LOS NUEVE CANALES TDT .....	538
18.7 INFRAESTRUCTURAS Y GESTIÓN 2002 PRESENTÓ UN NUEVO RECURSO PARA EL CESE DE 8 CANALES TDT MÁS .....	541
18.8 ALGUNAS CONSECUENCIAS DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 27 DE NOVIEMBRE DE 2012.....	541
18.9 CONCESIÓN DEL GOBIERNO POPULAR DE SEIS LICENCIAS NUEVAS.....	542
18.10 LA NUEVA CONTRARREFORMA AUDIOVISUAL DEL GOBIERNO POPULAR.....	543
 <b>5ª PARTE: CONCLUSIONES Y BIBLIOGRAFÍA</b>	
 <b>CONCLUSIONES GENERALES.....</b>	<b>549</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>571</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS Y ACRÓNICOS.....</b>	<b>600</b>

## ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1: LISTADO DE ACTORES ENTREVISTADOS: MOTIVO, CARGO, LUGAR Y FECHA DEL ENCUENTRO .....	41
TABLA 2: INGRESOS DE TELEVISIÓN EN ABIERTO Y DE PAGO (MILLONES DE EUROS).....	303
TABLA 3: INGRESOS PUBLICITARIOS DE TELEVISIÓN POR TIPO DE OPERADOR (MILLONES DE EUROS).....	304
TABLA 4: PETICIONES UTECA EN TORNO A LA TELEVISIÓN PÚBLICA.....	305
TABLA 5: COMPARATIVA PETICIONES UTECA Y ASPECTOS REGULADOS EN LA LEY .....	321
TABLA 6: EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA LGCA.....	339
TABLA 7: LÍMITES CUANTITATIVOS EMISIÓN DE PUBLICIDAD PREVIA A LA LGCA.....	470
TABLA 8: LÍMITES CUANTITATIVOS EMISIÓN DE PUBLICIDAD EN LA LGCA.....	472
TABLA 9: COMPARATIVA INTERESES UTECA Y ASPECTOS REGULADOS EN LA LGCA.....	507

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: AUDIENCIA DE LOS CANALES GENERALISTAS (PORCENTAJE).....	302
--	-----

# 1 INTRODUCCIÓN

## 1.1 Contexto general de la investigación

Los días previos a las elecciones de 14 de marzo de 2004, el Gobierno popular, dirigido por José María Aznar, protagonizó a raíz de los atentados del 11-M una de las manipulaciones más burdas de los medios de comunicación públicos y privados desde la llegada de la Democracia. Como ejemplo, así lo explicaba, once años más tarde, Jorge Dezcallar, ex director del CNI por aquel entonces, en su libro de memorias<sup>1</sup>. En él narra la manipulación de la que fue víctima por parte del Ejecutivo de Aznar durante la investigación de los atentados del 11-M. En una entrevista concedida al diario El Mundo<sup>2</sup>, Dezcallar afirmaba:

*“Timermans (entonces secretario de Estado de Comunicación) me llamó seis veces de parte del presidente para que saliera en televisión y dijera que seguíamos trabajando en la pista de ETA, cuando ellos ya sabían que se había detenido a esta gente. Ahí sí me sentí manipulado y ciertamente muy mal: una cosa es que me dejaran al margen y no me informaran, y otra es que pretendieran utilizarme de una forma tan torticera y tan torpe. (...)”.*

Como es sabido, esta manipulación de la comunicación le pudo costar al Partido Popular la victoria electoral pues algunos sondeos previos a las elecciones apuntaban incluso a una mayoría absoluta del PP. En todo caso, el Partido Socialista dio la sorpresa ganando las elecciones con holgura fruto de una alta participación. Ese mismo día, algunos medios de comunicación publicaron que era complicado analizar la influencia del atentado en Madrid, aunque afirmaron que la probable autoría de Al Qaeda y las sospechas de manipulación informativa, por parte del Gobierno popular, podrían haber contribuido a alterar la tendencia que marcaban las encuestas<sup>3</sup>. Según Michavila (2005, p.32), los atentados del 11 de marzo de 2004, tuvieron una incidencia decisiva en las elecciones. Ciertamente es que tal incidencia fue pequeña en términos porcentuales, aunque fue determinante para cambiar el resultado final.

El hecho de que un buen número de ciudadanos españoles salieran a la calle el día de reflexión en señal de protesta, exigiendo al Gobierno la verdad antes de votar y la alta participación, manifiesta, entre otras cosas, la importancia y el grado de concienciación de

---

<sup>1</sup> Dezcallar, J. “Valió la pena. Una vida entre diplomáticos y espías”, Madrid, editorial Península. 2015.

<sup>2</sup> Pita, E. (04-10-2015). Jorge Dezcallar: “Lo garantizo. Yo no sabía que iban a atentar en Madrid el 11-M”. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/cronica/2015/10/04/560fb503268e3e71638b4573.html>. [Fecha de acceso: enero, 2016]

<sup>3</sup> Redacción (14-03-2004). “El PSOE gana las elecciones con una mayoría holgada sobre el PP”. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/elpais/2004/03/14/actualidad/1079255834\\_850215.html](http://elpais.com/elpais/2004/03/14/actualidad/1079255834_850215.html) [Fecha de acceso: enero, 2016].

muchos ciudadanos españoles ante los ataques al derecho fundamental “*a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión*”<sup>4</sup>.

Este hecho histórico ilustra como pocas algunas de las características inherentes al sistema mediático español, englobado dentro del modelo mediterráneo de Hallin y Mancini (2004)<sup>5</sup>. Estas peculiaridades son: un alto paralelismo político, vinculado también en ese caso al alto grado de control de los medios de comunicación públicos por parte del Gobierno; una profesionalización periodística débil derivada de la manifiesta y alta instrumentalización de los medios de comunicación públicos y privados y, finalmente, una fuerte intervención del Estado en los medios.

Estas características del sistema mediático español también se manifiestan, como se analizará más adelante, en la reforma del sector audiovisual español propuesta por el Partido Socialista en su programa electoral de 2004 (PSOE, 2004) y que ya habían manifestado abiertamente en la oposición. Cuando el Gobierno de Zapatero llega al poder, además de la crisis comunicativa desatada por la manipulación de información del 11M por parte del Ejecutivo popular, se suman una serie de preocupaciones respecto al sector audiovisual. Los principales eran la crisis económica de radiotelevisión española, el fracaso de la implantación de la TDT (1996-2004), la inseguridad jurídica del sector generada por múltiples regulaciones según el soporte y el ámbito geográfico, la inexistencia de una ley general audiovisual y la ausencia de una autoridad independiente de regulación audiovisual estatal (Castillejo, EP, 2015<sup>6</sup>)<sup>7</sup>.

Ante ese panorama audiovisual, no es de extrañar que el nuevo Gobierno socialista liderado por Zapatero, se pusiera a trabajar rápidamente para cumplir su promesa de reformar el sector audiovisual, convirtiéndola en un asunto central de su agenda política. A modo de avance, porque ya se detallará más adelante en esta investigación, se planteaba la elaboración de un anteproyecto de ley de servicio público de radio y televisión de titularidad estatal; un anteproyecto de ley general audiovisual; y un anteproyecto de ley que creara un consejo estatal de medios audiovisuales (a partir de ahora CEMA). Además, se requerían dos reales decretos. Uno que modificara el Plan Técnico Nacional de Televisión Digital Terrestre y otro el Plan Técnico Nacional de la Televisión Privada<sup>8</sup>. Como se explicará más adelante, el plan buscaba dos objetivos fundamentales: solucionar

---

<sup>4</sup>Constitución Española 1978. Título I de los deberes y de los derechos fundamentales. Capítulo II. Derechos y Libertades. Sección 1. <sup>a</sup> De los derechos fundamentales y de las libertades públicas. Artículo 20.

<sup>5</sup> Ver *Modelos de Sistemas Mediáticos*, de Hallin y Mancini, 2008. Primera publicación en 2004.

<sup>6</sup> Ángel García Castillejo, fue de abril de 2004 hasta diciembre de 2005, asesor del secretario de Estado de Comunicación Miguel Barroso (Ministerio de la Presidencia). Fue entrevistado para esta investigación el 22 de abril de 2015.

<sup>7</sup> Entrevista Personal (EP), realizada el 22 de abril de 2015.

<sup>8</sup> Visto en la aprobación en Consejo de Ministros del 24 de junio de 2005 del Plan de Reforma del Sector Audiovisual.



las disfunciones del sector televisivo e introducir más pluralidad del sistema audiovisual español.

Este ambicioso plan de reforma del sector audiovisual del Gobierno socialista, se desarrolló durante la VIII (2004-2008) y la IX (2008-2011) legislaturas de Zapatero. Estos dos mandatos permiten que Zallo (2010) y Bustamante (2010) marquen el desarrollo de la reforma socialista en dos etapas distintas basadas en cada legislatura.

En concreto, las políticas de comunicación de la primera etapa (VIII legislatura), pretendían llevar a cabo algunos cambios progresistas en el sistema comunicativo español. Por el contrario, en la segunda etapa (IX legislatura), estas iniciativas se disolvieron en un giro neoliberal, según estos autores, dando lugar a una “contrarreforma audiovisual” que claramente se contrapuso a los logros de la primera legislatura.

Dentro de este proyecto de reforma audiovisual, una pieza clave fue la aprobación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (LGCA a partir de ahora) en la que culmina la reforma socialista. Sin embargo, la creación del CEMA<sup>9</sup>, uno de los puntales de la ley, no pasó del papel y no llegó a constituirse a pesar de los esfuerzos del ministro de la Presidencia, Ramón Jáuregui, en la preparación de un acuerdo y un reglamento para su desarrollo. Las presiones externas de las televisiones privadas y los grupos políticos impidieron, en parte, su aprobación según Morales Fernández (EP, 2015).<sup>10</sup>

En el fondo, la LGCA y el desarrollo de estas políticas de comunicación socialistas es un largo camino iniciado con un plan concreto, pero luego repleto de decisiones políticas contradictorias y cambiantes. Un proceso lógico pues el contenido específico de una política de comunicación refleja los acuerdos políticos en un tiempo y espacio particular y el equilibrio de poder y ventajas entre gobierno e industria (Van Cuilenburg y McQuail, 2003, p.182).

Pero no hay que olvidar los factores externos en el desarrollo de estas políticas. Bruselas había aprobado en 2007 la revisión de la directiva televisión sin fronteras y cada estado debía transponerla a su legislación nacional en dos años. Además, la Comisión Europea también obligaba al apagón analógico para 2012. Por tanto, las decisiones de la UE eran condicionantes que obligaban, con un margen amplio, también a la reforma del sector en España.

Por último, no puede obviarse como factor externo, la irrupción de la crisis económica y financiera general que impacta en España en 2008. Según Bustamante

---

<sup>9</sup> Finalmente, el Gobierno socialista optó por incluir la creación del CEMA en la misma LGCA.

<sup>10</sup> Alfonso Morales Fernández fue, desde el 2006 al 2012, asesor de varios secretarios de Estado de Comunicación, entre los cuales se encuentra Ramón Jáuregui (Ministerio de la Presidencia). Fue entrevistado para esta investigación el 22 de enero de 2015.

(2015), brindó “*la gran ocasión*” y el *supremo pretexto*” para un proceso de desregulación de los medios de comunicación de forma acelerada, que condicionaron una regulación concreta, tanto de los medios privados como, especialmente, de la función y control de los medios públicos. Es en este contexto, tan complejo, se sitúa esta tesis doctoral sobre el *desarrollo de las políticas de comunicación del Gobierno Rodríguez Zapatero*.

## **1.2 Origen de la investigación**

Esta investigación tiene en parte un origen conceptual y lingüístico. En la Lengua Española el concepto “política” tiene un carácter polisémico, lo que provoca confusión. Por el contrario, en la lengua inglesa se diferencia de forma matizada entre *politics*, *polity* y *policy*. Con *politics* se designan las interacciones y conflictos entre los actores políticos más tradicionales (especialmente los partidos políticos, los grupos de interés, los sindicatos, o los nuevos movimientos sociales), que pretenden acceder al poder legislativo o gubernamental respetando las reglas constitucionales e institucionales –en inglés denominado *polity*– (Knoepfel, Larrue, Subirats y Varone, 2008, p.35). Así, el término *polity* se utiliza en el sentido de comunidad, pues se incluyen las actividades humanas que tienen que ver con el Gobierno y con las diferentes formas de gobierno y con el concepto de Estado. Finalmente, la *policy* guarda relación con el plan de acción, programa político y principios para la gestión de algo concreto. Aunque la cuestión terminológica se tratara más adelante, estas distinciones despertaron el interés de esta investigadora por las políticas de comunicación, y más concretamente, por el *politics* que las rodea.

El autor que despertó el interés de esta investigadora por el *politics* fue Des Freedman y su libro, “*The Politics of Media Policy*”(2008), donde analiza y compara el *media policy-making* contemporáneo en Reino Unido y Estados Unidos y sus controversias y luchas de poder: *politics*. Emplea una metodología cualitativa basada en cuarenta entrevistas en profundidad a expertos y a la élite participante en el *media policy-making* de ambos países y de funcionarios de Bruselas. A partir de las entrevistas realizadas, indagó sobre el proceso de elaboración de políticas a partir de los asuntos esenciales de debate dentro de las políticas de comunicación contemporáneas como la propiedad de medios de comunicación, el contenido, el servicio público de radiotelevisión y el impacto de la digitalización. Una de las conclusiones principales de su estudio es que a pesar del aumento del número de actores en participar en el *media policy-making* contemporáneo, esto no ha significado un desafío al epicentro de poder que se concentra en una pequeña élite (Freedman, 2008, p.104). De hecho, afirma que el proceso del *media policy-making* es exclusivo, desigual, distorsionado y fundamentalmente no democrático (Freedman, 2008, p.80). Esta conclusión es contraria a la percepción de los entrevistados en su investigación,

que consideraban las políticas de comunicación, como un proceso desinteresado donde los problemas son solucionados a favor del interés público a partir de la aplicación imparcial de mecanismos específicos para cambiar situaciones (Freedman, 2008, p.1). Comprobar si esta doble percepción antagónica se verificaba en el caso español parecía una oportunidad de investigación relevante.

Además de Freedman otra fuente de inspiración ha sido el trabajo teórico de Hallin y Mancini (2004), en el que analiza entre otros el modelo mediterráneo o pluralista polarizado que presenta una serie de características específicas, entre las cuales destacan el alto paralelismo político, la instrumentalización y la fuerte intervención del Estado.

Por tanto, el trabajo de Freedman (2008) y la obra de Hallin y Mancini (2004), son los que provocaron la formulación de la pregunta inicial: ¿A qué conclusiones se llegaría si se realizara una investigación similar a la de Freedman (2008) en España? Si Freedman considera que el proceso del *media policy-making* contemporáneo en Reino Unido y Estados Unidos es un fenómeno esencialmente político y en manos de una élite que concentra el poder en las tomas de decisiones a pesar de que ambos países forman parte del modelo liberal, según Hallin y Mancini, ¿qué se puede esperar del caso español? ¿El proceso de elaboración de las políticas de comunicación estará aún más alejado del interés general y en manos de un reducido núcleo de actores económicos y políticos?

## **2 SOBRE EL OBJETO DE ESTUDIO**

### **2.1 Propuesta de investigación y primeras dificultades detectadas**

Por tanto, la primera idea de investigación partía del trabajo de Freedman (2008) y pretendía establecer un diseño de investigación similar, no en el sentido comparativo internacional pero sí en cuanto a metodología y a objeto de estudio. Así que se planteó una investigación parecida partiendo de la perspectiva crítica de las políticas de comunicación de Freedman y analizando a fondo el proceso del *media policy-making* contemporáneo español.

Sin embargo, rápidamente se presentaron dos problemas distintos en torno al diseño de una tesis doctoral con estas características. El primer problema, tuvo que ver con la necesidad de acotar el objeto de estudio. Es decir, el análisis del proceso del *media policy-making* contemporáneo en España a partir de un planteamiento general vinculado a temas de debate clave sobre los medios de comunicación como los planteados por Freedman (2008) era un diseño de investigación demasiado ambicioso, abstracto, disperso, poco tangible y con muchas dificultades de ejecución teniendo en cuenta las posibilidades reales de la investigadora.

A todo esto, cabe añadir el segundo problema relacionado a cómo diseñar y aplicar la metodología cualitativa basada en entrevistas en profundidad a expertos y participantes en el proceso de elaboración de políticas de comunicación español. En general, el *policy-making* en España es un proceso opaco y a puerta cerrada, aunque sí que hay más transparencia en el proceso legislativo. Esta falta de transparencia en el entorno donde se desarrollan las políticas de comunicación, deriva en un déficit considerable de acceso de información. Además, se trata de un proceso protagonizado por actores vinculados a altos cargos políticos, alto funcionariado de la Administración Pública y máximos representantes de las televisiones privadas, a veces difíciles de identificar y más todavía de acceder. La dificultad era ¿cómo elaborar una lista de actores que permitieran analizar el proceso del *media policy-making* contemporáneo en España? Y, ¿cómo acceder a ellos? Más adelante se detallará cómo se afrontaron estas limitaciones.

## **2.2 La LGCA como objeto de estudio**

La LGCA parecía un ejemplo perfecto para investigar este proceso del *media policy-making* contemporáneo en España y solucionar los dos problemas planteados en el punto anterior. Esta ley es adecuada en principio para el análisis científico por cuatro motivos.

En primer lugar, por su importancia, pues es clave en la ordenación del sector audiovisual en España. Se trata, para algunos autores, de un hito legislativo en la democracia constitucional española (Chinchilla y Azpitarte 2011, p.19). Hasta la entrada en vigor de esta medida, la legislación española sobre el sector audiovisual representaba como pocas los rasgos distintivos de una “selva” normativa espesa, desordenada y carente de sentido (Botella, 2007; De la Quadra Salcedo, 2011; Segovia y Luján, 2010). Es verdad que la nueva ley recogía las medidas legislativas introducidas a lo largo de las dos legislaturas de Zapatero, pero la LGCA no solo acomete a la creación de un marco legal estable para el sector audiovisual, poniendo fin a una gran dispersión legal, “*sino que también y sobre todo contempla la creación del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (...)*” (Perales y Pastor, 2010, p.53).

El segundo motivo, es que el proceso de elaboración de la LGCA es suficientemente largo que permite analizar el *media policy-making* contemporáneo español trascendiendo el caso particular. Al ser general posee una dimensión contemporánea y global evidente y esto se corresponde con las temáticas generales de las políticas de comunicación investigadas por Freedman (2008). En esta investigación, la excusa de estudio de la elaboración de LGCA permite estudiar el caso español y el proceso legislativo concreto iniciado por el Gobierno socialista. Desde la perspectiva de la ciencia política, el análisis de

una política pública ha de incorporar el análisis de las leyes, pero también el proceso de elaboración (Knoepfel, Larrue, Subirats y Varone, 2008, p.37).

El tercer motivo es que la LGCA permite detectar de forma sencilla algunos de los actores participantes en su proceso de elaboración. El último motivo tiene que ver con la acotación temporal que permite la LGCA al ser aprobada el 31 de marzo de 2010. Este hecho permite el rastreo de los actores concretos en el tiempo, permite elaborar una cronología del proceso y permite descubrir algunas informaciones sobre las políticas de comunicación de esta época. Además, es lo suficientemente reciente como para considerarla contemporánea pero lo suficientemente histórica como para que el acceso a los diferentes actores seleccionados fuera más accesible y estuvieran más predispuestos a expresar opiniones con más libertad sobre el proceso de elaboración de la LGCA.

### **2.3 La reforma socialista del sector audiovisual como segundo objeto de estudio**

En definitiva, el análisis del proceso de elaboración de la LGCA parecía una apuesta clara y segura, pero difícil y compleja. Por eso, inicialmente, se planteó la investigación alrededor de este objeto de estudio para analizar la participación y las relaciones entre los actores participantes, en especial los de tipo político y social. De igual modo, se pretendía detectar las dinámicas de poder de los actores. Este análisis permitiría, igualmente, evaluar aquellos objetivos e intereses que perseguían los diferentes actores en torno a la norma y, en definitiva, señalar quién ganó y quién perdió con la nueva ley.

Sin embargo, el análisis inicial de la documentación y las aportaciones de algunos de los primeros entrevistados (Carbonell, EP, 2015; Cortés, EP, 2015; García Castillejo, EP, 2015; López, EP, 2015)<sup>11</sup>, hizo patente que esta norma formaba parte de un conjunto normativo más amplio fruto de un plan para la reforma del sector audiovisual español que el Gobierno de Zapatero diseñó en 2004. Por tanto, se consideró que para entender el proceso del *media policy-making* a partir de la elaboración de la LGCA, era imprescindible investigar la norma dentro de un contexto legislativo más amplio y, en definitiva,

---

<sup>11</sup> Entrevistas Personales (EP) realizadas en el contexto de esta investigación. En el punto 5 sobre metodología se introducirán más detalles al respecto.

relacionarla con las numerosas medidas aprobadas<sup>12</sup> durante la primera y la segunda legislatura de Zapatero (2004-2008 /2008-2011).

Este análisis más amplio es necesario por dos motivos. El primero, porque la LGCA recoge varias de estas normas anteriores, que fueron negociadas con los actores principales con anterioridad a la aprobación de la LGCA. El ejemplo más claro es la posibilidad que recogía la ley de una mayor concentración de los operadores de la televisión privada. En segundo lugar, la LGCA es parte, si bien prioritaria y fundamental, de un plan global del Gobierno socialista de 2004, pero que, sin embargo, fue evolucionando e incluso cambiando con el paso del tiempo durante las dos legislaturas de Zapatero.

En síntesis, comprender el *media policy-making* de la LGCA, el *politics* de esta norma no se puede hacer de forma aislada o autónoma sin el resto del paquete normativo que componía la reforma socialista del sector audiovisual español. Por tanto, se definió la reforma del sector audiovisual de Zapatero como objeto de estudio en esta investigación. En concreto, el plan para la reforma del sector audiovisual diseñado en 2004 y el desarrollo regulatorio de este plan a lo largo del mandato de Zapatero (2004-2011).

Para llevar a término esta investigación, se estudiará los objetivos fundamentales que se marcó el Gobierno socialista y el contenido principal de las medidas legislativas aprobadas durante el periodo indicado, y su relación con el plan inicial de la reforma del sector audiovisual de 2004, teniendo siempre en cuenta la elaboración y contenido de la LGCA, como eje y culminación del proceso. Así, en esta investigación se distinguen dos objetos de estudios diferentes pero que funcionan de forma dependiente y complementaria:

- a) **PRIMER OBJETO ESTUDIO:** El proceso del *media policy-making* de la reforma del sector audiovisual socialista, desde el diseño del plan de dicha reforma en 2004 hasta su ejecución a lo largo del mandato de Zapatero en sus dos legislaturas (2004-2008/2008-2011). Incluye el desarrollo normativo del plan, y, por tanto, el

---

<sup>12</sup> **Medidas legislativas aprobadas en la primera legislatura de Zapatero (2004-2008):** RD 439/2004, de 12 de marzo, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Local; Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y Fomento del Pluralismo; RD 944/2005, de 29 de julio, del Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre; RD 945/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de prestación de servicio de TDT; Orden Ministerial ITC 2476/2005, de 29 de julio, por el que se aprobó el Reglamento técnico y de prestación del servicio de televisión digital terrestre; RD 946/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba la incorporación de un nuevo canal analógico de televisión en el Plan Técnico Nacional de la televisión privada; Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y Televisión de Titularidad Estatal y la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine. **Medidas legislativas aprobadas en la segunda legislatura de Zapatero (2008-2011):** Ley 7/2009, de 3 de julio, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones (procedente del Real Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero); RD Ley 11/2009, de 13 de agosto, por el que se regula, para la concesiones de ámbito estatal, la prestación del servicio de televisión digital terrestre de pago mediante acceso condicional; Ley 8/2009, de 28 de agosto, de Financiación de la Corporación Radio Televisión Española y la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

análisis de las medidas legislativas aprobadas durante el periodo indicado y su relación con la futura LGCA.

- b) SEGUNDO OBJETO ESTUDIO:** Se estudiará la elaboración de la LGCA en las tres fases legislativas clásicas: de iniciativa, constitutiva e integradora de eficacia; se estudiará el papel de los distintos actores interesados en la elaboración de la norma. Y, finalmente, se analizará el contenido de la LGCA con el fin de detectar la materialización o no de los intereses de los actores participantes gracias al trabajo de *lobby* realizado.

## **2.4 El objetivo principal de esta investigación**

Por tanto, esta tesis doctoral tiene como objetivo principal analizar el *media policy-making* contemporáneo español del mandato de Zapatero (2004-2011). Para alcanzarlo, se analiza el caso concreto del proceso de elaboración de la LGCA. Como se ha apuntado antes, el proceso de elaboración de esta norma, está muy relacionado con otros procesos legislativos que formaron parte de la reforma del sector audiovisual socialista, desarrollada durante las dos legislaturas de Zapatero (2004-2008/2008-2011). Por esa razón, el análisis de la elaboración de la LGCA está contextualizado y relacionado con el resto de medidas legislativas aprobadas en dicha reforma.

## **2.5 Hipótesis y preguntas de investigación relacionadas con los objetos de estudio**

A continuación, se presentarán dos hipótesis generales, cada una relacionada con uno de los objetos de estudio antes señalados. También, se expondrán las preguntas de investigación vinculadas directamente a los dos objetos de estudio. A modo de avance, en el punto 2.7, se introducirá la estructura de esta tesis doctoral, y en la primera parte que contiene el marco teórico se presentarán igualmente, algunas preguntas de investigación vinculadas a los conceptos teóricos desarrollados y al enfoque general.

### **2.5.1 Hipótesis y preguntas de investigación sobre el primer objeto de estudio**

A partir de Bustamante (2010) y Zallo (2010), se considera que en la reforma del sector audiovisual del Gobierno socialista (2004-2008/2008-2011), se pueden distinguir dos políticas de comunicación distintas y muy dispares. La lógica de corte progresista que caracterizó el plan para la reforma del sector audiovisual de la primera legislatura de Zapatero (2004-2008) cambió radicalmente hacia una lógica neoliberal en la segunda. Así, entre 2008 y 2011 hubo una acumulación de contrarreformas que condujeron a un modelo de sistema comunicativo de corte des-regulado y privatista en perjuicio del servicio público. Este modelo culminado con la aprobación de la LGCA, fue muy distinto al

diseñado por el Ejecutivo socialista en 2004 (Bustamante, 2010; Zallo, 2010). Se buscará confirmar esta hipótesis desde el análisis interno del proceso de elaboración de estas políticas, es decir, desde el análisis del *media policy-making*.

### **Preguntas relacionadas con la hipótesis del primer objeto de estudio**

- Si se confirma la hipótesis anterior, ¿por qué la política de comunicación del Gobierno socialista dio un giro neoliberal?
- Según Zallo (2010), el argumento de la crisis económica y financiera ayudó a la legitimación del giro brusco de las políticas de comunicación socialista al corte neoliberal en la segunda legislatura de Zapatero. ¿Qué papel tuvo la crisis?
- ¿Cómo se materializó la política de comunicación de corte neoliberal en el marco legislativo de la reforma del sector audiovisual?
- ¿Hubo un cambio en el *media policy-making* español de una legislatura a otra?
- ¿Qué papel tuvo UTECA a lo largo del desarrollo y ejecución de la reforma del sector audiovisual (2004-2008/2008-2011)?
- ¿Cómo se implementó el plan para la reforma del sector audiovisual que el Gobierno socialista diseñó en 2004?

### **2.5.2 Hipótesis y preguntas de investigación sobre el segundo objeto de estudio**

Se parte de la hipótesis a partir de Freedman (2008) de que el proceso de elaboración de la LGCA se caracterizó por ser exclusivo, desigual, opaco y no democrático. Así, se quiere corroborar que en la participación en el proceso de elaboración de la LGCA las dinámicas de poder se concentraron en el Gobierno socialista y UTECA, dejando de lado otros intereses de la sociedad civil o de otros sectores económicos.

### **Preguntas relacionadas con la hipótesis del segundo objeto de estudio**

#### **Sobre los actores participantes en la LGCA:**

- ¿Qué actores participaron en la elaboración de la LGCA?
- ¿Cómo participaron estos actores en la elaboración de la LGCA?
- ¿Qué papel desempeñaron los actores en el proceso de elaboración de la LGCA?
- ¿Cuáles fueron las dinámicas de poder entre los diferentes actores?
- ¿Qué intereses y objetivos perseguían los actores?
- ¿Qué actores consiguieron incluir sus intereses en el texto de la LGCA?
- ¿Cómo los actores sociales participaron en la elaboración de la LGCA?



- ¿Los actores accedieron al proceso de elaboración de la LGCA al mismo nivel?
- ¿Quién y cómo ejerció influencia en la elaboración de la LGCA?
- ¿Qué papel tuvo UTECA en la elaboración de la LGCA?, ¿por qué?
- ¿Qué intereses consiguió UTECA materializar en la LGCA?
- ¿Qué papel tuvo la vicepresidenta primera, María Teresa Fernández de la Vega, en la elaboración de la LGCA?
- ¿Cómo fue la negociación de la LGCA entre el Gobierno socialista y UTECA en la fase de iniciativa y en la fase constitutiva?

### **Sobre la elaboración de la LGCA:**

- ¿Qué aspectos caracterizaron el proceso de elaboración del anteproyecto de LGCA en la fase de iniciativa, desarrollado en el Ministerio de la Presidencia en 2009?
- ¿Qué aspectos caracterizaron la fase constitutiva de la LGCA en las Cortes Generales?
- ¿En qué se caracterizó el debate político en torno a la LGCA en las Cortes Generales?
- ¿Estuvo la LGCA poco consensuada con el sector audiovisual?, ¿por qué?
- ¿Qué factores influyeron a la demora en la aprobación de la LGCA?

### **Sobre la relación entre la elaboración de la LGCA y las políticas de comunicación contemporáneas españolas:**

- ¿Cuáles son las características de las políticas de comunicación españolas a partir del estudio concreto de la elaboración de la LGCA y de su relación con la reforma del sector audiovisual durante el mandato Zapatero (2004-2011)?
- En este período ¿se concentra el poder de la toma de decisiones en una pequeña élite del mismo modo que, como explica Freedman (2008), sucede en Reino Unido y Estados Unidos?
- ¿Los rasgos característicos del proceso del *media policy-making* contemporáneo inglés son similares a los del proceso español analizado en el contexto de esta investigación?, ¿qué diferencias concretas existen entre ambos procesos?
- Para Steven Lukes (2007, p.19-20), la forma más eficaz de utilización del poder consiste en impedir que un conflicto aflore. Esto se relaciona con su tercera cara del poder, la invisible, que hace que en el ámbito de las tomas de decisiones no sea todo inmediatamente observable. Así, ¿es posible detectar la tercera cara del poder

de Lukes en el proceso de elaboración de la LGCA?, ¿de qué manera se ha manifestado este tipo de poder, aunque de entrada implique actos visibles?

- Generalmente, en las políticas de comunicación la noción de pluralismo se entiende como concepto positivo (Karpinnen, 2010, p.9). Sin embargo, ha sido precisamente esta acepción positiva del pluralismo la empleada como argumento para favorecer objetivos muchas veces contradictorios con el mismo pluralismo (Karpinnen, 2010, p.10). ¿Se ha utilizado la noción del pluralismo retóricamente para conseguir objetivos contrarios al plan de reforma inicial del sector audiovisual de Zapatero?

## 2.6 Un enfoque histórico

Es evidente que este trabajo presenta un enfoque histórico porque su objeto de estudio se sitúa temporalmente en el pasado (2004-2008/2008-2011 y 2010), y *“una investigación histórica trata de la experiencia pasada, describe lo que era y representa una búsqueda crítica de la verdad que sustenta los acontecimientos pasados”* (Tamayo, 2004, p.44). ¿Qué factores constituyen el enfoque histórico de esta tesis doctoral? Como se ha apuntado antes, es objetivo fundamental en esta investigación, el análisis del proceso de elaboración o *media policy-making* de una etapa de las políticas de comunicación en España: la elaboración de la LGCA y su relación con la reforma del sector audiovisual socialista desarrollada en las dos legislaturas de Zapatero (2004-2008 /2008-2011).

Por tanto, los datos más relevantes hallados, analizados y empleados en esta investigación, tanto si proceden de fuentes primarias como secundarias, se sitúan en un contexto del pasado. En este sentido, aunque ya se detallará de forma exhaustiva en el punto 5 sobre la metodología, se han realizado una serie de entrevistas en profundidad a los actores que participaron de algún modo en la elaboración de la LGCA tanto en la fase de iniciativa como en la constitutiva, en función de cada caso. Por tanto, se trata de testimonios que han explicado su experiencia pasada, aportando datos concretos sobre un acontecimiento ya histórico, aunque relativamente reciente.

Igualmente, una parte considerable de los documentos consultados y utilizados en este trabajo, -artículos de prensa digital, artículos académicos-, fueron elaborados y publicados durante el período investigado (2004-2011).

En tercer lugar, el enfoque histórico también viene determinado por la forma en que se construye el relato a lo largo de esta investigación. Así, en la mayor parte del *corpus* de esta tesis, se desarrolla un relato histórico, en el sentido que se explican unos hechos pasados a partir de una cronología concreta. Por tanto, la cronología empleada para crear el relato histórico es, a nivel general, las dos legislaturas de Zapatero (2004-2008/2008-

2011). Sin embargo, se ha añadido un epílogo sobre las políticas de comunicación de la X legislatura del Gobierno popular (2011-2015), porque el nuevo ejecutivo modificó, en parte, las políticas de comunicación socialistas de la legislatura anterior. El objetivo de este apartado es cerrar el análisis de un ciclo de políticas de comunicación socialista.

La adopción del enfoque histórico presenta varias ventajas. Las dos más destacadas son las siguientes:

- El carácter histórico de esta investigación ha permitido el acceso a los actores participantes en la elaboración de la LGCA, seleccionados para ser entrevistados y su colaboración en las entrevistas en profundidad: se sintieron más cómodos y abiertos a la hora de explicar su experiencia pasada o sus puntos de vista en torno a la elaboración de la LGCA.
- La utilización del relato histórico siguiendo la cronología señalada, ha permitido situar el proceso de reforma del sector audiovisual socialista en una dimensión espacio-temporal de forma ordenada.

## **2.7 Estructura de la investigación y otras preguntas de investigación**

A continuación, se introducirá la estructura de esta investigación dividida, que se divide en seis partes distintas.

La **1ª PARTE** de la tesis doctoral es el marco teórico. Se compone de dos capítulos (I y II). En el primero capítulo se introducen los antecedentes académicos. Es decir, las investigaciones previas a este trabajo, relacionadas con los dos objetos de investigación y desde distintos ámbitos científicos. En el segundo capítulo se analiza el concepto teórico de *media policy* o políticas de comunicación y se vincula a su ámbito de estudio, tanto a nivel nacional como internacional y se relaciona con el concepto de poder; con su origen y paradigmas; con su propia necesidad; con sus principales elementos y principios básicos (la libertad de expresión, el interés público, el mercado de las ideas y el pluralismo); con sus áreas clave (contenido, estructura e infraestructura), y con el enfoque académico crítico. Asimismo, se analiza el proceso de estas políticas, el *media policy-making* desde un punto de vista teórico.

La **2ª PARTE** se divide en dos capítulos (III-IV). Ambos capítulos aportan información de distinta naturaleza. En el capítulo III la información aportada es de carácter contextual, relacionando el sistema mediático español con su historia y regulación audiovisual y se presentan sus principales rasgos y se destacan algunas de sus particularidades. En cambio, en el capítulo IV, se describe el proceso de elaboración de leyes en España cuando son fruto de iniciativa legislativa del Gobierno. Se fragmenta en dos subcapítulos relacionados con este tema. El primero (4.1) se centra en la elaboración

de los proyectos de ley del Gobierno en la fase de iniciativa del procedimiento legislativo, y el segundo (4.2), se basa en el procedimiento legislativo en las Cortes Generales (fase constitutiva). Esta 2ª parte aporta una base sólida para realizar un buen y completo análisis posterior de los dos objetos de estudio analizados. De igual modo permiten al lector entender y contextualizar mejor el conjunto de la investigación.

La **3ª PARTE** analiza la reforma del sector audiovisual socialista en la VIII legislatura y primera de Zapatero (2004-2008). Incluye tanto lo vinculado al diseño inicial del plan para dicha reforma en 2004, como su posterior ejecución a partir de las distintas medidas legislativas aprobadas para tal propósito. Está formada por un total de cinco capítulos (V-IX). En línea de lo antes apuntado sobre el enfoque histórico adoptado, los capítulos siguen un orden cronológico basado en la regulación aprobada en este período.

La **4ª PARTE** incluye la reforma del sector audiovisual socialista en la IX legislatura y segunda de Zapatero (2008-2011). Está formada por cinco capítulos (X-XIV), que se dividen a su vez en varios subcapítulos (véase el índice). De igual modo que en el apartado anterior, se sigue el mismo enfoque histórico y criterio de ordenación cronológico en función de la normativa aprobada. Se advierte que el último capítulo (XIV) es el más extenso de toda la investigación, puesto que es el dedicado al análisis de elaboración de la LGCA, que cabe recordar que comprende al segundo objeto de estudio de esta tesis y es el núcleo de esta investigación. Finalmente, se recoge un epílogo que incluye los capítulos (XV-XVIII). Éste se enmarca en un contexto político e histórico distinto al definido en esta investigación, pues se analizan las principales modificaciones legislativas en materia audiovisual propulsadas por el Gobierno popular durante la X legislatura (2011-2015). Se ha incluido este período porque el cambio de Gobierno y las nuevas modificaciones en el panorama legislativo audiovisual derivadas permiten evaluar y contextualizar las políticas de comunicación de los Gobiernos socialistas.

Finalmente, en la **5ª PARTE** se presentan las conclusiones, se argumentará si se aprueban o se refutan las hipótesis planteadas, y se procederá a responder a las preguntas de investigación formuladas, tanto las derivadas de los dos objetos de estudio como las vinculadas al marco teórico. Después de las conclusiones, se incluirá la bibliografía, con una amplia lista de las referencias bibliográficas citadas en esta tesis.

### **3 JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN**

Una investigación que tenga como objetivo principal el estudio del proceso de elaboración de las políticas de comunicación español o *media policy-making*, es oportuno por varias razones de distinta índole. En primer lugar, por el vacío de investigaciones de este tipo. Si bien es cierto que el análisis de las políticas de comunicación es un campo

bastante analizado por los investigadores en comunicación en España, Europa y el resto de la comunidad de investigadores, el análisis del proceso de elaboración de dichas políticas con profundidad, el estudio del *media policy-making*, es casi inexistente.

Las investigaciones sobre políticas de comunicación son muy abundantes con aportaciones clásicas a nivel internacional como Van Cuilenburg y McQuail (2003), Braman (2003, 2008); Freedman (2005; 2006; 2008 y 2010). En general, existe una cantidad sorprendente de conocimiento relacionado con el análisis y descripción de las políticas de comunicación, sin embargo, se ha prestado mucha menos atención al proceso del *media policy-making* en sí mismo (Just y Puppis, 2012, p.22). Por eso, se sabe mucho acerca de las complejidades y detalles de cada política (*policy*), pero relativamente poco sobre las fuerzas subyacentes que dan forma a sus resultados, el *politics* (Galperin, 2004a, p.159). De acuerdo con Freedman (2005, p.4), en la actualidad es más necesario que nunca que desde el ámbito académico, se ponga el foco en el proceso del *media policy-making*, pues nos encontramos en un momento de cambio considerable del entorno global de los medios de comunicación. Están emergiendo nuevos actores, tecnologías y paradigmas en el escenario global de los medios de comunicación, que están provocando nuevos conflictos o acelerando los ya existentes a nivel de la definición de las políticas:

*“los conflictos se producen de distintas formas, niveles nacionales versus supranacionales, intereses públicos versus intereses privados, redes de políticas centralizadas versus dispersas, formas de toma de decisión opacas versus transparente y ámbitos de política separados versus convergentes”*  
(Freedman, 2006, p.907, Freedman, 2008, p.81)

Por tanto, se hace necesario el ejercicio de analizar el *media policy-making* español en el contexto de una tesis doctoral, un ejercicio que no está libre de riesgos, complejidad y dificultades varias.

La segunda razón radica en el hecho de que investigar el *media policy-making* permite que los resultados obtenidos, pueden servir de ayuda a los actores participantes en la futura regulación del sector audiovisual. Si en un futuro, un Gobierno decide modificar la LGCA, este estudio puede ser de mucha utilidad. En este sentido, una reforma no parece muy lejana pues la Comisión Europea hizo pública el 25 de mayo de 2016 su propuesta de revisión de la Directiva 2010/13/UE<sup>13</sup>. Por tanto, se deberá afrontar, tarde o temprano, la ardua tarea de transponerla una vez esté definitivamente aprobada en la LGCA.

---

<sup>13</sup> CAC (30-09-2016). *El Consell de l'Audiovisual de Catalunya proposa que la Directiva de serveis de comunicació audiovisual inclogui les xarxes socials. cac.cat*. Disponible en el enlace siguiente: [CAC](#) [Fecha de acceso: septiembre, 2016].

Además, una investigación de estas características es tridimensional: es un análisis de ciencia política, está vinculada al campo del Derecho y al de las ciencias de la comunicación. Esta triple perspectiva puede resultar un buen punto de partida a nivel documental para aquellos futuros estudios que encaren la elaboración o modificación de una norma general audiovisual. En este sentido, se ha intentado detallar al máximo las limitaciones encontradas y las soluciones aportadas –como el empleo de la metodología cualitativa mixta utilizada, basada en entrevistas a la élite y al análisis documental–, para facilitar futuros trabajos.

#### **4 LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN**

En este punto se presentarán las limitaciones o problemas que se han detectado; tanto en la fase de diseño de esta tesis doctoral como durante su desarrollo. Igualmente, se argumentarán las soluciones y alternativas adoptadas para hacerles frente.

El primero obstáculo proviene del hecho de que los objetos de estudio obligaban a disponer de recursos financieros, materiales y humanos importantes, pues suponía mucha dedicación, varios viajes a Madrid y, en definitiva, muchas horas de trabajo de campo. Se decidió apostar por esta investigación, aunque ello supusiera superar estas dificultades por el interés del objeto de estudio.

La segunda limitación está vinculada a la falta de referentes académicos que hayan investigado sobre el *media policy-making* en este país desde el campo de las ciencias de la comunicación. Esto supuso una gran dificultad a la hora de plantear el diseño de esta investigación. La elección definitiva de los objetos de estudio fue compleja y evolucionó en el tiempo. Además, sin referentes cercanos un investigador novel que se enfrenta a un estudio de este tipo camina por un terreno inseguro. No obstante, todo el trabajo del profesor Des Freedman (2005, 2006, 2008, 2010) en torno al *media policy-making*, ha sido de mucha ayuda para resolver dudas y adquirir un conocimiento previo sobre el tema.

La tercera limitación se relaciona con la falta de transparencia que hay en España en torno al *media policy-making* y a los procesos legislativos en general. En consecuencia, como se expondrá en el siguiente punto dedicado a la metodología, la tarea de seleccionar a los actores participantes en la elaboración de la LGCA con el fin de realizar las entrevistas en profundidad, fue realmente compleja. Este hecho también dificultó la tarea de hallar documentación válida, relevante y adecuada a los objetos de estudio. Un ejemplo: en España no existe un procedimiento que regule la elaboración de los anteproyectos de ley en el seno del Gobierno, con lo cual poco se sabe de la fase de iniciativa de cualquier ley. Se trata de un proceso opaco, de carácter informal y poco publicitado, a pesar de que es precisamente en la formación de la iniciativa legislativa cuando se privilegia la

participación de los actores privados interesados. A todo esto, se le debe sumar que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, tampoco fue un gran avance en este sentido, ya que excluye el acceso a toda la información que sea considerada “auxiliar o de apoyo”, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas (BOE, 10-12-2013).

Ante esta situación, se apostó por una metodología cualitativa basada sobre todo en entrevistas en profundidad a los actores participantes en la elaboración de la LGCA. Los testimonios, el conocimiento y los distintos puntos de vista facilitados por los distintos entrevistados como fuentes primarias, han proporcionado datos e informaciones y, asimismo, interpretaciones relevantes de los hechos en los que participaron y que son objeto de esta investigación. Además, ha proporcionado una serie de pistas para llegar a la documentación más relevante, método también empleado en este trabajo.

La cuarta limitación guarda relación con los riesgos inherentes al empleo del método de las entrevistas a la élite como fuente principal de datos. Existe una gran dificultad en la detección y la selección de los actores participantes por las razones mencionadas en el párrafo anterior. Además, una vez superada la primera fase y tras crear el primer mapa de actores posibles, se añadió la incertidumbre de si estos actores serían localizables, y si una vez localizados querrían participar con su testimonio en esta investigación. Estas fuentes eran fundamentales para extraer datos e informaciones básicas. Dicho de otro modo, se sabía cuál era el punto de partida y se tenían los objetivos claros, pero no se tenía certeza de si se llegaría a la meta.

Además, una buena parte de los actores que se iban a entrevistar son expertos sobre el objeto de estudio, con lo cual se requería, a nivel general, estar muy documentado y preparar muy a fondo y de forma individualizada cada entrevista. Con el objetivo de afrontar todos estos problemas, se prepararon las entrevistas con mucho detenimiento y de forma individualizada. Se realizó un vasto trabajo de documentación previa y se aprovechó las posibilidades primeras entrevistas para acceder a los actores más complejos o aquellos no detectados inicialmente. Por tanto, el trabajo de campo se alargó todo lo necesario con el fin de poder realizar el máximo de entrevistas posibles para tener una muestra lo más representativa, adecuada y equilibrada de los participantes en la elaboración de las políticas audiovisuales socialistas entre 2004 y 2011.

Este tipo de metodología presenta un problema añadido: la gran cantidad de datos recogidos en las entrevistas en profundidad. La gestión y el análisis de información, así como su triangulación con la extraída del análisis documental fue muy compleja. En el apartado de metodología se explica el proceso.

La quinta limitación tiene que ver con la necesidad de un conocimiento pluridisciplinar para abordar un objeto de estudio de estas características. Ha sido necesario trabajar documentos de distinta índole provenientes del campo del derecho y de las ciencias políticas y esto ha obligado a aprender ciertos conceptos de estos campos y puede haber provocado algunos errores.

Finalmente, la sexta limitación está relacionada con el enfoque histórico de esta tesis doctoral. El relato histórico se ha elaborado a partir de testimonios de unos entrevistados concretos y de varias fuentes documentales consultadas. Por eso, se debe advertir que la realidad que se ha intentado reconstruir en esta investigación es sumamente compleja. Y aunque se haya realizado una aproximación a la realidad lo más objetiva y responsable posible, siempre será una realidad fragmentaria que ofrecerá un conocimiento histórico parcial. Eso sí, se espera que contribuya al conocimiento de los entresijos de la elaboración de una etapa de la política de medios clave en la España contemporánea.

## **5 METODOLOGÍA**

### **5.1 Introducción**

En el ámbito de estudio de las políticas de comunicación, dentro del cual se engloba esta investigación, los enfoques metodológicos empleados son rara vez explicados (Just y Puppis, 2003, p.24; Herzog y Ali, 2014, p4). También es cierto, que, en este ámbito académico, se es consciente y prevalece una actitud de autocrítica en torno a esta situación, aunque la discusión sobre cuestiones metodológicas sea prácticamente inexistente (Reinard y Ortiz, 2005, p.601). Es objetivo, en este capítulo, explicar de forma exhaustiva la metodología escogida, exponiendo con detalle los métodos y las técnicas utilizadas en este trabajo. También se presentarán algunas reflexiones en torno a las ventajas, los problemas y las soluciones halladas dentro de este contexto metodológico.

La metodología de acuerdo con Bogdan y Taylor (1994, p.15) es *“el modo en que enfocamos los problemas y buscamos las respuestas. En las ciencias sociales se aplica a la manera de realizar la investigación”* (en Jiménez y Silva, 2011, p.72). De este modo, los métodos se pueden definir como los procedimientos utilizados por los investigadores para recabar información de tal forma que se pueda efectuar el contraste o verificación de la hipótesis (Tan, 1985 en Igartua y Humanes, 2004, p7). Cabe diferenciar que, si el método está relacionado con un plan general, una forma de emprender sistemáticamente el estudio de los fenómenos de una cierta disciplina. La técnica, en cambio, se refiere a la aplicación específica del método y la forma concreta en que el método se ejecuta



(Greenwood, 1973, p. 106 en Cazau, 2006, p.11). Seguidamente se analizará en primer lugar el método seguido en esta investigación y las técnicas correspondientes.

## 5.2 La metodología cualitativa

En las ciencias sociales e igualmente en las ciencias de la comunicación, se diferencia entre los métodos cualitativos y los métodos cuantitativos (Berger, 1998; Sierra Bravo, 1995; Wimmer y Diminik en Igartua y Humanes, 2004, p.7; Iñiguez, 1999, p.496). Durante muchos años, las investigaciones en las ciencias humanas y sociales fueron casi exclusivamente cuantitativas (Iñiguez, 1999, p.496). El auge de los métodos cualitativos tuvo que ver con la emergencia de perspectivas críticas que buscaron unos instrumentos analíticos más vinculados a la interpretación (Iñiguez, 1999, p.498). Por tanto, en este tipo de disciplinas, la opción de la metodología cualitativa no es arbitraria o fruto de una preferencia casual. Esto se debe a que estos campos de estudio se ven normalmente implicados en procesos de comprensión e intervención de realidades que afectan a las personas, por lo que están obligadas a conocer con detalle el contexto donde actúan (Iñiguez, 1999, p.496). En cuanto a las técnicas, tanto cualitativas como cuantitativas, se definen como una serie de instrumentos que están ahí disponibles, a la espera de que cada investigador haga un uso específico de ellas en un estudio real (Vallés, 1999, p.56). Así pues, como técnicas cualitativas podemos distinguir entre aquellas focalizadas en los individuos, como la observación etnográfica, los grupos focalizados, las entrevistas abiertas y en profundidad, las historias de vida y, otras, centradas en el texto o en los mensajes como el análisis retórico, el análisis narrativo, análisis de discurso, análisis semiótico o el análisis crítico, entre otros (Neuendorf, 2002, en Igartua y Humanes, 2004, p.7).

En esta tesis doctoral se ha utilizado una metodología cualitativa. ¿Cuál es el objetivo de una investigación cualitativa? El objetivo principal se centra en comprender el mundo social desde el punto de vista de los actores (Wildemuth, 1993, p.451, en Jiménez y Silva, 2011, p.74) y ayuda a describir el funcionamiento de los sistemas sociales de forma holística, detectando relaciones desconocidas en un inicio y generando descripciones más completas para posibilitar la generalización (Jiménez y Silva, 2011, p.72). El diseño en el marco de una investigación de este tipo, se refiere al planteamiento general que se utiliza en el proceso del trabajo, el cual es más flexible y abierto. Por ello, *“el curso de las acciones se rige por el campo (los participantes y la evolución de los acontecimientos), de este modo, el diseño se va ajustando a las condiciones del escenario o ambiente”* (Salgado, 2007, p.72).

### **5.3 Los métodos mixtos cualitativos empleados en esta investigación**

El análisis de documentos cualitativos y las entrevistas cualitativas con expertos se encuentran entre los métodos más comunes en la investigación sobre la política de comunicación (Just y Puppis, 2003, p.24). En esta tesis doctoral, se ha apostado por la combinación de ambos métodos. A continuación, se explicarán de forma individual y desde una perspectiva general los métodos seleccionados. De igual modo, se presentará la entrevista en profundidad y el análisis de documentos como técnicas de investigación utilizadas en este trabajo.

De acuerdo con Herzog y Ali (2014, p.16), analizar y explicar los métodos empleados de forma clara y concisa y desde una perspectiva crítica, añaden fiabilidad y validez a una investigación. Asimismo, se comparte con estos autores la necesidad de reflexividad metodológica en el ámbito de la política de comunicación, sea al nivel que sea, desde explicar de forma meditada y detallada las elecciones metodológicas al inicio de un proyecto, como en su fase de publicación, o incluso, en las conferencias relacionadas con este ámbito de estudio (Herzog y Ali, 2014, p.17). Por esa razón, es objetivo en este capítulo, presentar tales consideraciones en torno a las elecciones metodológicas y su posterior desarrollo en la investigación, con el fin de contribuir al crecimiento teórico en el ámbito de las políticas de comunicación.

### **5.4 Las entrevistas a la élite como método cualitativo**

El uso de las entrevistas a la élite como método para recabar datos es algo común en el ámbito de estudio de la política de comunicación (Herzog y Ali, 2014, p.1-3). Sin embargo, según estos autores existe igualmente una falta de reflexividad metodológica sobre las entrevistas a la élite como método. Por eso, abordan en su trabajo, el encaje entre varios marcos de análisis (la economía política crítica y el análisis de discurso crítico) y las entrevistas a la élite como una fuente primaria de datos; la selección de los entrevistados, el acceso, la realización de entrevistas y el análisis de datos (Herzog y Ali, 2014, p.1). Más adelante, se pondrán en relación las prácticas y técnicas discutidas en el trabajo de estos autores que se acaban de mencionar con la praxis llevada a cabo en esta tesis doctoral.

Las entrevistas a la élite no tienen que ver con aquellas realizadas únicamente a gente relevante de la política o al mundo de la empresa privada. *“Se trata, más bien, de un estilo o tratamiento de entrevista que recomienda utilizar siempre que los objetivos del estudio así lo requieran, y se esté ante un entrevistado experto o bien informado (Vallés, 1999, p.189).* Por tanto, en este trabajo con enfoque histórico, cuando se expone que se ha utilizado las entrevistas a la élite como método, significa que la principal fuente de datos proviene de los testimonios de los actores participantes en las entrevistas realizadas:

algunos forman parte de una élite pero, en cambio otros, son más expertos sobre el tema que élite.

La confianza generalizada en las entrevistas a la élite como fuente principal de datos, debe cotejarse con el análisis documental, la investigación de archivo, a veces, con las autobiografías de los informantes, y de su contexto personal y profesional (Herzog y Ali, 2014, p.3).

¿Qué aportan las entrevistas a la élite como método de investigación en el estudio del *media policy-making*? Este tipo de entrevistas permite el aprendizaje sobre acontecimientos y actividades que no se pueden observar directamente (Taylor y Bogdan, 2009, p.196). Los procesos en torno al *media policy-making* son normalmente dirigidos por una élite conectada y que es frecuentemente hermética. Además, es una élite de carácter heterogéneo que está formada por políticos, actores de la industria, reguladores, funcionarios públicos y organizaciones de comunicación. En muchas ocasiones, existe un número reducido de actores involucrados en estos procesos (Herzog y Ali, 2014, p3; Freedman 2008, p.22). Por tanto, es lógico que solo se pueda acceder a la información sobre el proceso del *media policy-making* a través de las entrevistas en profundidad a este tipo de actores. Freedman (2008, p.VII), opta por esta opción mixta de métodos. Para el autor, las entrevistas realizadas le permitieron:

*"ir más allá del procedimiento habitual y los valores técnicos de la media policy para ofrecer un panorama más amplio de las voces, argumentos, actores, escenarios y controversias que dominan el media policy-making contemporáneo".*

#### **5.4.1 La entrevista en profundidad como técnica de investigación**

Las entrevistas a la élite, como método de investigación cualitativa, utilizan la técnica de la entrevista en profundidad para recabar información. Su objetivo es obtener, mediante un encuentro parecido a una conversación, una información relevante que permita la comprensión del fenómeno elegido en relación con los objetivos de una investigación (Pedraz, Zarco, Ramasco, Palmar, 2014, p.59).

Ahora bien, el papel del investigador está lejos de asemejarse a un robot que simplemente recolecta datos. En lugar de un protocolo o formulario de entrevista, es el investigador el propio instrumento de la investigación. Esto implica que el rol del investigador no trata únicamente de obtener respuestas, sino también de aprender qué preguntas hacer y cómo hacerlas (Taylor y Bogdan, 2009, p.196).

En consecuencia, las características más destacables de este tipo de entrevista, son su carácter holístico y el hecho de presentar una estructura flexible y dinámica.

Precisamente, se debe a este tipo de estructura, que también se conozca como entrevista semiestructurada (Pedraz, Zarco, Ramasco, Palmar, 2014, p.60).

De hecho, la mayoría de las veces, en las entrevistas en profundidad realizadas a la élite, el interlocutor procede de una manera semiestructurada (Herzog y Ali, 2014, p.12). Esta forma de entrevistar requiere que el investigador plantee una serie de preguntas al entrevistado, que inicialmente parten de los interrogantes aparecidos tras los análisis de datos y las distintas hipótesis planteadas, pero que, a su vez, exige al investigador que genere nuevas preguntas a partir de las respuestas de los entrevistados a esas primeras preguntas (Munarriz, 1992, p.113).

De acuerdo con Gorden (1975, p.99-100 en Vallés, 1999, p.192), una vez ya comenzada la entrevista, poco se puede hacer para modificar la relación triádica entre entrevistador, entrevistado e información. Sin embargo, afirma el autor, se puede hacer mucho en la fase de preparación de la entrevista. Todo conocimiento previo sobre el tema permitirá al entrevistador orientar la entrevista en cuestión (Munarriz, 1992, p.113). En esta misma fase, también se incluye la selección de los entrevistados y el acceso a los mismos.

Seguidamente, se introducirán de forma breve algunas de las prácticas y técnicas más comunes, relacionadas con la selección de entrevistados, el acceso a los mismos, la realización de la entrevista y el análisis de datos, inherentes al método de las entrevistas a la élite. Sin embargo, no se realiza un trabajo recopilatorio del uso de este método a través del ámbito de la política de comunicación, como hacen Herzog y Ali (2014). Se trata de presentar algunas consideraciones generales que permitirán después exponer, de forma ordenada, la *praxis* de la metodología utilizada en esta tesis doctoral.

#### **5.4.2 Selección de entrevistados**

En las entrevistas a la élite el aspecto más importante y delicado del diseño de la investigación es la selección de los entrevistados (Hammersley y Atkinson, 1995, p.103 en Herzog y Ali, 2014, p.103). En primer lugar, requiere que sea flexible. En el sentido, que no se puede especificar de antemano ni el número, ni el tipo de informantes. Por tanto, en un inicio, el investigador tiene una idea muy general sobre las personas que se van a entrevistar y el modo de localizarlas, pero está dispuesto a cambiar el planteamiento inicial a medida que se van desarrollando las entrevistas (Taylor y Bogdan, 2009, p.196). Además, cada investigación tendrá unas necesidades distintas respecto al tipo y a la cifra de entrevistados (Pedraz, Zarco, Ramasco, Palmar, 2014, p.63).

La técnica de la "bola de nieve" (*snowballing*) consiste en pedir a las personas que ya han sido entrevistadas que identifiquen a otros individuos que se ajusten a los criterios

de selección de la muestra (Ritchie, Lewis y Elam, 2003, p.94). Por ello, esta técnica es muy útil para identificar a futuros entrevistados o para disponer de alguna opción de entrevista alternativa.

También, puede resultar especialmente efectiva para encontrar responsables de nivel medio y directores que no estén en la lista de un directorio o página web corporativa (Herzog y Ali, 2014, p.8-9). Por último, Ali (2013 en Herzog y Ali, 2014, p.8) aconseja al final de cada entrevista, preguntar al entrevistado si hay alguien más que pudiera recomendar para hablar del tema en cuestión.

#### **5.4.3 Acceso a los entrevistados**

El acceso se refiere a la fase de contactar a los distintos actores seleccionados con el fin de explicarles el proyecto de investigación y conseguir que acepten ser entrevistados. Para conseguir el acceso a la élite, es vital clarificar la naturaleza e importancia de la investigación. De igual modo, es crucial transmitir a los sujetos el interés y la relevancia de su participación individual para el estudio en cuestión (Pedraz, Zarco, Ramasco, Palmar, 2014, p.63; Herzog y Ali, 2014, p.10). Otro de los temas importantes que deben aclararse en la primera toma de contacto con los futuros entrevistados, es convencerles de que van a recibir un trato justo y ético (Herzog y Ali, 2014, p.10).

Cabe destacar que conseguir el acceso a la élite es un problema decisivo con aplicabilidad universal (Herzog y Ali, 2014, p.10). Una vez superada esta dificultad y logrado el acuerdo para la entrevista, es necesario concretar algunos aspectos prácticos como son la duración prevista y el lugar donde se desarrollará el encuentro (Pedraz, Zarco, Ramasco, Palmar, 2014, p.64). En relación al espacio, en la medida de lo posible, se debe intentar que sea neutro y que permita crear unas condiciones mínimas de confianza que favorezcan a la conversación.

En el trabajo de Herzog y Ali (2014 p.9) se apunta que la mayoría de académicos en el ámbito de la política de comunicación, ofrecen información en cuanto a las categorías de sus informantes. No obstante, matizan que son pocos aquellos investigadores que mencionan los nombres de sus informantes. En muchas ocasiones, esto se debe a que los entrevistados solicitan al investigador que no se revele su identidad (Herzog y Ali, 2014, p.9).

#### **5.4.4 La entrevista: preparación y realización**

Según Vallés (2002, p. 37), *“el arte de la conversación, aprendido de modo natural durante la socialización, constituye el mejor fundamento conceptual y práctico para el aprendizaje de las diversas formas de entrevista”*. En la mayoría de casos, cuando se

conducen las entrevistas a la élite, el investigador procede de una forma semiestructurada, es decir, no cerrada (Herzog y Ali, 2014, p.9). Este modo de entrevistar está relacionado con que la entrevista tenga un final abierto. Esto significa que se empiezan las entrevistas con una guía o protocolo que al final no será inamovible (Herzog y Ali, 2014, p.13). Esta mínima estructuración, podría complicar al investigador el cumplimiento de unas expectativas muy concretas, en cuanto a lo que se espera de la entrevista. Por el contrario, como principal ventaja, este tipo de entrevista ofrece al entrevistado la libertad para establecer la agenda temática y el alcance; esto permite que a través de la entrevista se puedan probar áreas potencialmente interesantes (Lewis, 1991, p.83 en Herzog y Ali, 2014, p.12)

Merece la pena insistir, en que la preparación de la entrevista es muy importante, ya que todo conocimiento previo permitirá al investigador orientar la entrevista (Munarriz, 1992 p.113). Además, posibilita la anticipación y facilitará, hasta cierto punto, controlar el encuentro. Por ejemplo, es pertinente investigar la biografía profesional del entrevistado antes de realizar la entrevista: consultar apariciones públicas del entrevistado en los medios de comunicación, hallar información del sujeto en otras investigaciones académicas, e incluso, examinar documentación producida directamente por el entrevistado, sea del tipo que sea. Evidentemente, es fundamental haberse documentado sobre la temática concreta a preguntar y, por supuesto, sobre el objeto de investigación.

También, cabe recordar que las entrevistas a la élite son entrevistas realizadas a expertos, y, por tanto, serán más complicadas de conducir y eso conlleva a encontrar más dificultad en el cumplimiento de los objetivos perseguidos. Además, el investigador debe ser consciente de las dinámicas de poder incrustadas en la propia entrevista:

*“Las entrevistas con la élite, por definición, representan un caso de estudio de lo de arriba o etnográfico entre la élite, ya que los entrevistados generalmente poseen igual o muchas veces mayor capital cultural, político, social o económico que el investigador (Herzog y Ali, 2014, p.13).*

Por todas estas razones, es imprescindible una buena preparación previa a la realización de la entrevista. En esta preparación, puede ayudar una guía que permita al investigador tener en cuenta todos los temas relevantes sobre los que se tendrán que indagar (Munarriz, 1992 p.113). De este modo, la guía de la entrevista no es un protocolo estructurado de cuestiones. Se trata de una lista de temas y áreas generales, objeto necesario de interacción verbal (Sierra, 1998, p.316). La mayoría de veces, un guion o protocolo sigue siendo vital para el investigador, ya que permite disponer de un orden, satisfacer las necesidades de conocimiento y, además, ayudan al proceso de cuándo y

cómo hacer las preguntas delicadas (Herzog y Ali, 2014, p.13). No obstante, de acuerdo con estos autores, las cuestiones arriesgadas no siempre necesitan ser formuladas utilizando una estructura no dirigida, ya que muchas veces las respuestas emergen de forma orgánica a lo largo de la entrevista.

La localización también puede influir en la dinámica de poder dentro de una entrevista a la élite. Se ha explicado anteriormente, que un lugar neutral favorecerá un ambiente más propicio a la confianza. No obstante, en la mayoría de casos el investigador suele desplazarse a la oficina del entrevistado con el fin de satisfacer sus demandas de horarios o cumplir con normas institucionales (Herzog y Ali, 2014, p.13)

En cuanto a la duración de la entrevista, como las entrevistas son el único punto de contacto entre el investigador y el entrevistado, el tiempo se convierte en crucial explican Herzog y Ali (2014, p.14). Como es lógico, en la entrevista en profundidad, por su carácter semiestructurado, abierto y no dirigido, requiere un compromiso de tiempo más largo que en una entrevista con una estructura dirigida y cerrada, donde el investigador tiene más control sobre la interacción producida. Una duración entre 90 y 120 minutos suele ser un tiempo suficiente (Pedraz, Zarco, Ramasco, Palmar, 2014, p.64). Ahora bien, la dinámica de poder de nuevo se manifiesta porque normalmente son los entrevistados los que establecen límites específicos de tiempo (Herzog y Ali, 2014, p.14).

Finalmente, cabe comentar que es muy recomendable grabar el audio de la entrevista con una grabadora. Esto garantiza la concentración del investigador al no tener que tomar apuntes. Además, permite captar mucha más información que si se recurre a los apuntes o a la memoria (Sierra, 1998, p.320). No obstante, existen algunos inconvenientes. Por ejemplo, la comodidad de tener la entrevista grabándose, puede relajar al entrevistador haciéndole perder el interés o su capacidad de atención. Asimismo, la desventaja más destacada es que el registro de la información puede incomodar al entrevistado (Sierra, 1998, p.320). Algunos autores defienden que se deben escribir datos aunque se grabe la entrevista. El investigador deberá reflejar todo aquello que esté pasando fuera y dentro del desarrollo del encuentro, así como sus impresiones, descripción del entorno, las conversaciones informales, etc. (Pedraz, Zarco, Ramasco, Palmar, 2014, p.70).

#### **5.4.5 Análisis de datos**

En esta fase de análisis, se trataría de descomponer toda la información en lo que se considera sus partes esenciales, con el fin de llegar a conocerlo en sus claves o elementos y darle un sentido a ese hallazgo, es decir, llegar a comprenderlo en relación a un contexto (Pedraz, Zarco, Ramasco, Palmar, 2014, p.64). El análisis de la entrevista se

sustenta *“en la interpretación y la reinterpretación de lo que dice el entrevistado, del modo en que lo dice, así como lo que nos dice en sus interacciones kinésicas y sus expresiones de comunicación no verbal”* (Sierra, 1998, p.329).

Normalmente, el procedimiento de análisis de interpretación de la entrevista parte de la transcripción íntegra del texto, con el fin primero de captar el significado manifiesto (Sierra, 1998, p.332). Después, es necesario analizar los datos desde cualquier marco de análisis que el investigador considere apropiado (Herzog y Ali, 2014, p.14). El investigador, en las primeras lecturas, detecta los conceptos principales que concentran el valor sustantivo del tema de investigación, a la vez que identifica los elementos nucleares del relato (Sierra, 1998, p.332). También, diseñará un conjunto de categorías que le permite clasificar los datos para después ordenarlos en una red de relaciones y establecer conexiones concluye Sierra (1998, p.333).

Generalmente, en la investigación cualitativa se exige la necesidad de triangular las conclusiones halladas, en lugar de confiar únicamente en el testimonio de los entrevistados (Denzin y Lincoln, 2005, Hammersley y Atkinson, 1995 en Herzog y Ali, 2014, p.15). La triangulación o el uso de múltiples métodos, refleja un intento de asegurar una comprensión en profundidad del fenómeno en cuestión (Denzin y Lincoln de 2005, Deacon, 2007 en Herzog y Ali, 2014, p.15). Un ejemplo de ello, podría ser las biografías, artículos de prensa, documentos de política, transcripciones y testimonios de los entrevistados, entre otras fuentes primarias y secundarias (Herzog y Ali, 2014, p.15). Esta triangulación es fundamental porque permite contrastar datos con otras fuentes distintas. Sin embargo, esto no significa que los entrevistados no sean fiables, más bien se reconoce la subjetividad de cualquier entrevistado (Herzog y Ali, 2014, p.15).

## **5.5 Entrevistas a la élite en esta investigación**

### **5.5.1 Primera diferenciación entre tipo de actores: públicos y privados**

A nivel general, como actor empírico se designa tanto un individuo, –un ministro, un diputado, un directivo de una empresa privada, etc. –, como, también, varios individuos que podrían conformar, por ejemplo, una oficina, un ministerio o incluso una persona jurídica como podría ser una empresa privada, una asociación, un sindicato... (Knoepfel, Larrue, Subirats y Varone, 2008, p.49). En esta tesis doctoral esta noción plural de actor estará presente en varias de sus formas posibles. Sin embargo, en este capítulo sobre metodología, se presentarán a los actores de forma individual, ya que, aunque representen varios individuos o, una o varias personas jurídicas, las entrevistas, como es lógico, se han realizado de forma individual.



A la hora de seleccionar a los entrevistados, fue necesario una primera diferenciación entre actores públicos y privados, siguiendo el criterio de diferenciación que realizan Knoepfel, Larrue, Subirats y Varone (2008). Por un lado, la definición de actores públicos se realiza a partir de la noción de acuerdo político-administrativo y se entiende:

*“como el conjunto de actores públicos, estructurado por las reglas de Derecho que rigen las competencias y los procesos administrativos, así como por otras reglas institucionales más informales, implicados en la elaboración y ejecución de una política pública”* (Knoepfel, Larrue, Subirats y Varone, 2008, p.60).

Por tanto, se basan en la existencia de una responsabilidad pública y también de control gubernamental directamente sobre este tipo de actores. Esta responsabilidad y control sobre los actores públicos es una de las principales diferencias de los actores privados, excluidos de tales responsabilidades. Las estructuras y reglas procedimentales de la administración pública evitan que un actor individual pueda actuar de forma totalmente autónoma. Esto está conectado con el principio democrático y el Estado de derecho, donde se exige que estos actores se subordinen a los ámbitos de dirección de los cuales son políticamente responsables (Knoepfel, Larrue, Subirats y Varone, 2008, p.61).

Por otro lado, estos mismos autores afirman que los actores privados participan también en la constitución y estructuración de una política pública, pero en este caso no existe control gubernamental directo sobre su proceder. Además, diferencian entre dos grandes posiciones dentro de este tipo de actores, los “pro-control” que defienden la necesidad de reforzar las intervenciones estatales y los “anti-control” que defienden a aquellos cuya libertad de acción e intereses pueden verse limitados por la aplicación de las medidas que prevé una política pública concreta (Knoepfel, Larrue, Subirats y Varone, 2008, p.61)

Asimismo, estos autores diferencian entre tres grupos distintos dentro de los actores privados, los “grupos-objetivo”, los “beneficiarios finales” y los “grupos terceros”. El primer grupo, los “grupos-objetivo”, lo forman por personas, físicas o jurídicas, y organizaciones. Se caracterizan por tener una conducta considerada políticamente como la causa directa o indirecta del problema colectivo que la política pública pretende resolver (Knoepfel, Larrue, Subirats y Varone, 2008, p.61). El segundo, los “beneficiarios finales”, hace referencia a las personas físicas o jurídicas y las organizaciones, a quienes el problema colectivo afecta directamente, sufriendo sus efectos negativos. Y, finalmente, los “grupos terceros” están formados por el conjunto de personas físicas y jurídicas y las organizaciones, que, sin que la política pública les esté directamente destinada, ven como

su situación individual y/o colectiva puede modificarse de manera más o menos permanente por ella (Knoepfel, Larrue, Subirats y Varone, 2008, p.62).

La clasificación mencionada entre actores públicos y privados, se empleó inicialmente para el diseño metodológico de esta investigación, facilitando así una detección y selección de actores -primero públicos y después privados- que permitieron desarrollar un primer mapa de individuos a entrevistar vinculados al objeto de estudio de la LGCA. En otras palabras, los actores públicos y privados que se presentarán según los criterios de clasificación señalados, solamente estarán presentes en este apartado sobre metodología. Así, la clasificación en cuestión, ha funcionado como estrategia para diseñar la muestra de actores a entrevistar, más que como una herramienta de análisis de políticas públicas.

Por otro lado, en esta investigación, también ha sido necesario diseñar una clasificación distinta a la anterior; de los actores participantes en el proceso de elaboración de la LGCA, a partir de su naturaleza e intereses (véase capítulo 14.4). A modo de avance, la clasificación es la siguiente: actores institucionales del sector audiovisual con intereses sociales; actores sociales con intereses sociales; actores corporativos del sector audiovisual con intereses económicos en el mismo y/o en otros sectores; actores corporativos del sector de las telecomunicaciones con intereses económicos en el mismo y/o en el sector audiovisual y actores corporativos ajenos al sector audiovisual con intereses económicos vinculados a las comunicación comercial de sus productos.

### **5.5.2 Listado de actores entrevistados en esta investigación y sistema de citas empleado**

A continuación, se adjunta una tabla que incluye el listado de los actores individuales entrevistados en el contexto de esta investigación. Dicho listado está ordenado por orden cronológico, de la más antigua a la más reciente. Asimismo, se añade otro tipo de informaciones, como el motivo que propició la selección del propio entrevistado; el cargo más representativo que desempeñó durante el periodo de elaboración de la LGCA (2009-2010); el lugar donde se desarrolló la entrevista y la fecha de del propio encuentro.

**TABLA 1: LISTADO DE ACTORES ENTREVISTADOS: MOTIVO, CARGO, LUGAR Y FECHA DEL ENCUENTRO**

<b>NÚMERO ENTREVISTA Y NOMBRE ENTREVISTADO</b>	<b>MOTIVO SELECCIÓN ENTREVISTADO</b>	<b>CARGO DESTACADO (2009/2010)</b>	<b>LUGAR Y FECHA ENCUENTRO</b>
<b>1. Joan Botella Corral</b>	Esta entrevista se llevó a cabo en la fase de elaboración del marco teórico. Aproximación al proceso del <i>policy-making</i> desde el campo de las ciencias políticas.	Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB)	Bellaterra (BCN)/Facultad de Ciencias Políticas y de Sociología(UAB)/Decanato/ Despacho entrevistado ( <b>27-09-2013</b> )
<b>2. Joan Subirats Humet</b>	Ídem a lo anterior de Botella. Autor de "Una Cuestión de Estilo. El proceso de formación de políticas en España".	Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB)	Barcelona/ <i>Ateneu Barcelonès</i> /Sala asociación ( <b>21-11-2013</b> )
<b>3. Núria Almirón Roig</b>	Académica experta en políticas de comunicación y miembro de la asociación científica internacional ULEPICC <sup>14</sup> . Fue una de las redactoras del manifiesto de dicha asociación en contra del proyecto de la LGCA.	Miembro del comité científico de ULEPICC, profesora de comunicación en la Universidad Pompeu Fabra (UPF). Experta en Economía Política de la Comunicación	Barcelona/Facultad de Ciencias de la Comunicación (UPF)/Despacho entrevistada ( <b>02-12-2014</b> )
<b>4. Joan Ridao i Martín</b>	Exdiputado en el Congreso por Barcelona del Grupo Parlamentario ERC-IU-ICV. Formó parte de la Ponencia de la Comisión Constitucional encomendada de aprobar el proyecto de la LGCA. Fue también uno de los portavoces de su grupo.	Exdiputado en el Congreso por Barcelona. Grupo Parlamentario ERC-IU-ICV. Ponente en la Comisión Constitucional sobre el proyecto de la LGCA.	Barcelona/ <i>Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya</i> /Despacho entrevistado ( <b>12-12-2014</b> )
<b>5. Meritxell Batet Lamaña</b>	PSC-PSOE. Diputada en el Congreso por Barcelona del Grupo Parlamentario Socialista. Formó parte de la Ponencia de la Comisión Constitucional encomendada de aprobar el proyecto de la LGCA.	Diputada en el Congreso por Barcelona del Grupo Parlamentario Socialista. Ponente en la Comisión Constitucional sobre el Proyecto de la LGCA.	Barcelona/Facultad de Derecho (UPF)/Despacho cedido ( <b>10-01-2015</b> )
<b>6. Miguel Ángel Cortés</b>	PP. Diputado en el Congreso por Valladolid del Grupo Parlamentario Popular. Formó parte de la Ponencia de la Comisión Constitucional encomendada de aprobar el proyecto de la LGCA. Fue también uno de los portavoces de su grupo.	Diputado en el Congreso por Valladolid del Grupo Parlamentario Popular. Ponente en la Comisión Constitucional sobre el proyecto de la LGCA.	Madrid/Congreso de los Diputados/Despacho entrevistado ( <b>21-01-2015</b> )

<sup>14</sup> Unión Latina de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura (ULEPICC) es una asociación científica internacional de pensamiento crítico.

<b>7. Borja Adsuara Varela</b>	Miguel Ángel Cortés invitó a Borja Adsuara a estar presente en la entrevista, puesto que fue su asesor directo del PP en torno a la elaboración de la LGCA en el Congreso de los Diputados.	Como experto en Derecho y estrategia digital, fue asesor de telecomunicaciones, sociedad de la información y audiovisual del Grupo Parlamentario Popular. Es profesor, abogado y consultor.	Madrid/Congreso de los Diputados/despacho de Miguel Ángel Cortés <b>(21-01-2015)</b>
<b>8. Javier García García</b>	Participó directamente en la labor de <i>lobby</i> de la asociación de la Red de Medios Comunitarios (ReMC), a la cual pertenece, con el fin de defender los derechos de los medios comunitarios en torno a la LGCA.	Miembro de la directiva de la Unión de Radios Libres y Comunitarias de Madrid (URCM) y desde 2006 es integrante del grupo de trabajo Derecho a la Comunicación de la ReMC. Es graduado en Derecho.	Madrid/Bar las Casa de las Torrijas. Respondió posteriormente del encuentro al mismo cuestionario enviado a Meda. <b>(21-01-2015)</b>
<b>9. Óscar López Águeda</b>	PSOE. Diputado en el Congreso por Segovia del Grupo Parlamentario Socialista. Formó parte de la Ponencia de la Comisión Constitucional encomendada de aprobar el proyecto de la LGCA. Fue también uno de los portavoces de su grupo.	Diputado en el Congreso por Barcelona del Grupo Parlamentario Socialista. Ponente en la Comisión Constitucional sobre el Proyecto de la LGCA.	Madrid/Senado/Despacho entrevistado <b>(22-01-2015)</b>
<b>10. Alfonso María Morales Fernández</b>	Asesor de la Secretaría de Estado de Comunicación en el Ministerio de la Presidencia (2006-2011). No participó directamente en la elaboración de la LGCA, aunque vivió muy de cerca su fase de iniciativa. Colaboró directamente en la regulación para la reforma de RTVE. Experto en regulación audiovisual.	Asesor de la Secretaría de Estado de Comunicación del Ministerio de la Presidencia (2006-2011) /Doctorando comunicación y periodismo de la UAB. Se doctoró en 2012.	Madrid/Sala de Reuniones Red.es <b>(22-01-2015)</b>
<b>11. Miriam Meda González</b>	Como coordinadora general y presidenta de la ReMC, participó junto a Javier García en la defensa de los derechos de los medios comunitarios en el proceso de elaboración de la LGCA. Asimismo, publicó varios artículos académicos sobre el Tercer Sector de la Comunicación (TSC).	Coordinadora general y presidenta de la ReMC. En la actualidad, es doctora en Periodismo por la Universidad Complutense de Madrid (UCM).	No se le pudo realizar la entrevista en profundidad por encontrarse trabajando en Bruselas. Hubo comunicación vía telemática. Respondió a un cuestionario personalizado. <b>(29-01-2015)</b> Fecha recepción cuestionario
<b>12. Santiago Ramentol Massana</b>	Como consejero secretario del CAC (2008-2011), propició algunas declaraciones ante los medios de comunicación sobre la LGCA cuando se estaba elaborando. A título personal, participó en varias reuniones concurridas por diversos actores como: ERC, parte del Gobierno catalán, la <i>Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals</i> (CCMA) entre otros, con el fin de acordar las bases de las enmiendas sobre el proyecto de la LGCA, que las distintas entidades enviarían por separado a las Cortes Generales, con el fin de defender el sector audiovisual catalán.	Inició el mandato como consejero del CAC en diciembre de 2006. Fue consejero secretario de julio de 2008 a octubre de 2011. Es profesor titular de Periodismo en la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB).	Barcelona/Facultad de Ciencias de la Comunicación (UAB)/ Despacho entrevistado. <b>(04-02-2015)</b>

<p><b>13. Jordi Casas i Bedós</b></p>	<p>Senador designado por el Parlamento de Cataluña de Unió Democràtica. Formó parte del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergencia y Unió. Formó parte de la Ponencia de la Comisión Constitucional del proyecto de LGCA. Asimismo, fue portavoz de su grupo.</p>	<p>Senador del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergencia y Unió. Ponente en la Comisión Constitucional sobre el proyecto de la LGCA.</p>	<p>Barcelona/Sede de Unió/ sala de reuniones <b>(26-02-2015)</b></p>
<p><b>14. Josep Maria Carbonell</b></p>	<p>Fue presidente del CAC de septiembre de 2005 a enero de 2009. Durante la entrevista señaló que había sido asesor en calidad de experto del Ministerio de Industria (VIII Legislatura), en motivo de la elaboración del primer anteproyecto de Ley General Audiovisual socialista en 2005. Es un experto en ciencias políticas, política de la comunicación y filosofía.</p>	<p>Fue presidente del CAC de septiembre de 2005 a enero de 2009. Profesor asociado en ciencias políticas de la Facultad de la Comunicación Blanquerna, Universidad Ramón Llull. Desde el 1 de abril de 2011, es decano de la misma facultad.</p>	<p>Barcelona/Facultad de Ciencias Comunicación de la Universidad Blanquerna /Decanato/Despacho entrevistado <b>(05-03-2015)</b></p>
<p><b>15. Ángel García Castillejo</b></p>	<p>Fue asesor del secretario de Estado de Comunicación, Miguel Barroso (2004-2005, Ministerio de la Presidencia). Trabajó directamente en la elaboración del plan para la reforma socialista del sector audiovisual diseñado en 2004. Después fue consejero (2005-2013) de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT). Participó en la elaboración del informe prescriptivo no vinculante sobre el anteproyecto de LGCA, encomendado desde el Ministerio de la Presidencia. Experto en regulación audiovisual y telecomunicaciones.</p>	<p>Consejero de la CMT (2005-2013)</p>	<p>Barcelona/Bel Advocats/ Sala de reuniones <b>(22-04-2015)</b></p>
<p><b>16. Elisenda Malaret i Garcia</b></p>	<p>Fue consejera del CAC y coordinadora de la Comisión "Normativa, Investigación e Internacional" del mismo. Es una experta en derecho administrativo, regulación económica, modernización administrativa y liberalización de servicios públicos e infraestructuras. Ha escrito numerosos artículos sobre liberalización de las telecomunicaciones, reforma audiovisual y autoridades independientes.</p>	<p>Consejera del CAC de julio del 2008 a julio del 2014. Coordinadora de la Comisión "Normativa, Investigación e Internacional". Catedrática de derecho administrativo de la Universidad de Barcelona (UB).</p>	<p>Barcelona/Facultad de Derecho (UB)/Despacho entrevistada <b>(28-04-2015)</b></p>
<p><b>17. Andrés Armas Portela</b></p>	<p>Fue director general de Impulsa TDT, asociación creada por los radiodifusores públicos y privados de ámbito estatal para el proceso de transición a la TDT. Director general actual de UTECA.</p>	<p>Director General Impulsa TDT. Actual director general de UTECA (desde noviembre de 2013 hasta la actualidad)</p>	<p>Madrid/Sede de UTECA/Sala reuniones <b>(01-07-2015)</b></p>
<p><b>18. Alejandro Perales Albert</b></p>	<p>Presidente ejecutivo de la Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC). Dicha asociación se encuentra inscrita en el Registro de asociaciones de consumidores del Instituto Nacional de Consumo y es miembro del Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU). También es coordinador del Observatorio de Contenidos Televisivos y Audiovisuales (OCTA). Es experto en comunicación, marketing político e imagen corporativa.</p>	<p>Presidente ejecutivo de AUC y coordinador del OCTA. Es experto del Comité Económico y Social Europeo (CESE) en asuntos relacionados con la sociedad de la información.</p>	<p>Madrid/Sede AUC/ Despacho entrevistado <b>(01-07-2015)</b></p>

<b>19. Carmen Rodríguez</b>	Directora de Asuntos Regulatorios y Relaciones Institucionales de Atresmedia. Participó en el proceso de elaboración de la LGCA en representación de Atresmedia. Es experta en regulación audiovisual.	Directora Asuntos Regulatorios y Relaciones Institucionales de Atresmedia	Madrid/Atresmedia /Despacho entrevistada <b>(02-07-2015)</b>
<b>20. Mario Rodríguez Valderas</b>	Secretario del Consejo de Administración de Mediaset. Participó en el proceso de elaboración de la LGCA en representación de Mediaset. Es experto en regulación audiovisual.	Secretario del Consejo de Administración de Mediaset. Desde diciembre de 2010 fue nombrado Director General Corporativo.	Madrid / Mediaset / Despacho entrevistado <b>(02-07-2015)</b>
<b>21. José Manuel Pérez Tornero</b>	Consiguió introducir en el proceso de elaboración de la LGCA en las Cortes Generales una enmienda sobre alfabetización mediática, con la colaboración de otros actores. Catedrático de comunicación por la UAB. Experto en comunicación y educación, y alfabetización mediática. Dirigió la tesis doctoral de Alfonso M <sup>a</sup> Morales Fernández (2012): "La transformación de RTVE desde la VIII legislatura: Legislación, digitalización y financiación"	Catedrático de comunicación por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Experto y consultor de la UNESCO y la Unión Europea en materia de servicio público de televisión y alfabetización digital y mediática.	Barcelona/Facultad de Ciencias de la Comunicación (UAB)/Despacho entrevistado. <b>(02-12-2015)</b>
<b>22. Miguel Ángel Sacaluga Luengo</b>	Miembro del Consejo de Administración de Corporación RTVE. Su entrevista fue recomendada por María Teresa Fernández de la Vega.	Desde enero de 2007 es miembro del Consejo de Administración de la Corporación RTVE, elegido por el Congreso de los Diputados a propuesta del PSOE.	Madrid / Corporación RTVE /Sala de reuniones <b>(11-04-2016)</b>
<b>23. Eladio Gutiérrez Montes</b>	Presidente de Impulsa TDT desde 2007. Miembro del Comité Ejecutivo de Impulsa TDT desde su constitución en 2005. Director de RTVE Digital (2004-2008). Experto en tecnología digital, TDT y telecomunicaciones.	Presidente Impulsa TDT hasta la disolución de la misma en mayo de 2010. En diciembre de 2008 se vio afectado por el Plan de Jubilaciones anticipadas (ERE), abandonando RTVE.	Madrid. Cafetería Oh Bla Bla. <b>(12-04-2016)</b>

Fuente: elaboración propia

Para citar estas entrevistas –tanto si se trata de una cita no literal como textual–, se incluirán las siglas “EP” (Entrevista Personal) entre el apellido del entrevistado y el año de realización de la propia entrevista. El objetivo del uso de este peculiar sistema de citas en este trabajo, no es otro que el de diferenciar entre las citas que son fruto de las entrevistas, de las citas bibliográficas.

Así, a continuación, se muestra de forma concreta como se establecerá el sistema de citación mencionado a lo largo de esta investigación: Joan Botella (Botella, EP, 2013);

Joan Subirats (Subirats, EP, 2013); Núria Almirón (Almirón, EP, 2014); Joan Ridao (Ridao, EP, 2014); Mertixell Batet (Batet, EP, 2015); Miguel Ángel Cortés (Cortés, EP, 2015); Borja Adsuara (Adsuara, EP, 2015); Javier García (Javier García, EP, 2015); Óscar López (López, EP, 2015); Alfonso María Morales Fernández (Morales Fernández, EP, 2015); Santiago Ramentol (Ramentol, EP, 2015); Jordi Casas (Casas, EP, 2015); Josep Maria Carbonell (Carbonell, EP, 2015); Ángel García Castillejo (García Castillejo, EP, 2015); Elisenda Malaret (Malaret, EP, 2015); Andrés Armas (Armas, EP, 2015); Alejandro Perales (Perales, EP, 2015); Carmen Rodríguez (Carmen Rodríguez, EP, 2015); Mario Rodríguez (Mario Rodríguez, EP, 2015); José Manuel Pérez Tornero (Pérez Tornero, EP, 2015); Miguel Ángel Sacaluga (Sacaluga, EP, 2016) y Eladio Gutiérrez (Gutiérrez, EP, 2016).

En el caso de las citas que provengan de los dos cuestionarios personalizados respondidos por Miriam Meda y Javier García de la Red de Medios Comunitarios (ReMC), se incluirán las siglas “CP” (de Cuestionario Personalizado) entre el apellido del entrevistado y el año de realización de la propia entrevista. De este modo, el sistema de citación este tipo de citas es el siguiente: Miriam Meda (Meda, CP, 2015) y Javier García será (Javier García, CP, 2015).

Por otro lado, cabe señalar que en el caso de que los entrevistados hayan solicitado que no se revele su identidad en alguna de las informaciones facilitadas, se ha procedido a indicar solo el cargo del individuo en sentido amplio y el año de realización de la entrevista.

Después de esta breve introducción a los dos grandes tipos de actores, se procede a explicar la selección y acceso a los actores públicos y privados dentro de esta tesis doctoral.

### **5.5.3 Selección y acceso a los actores públicos en esta investigación**

Desde el ejemplo práctico de esta tesis doctoral, se puede afirmar, sin lugar a dudas, que una de las dificultades más relevantes en cuanto al diseño de esta investigación, ha sido la selección de actores para ser entrevistados y conseguir el acceso a ellos. *“En la elaboración de las políticas públicas no siempre se pone de manifiesto con toda claridad cuál es la finalidad de la misma y quiénes son sus posibles beneficiarios”* (Barea, 2004, p.15). A esta afirmación se podría añadir, que tampoco se ponen de manifiesto quiénes son sus formuladores (*polycymakers*). De acuerdo con Barea, esta opacidad en la elaboración de políticas públicas hace necesario analizarlas a partir de investigaciones que pongan el acento en la formulación de las mismas, *“de su racionalidad y de quiénes intervinieron en esa política cuando se elaboró”* (Barea, 2004, p.15).

Esta dificultad en la selección de entrevistados a nivel general, tiene mucho que ver con el déficit de transparencia en España, en relación tanto al proceso del *media policy-making*, como en la ejecución de estas políticas a partir de actuaciones concretas, como por ejemplo, la elaboración de normas. Por tanto, se trata, también, de un problema de acceso a la información pública. De hecho, España ha sido uno de los últimos países del entorno comunitario europeo que ha desarrollado legislativamente el acceso a la información pública a través de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (Gutiérrez David, 2014, p.190). Sin embargo, como ya se ha señalado anteriormente, la Ley de Transparencia presenta algunas limitaciones en cuanto al acceso a la información pública. En concreto, en el artículo 18 de esta norma, se detallan algunas de las causas de inadmisión. En el punto primero, se explica que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, algunas solicitudes entre las cuales, se encuentran aquellas:

*“Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas”* (BOE, 10-12-2013)

De este modo, solo es posible acceder a la información sujeta al derecho administrativo, lo que excluye, como se acaba de exponer, toda aquella documentación que acompaña o apoya la preparación de las leyes.

Como consecuencia, fue complicado detectar qué actores públicos serían convenientes entrevistar en relación con los dos objetos de estudio. ¿Qué estrategia se siguió para detectar y, a posteriori, seleccionar a aquellos actores públicos que participaron o bien en la definición de la política audiovisual de la etapa Zapatero o bien en la elaboración de la LGCA?

En línea de lo apuntado, en la fase constitutiva de elaboración de una norma en las Cortes Generales, hay una parte considerable de los trámites que se van sucediendo que son publicados de modo oficial en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG) o en el Diario de Sesiones de las Cortes Generales (DSCG). Por tanto, la tramitación parlamentaria de una norma se conoce y tiene una cierta repercusión mediática externa. El proyecto de LGCA fue encomendado a la Comisión Constitucional con competencia legislativa plena. Así, los miembros de la Ponencia de dicha Comisión en representación de los distintos grupos parlamentarios fueron los primeros actores identificados. En un inicio los diputados seleccionados fueron los siguientes: Meritxell Batet y Óscar López por el Grupo Parlamentario Socialista, Miguel Ángel Cortés por el Grupo Parlamentario Popular, Duran i



Lleida por el Grupo Parlamentario de CiU, Gaspar Llamazares y Joan Ridao por el Grupo Parlamentario de ERC-IU-ICV.

El primer objetivo era, pues, conseguir entrevistar a los diputados mencionados. Como segundo objetivo en esta etapa inicial era conseguir contactos que permitieran descubrir otros actores conectados con los dos objetos de estudio. De forma paralela, se identificó a Alfonso María Morales Fernández, asesor de tres secretarios de Estado de Comunicación en el Ministerio de la Presidencia entre 2005 y 2011 y Doctor en Comunicación por la Universidad Autónoma de Barcelona. Por tanto, Morales era otro actor que debía ser entrevistado por experto en políticas de comunicación y por estar involucrado en las políticas de comunicación desarrolladas en Moncloa durante aquel periodo.

La técnica de la bola de nieve funcionó de nuevo cuando varios actores ya entrevistados como Óscar López, Alfonso Morales Fernández, Josep María Carbonell y Santiago Ramentol recomendaron entrevistar a Ángel García Castillejo, asesor del secretario de Estado de Comunicación, Miguel Barroso, durante el periodo que éste último estuvo en el cargo (2004-2005). Por tanto, había participado directamente en la elaboración del plan para la reforma socialista del sector audiovisual diseñado en 2004. Esta entrevista se reveló como una de las más relevantes en esta investigación.

En estas primeras entrevistas se utilizaron diferentes técnicas de contacto. Por ejemplo, al inicio se optó por localizar a Joan Ridao y Meritxell Batet, ambos residentes en Cataluña. Al ser profesores en la Universidad de Barcelona y en la Universidad Pompeu Fabra respectivamente, podrían ser más accesibles y estar más sensibilizados a peticiones de este tipo. Además, al ser profesores disponían de un correo vinculado al centro universitario en cuestión. Se enviaron correos individualizados, en los que, en primer lugar, se hacía una breve presentación, después se explicaba el motivo del email donde se formalizaba la petición de entrevista, y seguidamente, se facilitaba información sobre la investigación (título provisional de la tesis, director y breve resumen). Más adelante se decidió eliminar el resumen ya que revelaba demasiados detalles sobre los objetivos del trabajo pudiendo condicionar la aceptación o respuestas de la entrevista.

Relacionado con Joan Ridao, éste contestó directamente el email enviado y fue sencillo pactar la entrevista. No obstante, no era lo común, ni lo esperado. Se tenía previsto, en el caso de que la primera opción de contacto vía email fallara, como pasó con Meritxell Batet, buscar otras opciones para poder acceder a estos primeros actores seleccionados.

En este caso concreto de Batet, se contactó directamente con la sede del PSC. Después, se explicó el motivo de la llamada y se siguió el protocolo establecido con el

responsable de comunicación, que no fue otro que el de enviarle un email, explicando los motivos de petición de entrevista. Dicho email era del mismo tipo que el señalado antes. Una vez enviado el email, el responsable de comunicación contactó con Batet para preguntarle si aceptaba la propuesta de entrevista y en caso afirmativo concretar el encuentro. Finalmente, la entrevista con Batet se concretó sin problemas.

Otro ejemplo satisfactorio del uso de la técnica de la bola de nieve, fue la recomendación de Meritxell Batet de entrevistar a Óscar López, que ya estaba en la primera lista de actores públicos seleccionados. No fue sólo una recomendación: hizo una llamada directamente a López. La conversación entre ellos allanó la aceptación a ser entrevistado y Batet facilitó el móvil de López a la investigadora con el fin de que contactara directamente.

Otro ejemplo distinto, fue el caso de Miguel Ángel Cortés del Partido Popular. El contacto se realizó llamando directamente al Congreso de los Diputados. En la primera llamada se pudo hablar directamente con su secretaria, que inició un protocolo similar al del PSC. Se le envió por correo electrónico la petición formal de entrevista, más tarde la secretaria misma llamó directamente a la entrevistadora para comunicar la aceptación del diputado y se concretaron los detalles de la futura entrevista.

En general cabe destacar, que ha sido menos complejo de lo esperado, acceder a los actores públicos mencionados y conseguir una entrevista con ellos. Tal vez una de las pocas excepciones fue el exdiputado de CiU, Duran i Lleida. Se intentó acceder mediante un contacto personal de la investigadora en *Unió Democràtica de Catalunya*, el responsable de prensa del partido, pero finalmente, no se consiguió la entrevista con el líder catalán.

Con el fin de conseguir la participación de algún actor vinculado a CiU, se realizó otra petición al responsable de prensa con el fin de entrevistar a Jordi Casas, senador del Grupo Parlamentario de Unió en la Cámara Alta. Esta posibilidad de entrevista era muy pertinente para la investigación, puesto que como se ha descrito en la tabla 1, fue ponente del proyecto de LGCA en el Senado. Por tanto, desde el punto de vista de la selección de actores era pertinente por su perfil político y su participación directa en la tramitación de la LGCA en el Senado.

El papel esencial de la vicepresidenta primera, María Teresa Fernández de la Vega, en la reforma socialista del sector audiovisual, y particularmente en las medidas aprobadas en la segunda legislatura, entre ellas, la LGCA, fue detectado tempranamente. De la Vega, a nivel general, era la portavoz del Gobierno socialista, y responsable político del audiovisual en el Gobierno Zapatero. Su papel se pudo percibir fácilmente a partir de los primeros análisis de prensa digital y también todos los entrevistados, iban reafirmando la importancia de su papel a medida que se iban realizando las entrevistas.

En consecuencia, el interés en entrevistar a la ex vicepresidenta se fue acrecentando a medida que se iba avanzando el trabajo de campo. Se decidió que se intentaría entrevistar a María Teresa Fernández de la Vega en la última fase de realización de entrevistas. En este sentido, era lo más idóneo, puesto que ya se tendría la mayoría de datos e informaciones recolectados y analizados fruto de las entrevistas realizadas con respecto a los dos objetos de estudio. En mayo de 2015 se decidió empezar a establecer contacto con el Consejo de Estado con el fin de conseguir dicha entrevista. En todo momento se fue consciente de que las probabilidades de poder entrevistar a de la Vega eran mínimas por su reticencia a conceder entrevistas sobre su pasado en el gobierno. Al llamar al Consejo de Estado, se pudo hablar directamente con su secretaria y se le explicó el motivo de la llamada. La secretaria avanzó que sería complicado, puesto que De la Vega no concede entrevistas para hablar de su etapa en la vicepresidencia. Sin embargo, recomendó que se le enviara un correo electrónico explicando agudamente los motivos para llevar a término la entrevista, y ella misma se lo haría llegar. El escrito enviado mereció la atención de María Teresa Fernández de la Vega y la secretaria llamó directamente a la investigadora para anunciarle que de la Vega estaba dispuesta a buscar un hueco en su agenda y que recomendaba entrevistar a Miguel Ángel Sacaluga, consejero de la Corporación de RTVE desde 2006. La secretaria facilitó el contacto de éste para poder llevar a término dicha entrevista. Sin embargo, la entrevista no se concretó. A pesar del amplio número de llamadas e intercambios de correos electrónicos con el fin de concretar un hueco en la agenda, en mayo de 2016, la secretaria confirmó que no sería posible encontrar un momento en el futuro próximo, puesto que la agenda de María Teresa de la Vega estaba desbordada de compromisos como consejera de Estado y presidenta de su Fundación Mujeres por África.

#### **5.5.4 Selección y acceso a los actores privados en esta investigación**

La estrategia de empezar las entrevistas por los actores públicos, permitió descubrir y acceder a otros actores de este tipo, con un perfil más técnico, menos político y más relacionado con el proceso del *media policy-making* del periodo estudiado en el Gobierno. Asimismo, formaba parte de la estrategia general, que estos actores públicos entrevistados recomendaran también, a actores del sector privado. Desde un inicio se planteó que las entrevistas a los actores privados vinculados a los grupos de interés del sector audiovisual serían las últimas a realizar por dos razones.

La primera, por la dificultad de seleccionar a los candidatos del sector privado. A partir de la prensa u otras informaciones corporativas, se detectaron aquellos actores con más relevancia y con cargos de máxima responsabilidad como, por ejemplo, Alejandro

Echevarría, presidente de UTECA o Jorge del Corral, secretario general también de la misma asociación. Estos actores con un perfil de alta dirección, se convertían en una opción poco viable por sus compromisos y rutinas.

La segunda razón radicaba en la presunción de que las entrevistas a actores privados vinculados a los grupos de interés del sector audiovisual serían más complejas. En consecuencia, para que fuesen fructíferas, se necesitaría más preparación y dominio de los objetos de estudio investigados. Por eso, se planteó que sería mucho más pertinente empezar las entrevistas con los actores públicos.

La técnica de la bola de nieve funcionó en este caso gracias a los entrevistados públicos de perfil técnico. Así, Alfonso María Morales Fernández al final de su entrevista, recomendó entrevistar a Andrés Armas, actual director general de UTECA y exdirector general de Impulsa TDT. También, propuso a Carmen Rodríguez, directora de Asuntos Regulatorios y Relaciones Institucionales de Atresmedia, y a Mario Rodríguez Valderas, secretario del Consejo de Administración de Mediaset. Más tarde, Ángel García Castillejo también validó las opciones propuestas por Morales y añadió a José Miguel Contreras, miembro del Consejo de Administración de Atresmedia y fundador de la Sexta. Cabe destacar que, finalmente, se consiguió entrevistar a todos ellos, menos a José Miguel Contreras.

El acceso a estos actores, no se consiguió con contactos o recomendaciones de los actores públicos, sino que se hizo a puerta fría. Es decir, se llamó directamente a Mediaset, Atremedia y UTECA. De nuevo, se inició el protocolo de petición de entrevista mediante correo electrónico a su secretario o secretaria. Ayudó en varios casos el aludir que se iba a realizar la entrevista con otros directivos de la competencia y que sería muy pertinente tener el testimonio de cada grupo en este análisis. Esta información le da un valor añadido a la entrevista que suele favorecer a la aceptación del encuentro propuesto.

Con el fin de cumplir con uno de los objetivos principales de estas tesis, detectar a los actores que participaron en la elaboración de la LGCA para definir su papel, no solo se entrevistaron a representantes del sector privado y relacionados con UTECA, también se quería dar voz a otro tipo de actores privados más secundarios, también considerados como grupos de interés aunque con menos recursos, como fue el caso de la Red Española de Medios Comunitarios (ReMC) y la Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC).

En cuanto al primero, conseguir las entrevistas con Miriam Meda y Javier García de la Red de Medios Comunitarios (ReMC), fue una tarea sencilla. Desde la ReMC, se trabajó mucho e intensamente para intentar participar en la LGCA con el fin de defender los intereses de los medios comunitarios. De hecho, como se verá más adelante, esta organización realizó tareas de presión propias de un *lobby* que se materializaron en los

medios de comunicación y en distintas plataformas web. Esa visibilidad mediática favoreció que, desde un inicio, se les detectara como actores sociales importantes para entrevistar.

A Miriam Meda, presidenta de la ReMC, se le envió un correo electrónico que se encontró en uno de sus artículos académicos hallados en Internet. Meda respondió rápidamente que sería complicado realizar la entrevista en Madrid, debido a que se encontraba en Bélgica trabajando para AMARC Europe<sup>15</sup>. Sin embargo, en su lugar, recomendó entrevistar a Javier García, también de la ReMC y uno de los actores que más implicación depositó en la participación en la LGCA. Finalmente, se realizó la entrevista a Javier García en Madrid y Meda respondió a un cuestionario personalizado que se le envió por correo electrónico.

Con respecto a AUC, esta asociación estuvo desde el inicio en la lista de actores para entrevistar. La AUC remitió primero un informe sobre la LGCA al Ministerio de la Presidencia por iniciativa propia y luego a través del Instituto Nacional de Consumo cuando el Ejecutivo socialista se lo solicitó en la fase de iniciativa (Segovia y Luján, 2010). Su presidente, Alejandro Perales, fue el actor seleccionado para ser entrevistado por su larga trayectoria en AUC como presidente, y por ser experto en política audiovisual tal y como lo confirmaron otros actores entrevistados.

Otro actor privado que se quiso incluir en la selección de actores para entrevistar desde el principio, aunque en este caso conectado desde el ámbito académico, fue ULEPICC-ESPAÑA<sup>16</sup>. ¿Por qué ULEPICC? Dentro de esta asociación de docentes e investigadores se encuentran algunos de los expertos más importantes en políticas de comunicación de este país. Y algunos de ellos como Enrique Bustamante, Ramón Zallo, Ana Isabel Segovia y M<sup>a</sup> Trinidad García Leiva, han investigado las políticas de comunicación de la etapa Zapatero. Además, esta asociación publicó una declaración sobre el proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual, *“Reforma y contrarreforma de la política de comunicación audiovisual del Gobierno de Rodríguez Zapatero”*. Por proximidad, y por su trayectoria académica desde la economía política de comunicación, se decidió entrevistar a Núria Almirón, profesora de la Facultad de Comunicación de la Universidad Pompeu Fabra y redactora de la declaración de ULEPICC.

También dentro del ámbito académico, se decidió entrevistar al catedrático José Manuel Pérez Tornero, de la Universidad Autónoma de Barcelona por su participación en un aspecto concreto de la LGCA. Además, Pérez Tornero también es el director de tesis de

---

<sup>15</sup> *Association Mondiale Radiodiffuseurs Communautaires Europe*

<sup>16</sup> (ULEPICC-ESPAÑA), es una asociación de docentes e investigadores de la comunicación, del Estado español, constituida al amparo de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, y normas complementarias, con personalidad jurídica y sin ánimo de lucro.

Alfonso María Morales Fernández. Por todas estas razones, se decidió incluir a Pérez Tornero en la lista de entrevistados.

Debido a que España no disponía de autoridad audiovisual independiente de carácter Estatal, la creación de una autoridad de este tipo se encontraba dentro los objetivos del plan para la reforma del sector audiovisual en 2005. Y, posteriormente, con la aprobación de la LGCA en 2010 se regularon las bases para la creación del CEMA (Consejo Estatal de Medios Audiovisuales)<sup>17</sup>. Una de las primeras cuestiones que se plantearon al inicio de esta investigación, es si el CAC había sido consultado a la hora de plantear las bases del CEMA en la fase de elaboración de anteproyecto de la LGCA. Una vez realizadas las primeras entrevistas, esta cuestión no quedaba clara y se decidió entrevistar a Santiago Ramentol, consejero del CAC entre 2006 y 2011. Además, Ramentol, se encargaba de la relación con otros consejos audiovisuales autonómicos, la CMT y el futuro CEMA. Ramentol, en la actualidad profesor en la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad Autónoma de Barcelona, no tuvo objeciones para la entrevista.

Ramentol recomendó entrevistar a Elisenda Malaret, exconsejera del CAC durante el mismo periodo que Ramentol. Malaret es catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona (UB) y experta en la regulación de las autoridades regulatorias independientes. A parte de esta recomendación, Ramentol también recomendó entrevistar a Josep María Carbonell. En el caso de Josep María Carbonell, su recomendación se basó en que fue presidente del CAC de septiembre de 2005 hasta enero de 2009. Por tanto, vivió la época en que se desarrollaron las políticas de comunicación de la primera legislatura de Zapatero, es experto en políticas de comunicación y sobre todo participó directamente en la elaboración del primer anteproyecto socialista de Ley General Audiovisual, desarrollado por el Ministerio de Industria en 2005.

Otro de los actores entrevistados en esta investigación fue Eladio Gutiérrez, expresidente de la asociación Impulsa TDT. Tal y como se ha apuntado en la tabla introducida anteriormente, fue en 2007, cuando se nombró a Gutiérrez presidente de esta asociación. Renovó el cargo en 2008 y estuvo en el mismo hasta su desaparición en 2010. Dicha entrevista resultó ser una de las productivas de la investigación.

Respecto a otros actores, desde un primer momento, se identificó a FAPAE<sup>18</sup>, como un posible actor privado para ser entrevistado. La lucha del sector de la televisión privada por intentar eliminar o limitar el famoso 5% que, por ley, estaba obligado a invertir este

---

<sup>17</sup> Cabe recordar que el CEMA como tal nunca llegó a constituirse. En 2011 con la llegada del PP al Gobierno, en lugar de constituir el CEMA creó en 2013, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) donde se centralizaban las tareas que anteriormente desempeñaban varios reguladores sectoriales. Las competencias audiovisuales que en la LGCA se otorgaban al nonato CEMA, pasaban a la CNMC.

<sup>18</sup> FAPAE es una entidad sin ánimo de lucro que integra a la práctica totalidad de las empresas de producción de cine y televisión de España. En la actualidad compuesta por alrededor de 300 empresas productoras, éstas han ido asociándose tanto territorialmente como en función de la especialización y de las peculiaridades del sector.

porcentaje de sus ingresos en producciones españolas y europeas, había ya desatado numerosas polémicas con la FAPAE. Informaciones de primera mano señalaban que, Ramón Colom, actual presidente de FAPAE, había recibido un fax con el borrador de la LGCA, y que en varios apartados constaba la indicación “a rellenar por UTECA”. No obstante, la entrevista no pudo realizarse por tener una agenda muy ocupada, según su organización. Se acordó entre ambas partes enviar un cuestionario. El cuestionario tampoco fue respondido porque, según la organización, no podían responder a cuestiones que no estuvieran relacionadas con el estado actual del cine, y del audiovisual en términos generales.

Otro de los actores que estaban en la lista desde el principio, y que finalmente no se entrevistó fue Ana Molano Galán, en representación del sector de Medios de FSC-CCOO<sup>19</sup>. A nivel general, los sindicatos son actores reconocidos, por su interés e intentos en la participación en los procesos de elaboración de políticas públicas en España (Subirats, 1992, p.59). Por esta razón, teniendo en cuenta que el objetivo fundamental de cualquier sindicato es defender los intereses de los trabajadores, fuere del sector que fuere, ha sido más sencillo encontrar documentación en cuanto a su posicionamiento en torno a la LGCA y las acciones realizadas para defender dichos intereses. En el caso de Molano, se encontró un documento audiovisual gracias al registro de su participación como representante del sector de Medios de FSC-CCOO en la II Jornadas de Comunicación sin Empresa. Estas jornadas fueron organizadas por la ReMC, en mayo de 2009 en Madrid, y con motivo de la nueva ley general audiovisual que se estaba gestando en Moncloa. En el documento, se puede encontrar información válida y valiosa sobre la posición del sector de medios de FSC-CCOO y sus intereses. Por tanto, este documento audiovisual, junto a otras informaciones corporativas halladas y varios artículos publicados en la prensa digital, más la limitación temporal y de recursos, propició la decisión de no insistir en la entrevista con Molano.

Para terminar este punto es relevante señalar que, como es lógico, teniendo en cuenta las limitaciones expuestas anteriormente (punto 4), no ha sido posible entrevistar a todos los actores que de forma directa o menos directa participaron, o bien en el proceso de las políticas de comunicación del mandato de Zapatero, o bien en la elaboración de la LGCA en concreto. Sin embargo, cabe destacar que todos aquellos actores detectados, que participaron de algún modo en el proceso de elaboración de la norma, son mencionados en el punto 14.4 de esta investigación. Asimismo, se analiza el papel de dicha participación en

---

<sup>19</sup> Federación de Servicios a la Ciudadanía, Medios de Comunicación, Artes, Cultura y Deporte.

función de la documentación hallada, que en estos casos concretos se basa en el análisis de documentos.

### **5.5.5 Preparación y realización de entrevistas en esta investigación**

La preparación de las entrevistas en profundidad a la élite seleccionada en esta investigación, ha sido una tarea fundamental e imprescindible. Desde un primer momento, se ha sido sumamente consciente de que la preparación de este tipo de entrevistas, llevaría un tiempo y una dedicación considerable.

La preparación a fondo de las entrevistas se debe, en parte, al hecho de que poco se sabe sobre el *media policy-making* de la etapa Zapatero, o del proceso de la elaboración de la LGCA en concreto. Este desconocimiento era importante en un inicio: no se sabía ni qué preguntar, ni cómo hacerlo. Además, esto conducía a no poderse crear expectativas sobre el tipo de información que se iba a conseguir, y se ignoraba si los datos que se conseguirían permitirían realizar una tesis doctoral. Un modo de paliar estas incertidumbres fue prepararse las entrevistas a fondo. Además, los actores que se iban a entrevistar eran expertos. Por lo tanto, como es lógico, estar a la altura ante este tipo de entrevistados requirió una preparación a fondo.

A tal fin, se adquirió previamente un conocimiento profundo y de carácter global, de todo lo relacionado con las políticas de comunicación que se gestaron y ejecutaron en las dos legislaturas del mandato Zapatero (2004-2011). Para conseguirlo, se consultaron y analizaron todo tipo de documentos. El hecho de disponer de una visión global (histórica, política, económica y regulatoria) de los objetos de estudio permitió disponer de suficientes herramientas para afrontar con éxito las entrevistas.

En segundo lugar, se investigó a los actores seleccionados antes de la entrevista, recopilando todo tipo de información vinculada al actor en cuestión: currículums vitae, biografías, trabajos académicos, documentos de carácter político o corporativo, participaciones en actos, artículos de prensa digital, etc.

También se crearon cuestionarios personalizados para cada actor con un nivel de detalle alto. La creación de estos cuestionarios con preguntas más específicas permitía incluir y relacionar los datos extraídos y trabajados previamente. Asimismo, ayudaban al investigador a sentirse más seguro en el caso de que la conducción semiestructurada, no funcionara como se esperaba. Igualmente, disponer de un cuestionario mucho más exhaustivo, hacía posible la repetición de algunas de las preguntas clave a todos los actores, independientemente del tipo que fuese. Esto permitió tener valoraciones y diferentes puntos de vista sobre unas mismas cuestiones. Por ejemplo, una de las



cuestiones que se formuló a la mayoría de actores entrevistados fue: ¿qué opina sobre el sobrenombre Ley UTECA para hacer referencia de la LGCA?

La elaboración de todos estos cuestionarios personalizados fue de mucha utilidad. En el mismo sentido, la conducción de la entrevista de forma semiestructurada fue muy positiva. Los datos más relevantes recolectados lo fueron gracias a las aportaciones testimoniales a partir de preguntas muy amplias.

Relacionado al lugar donde se realizaron las entrevistas, cabe comentar que siempre fue donde propuso el entrevistado. La mayoría de ellas tuvieron lugar en el despacho del actor en cuestión. En cuanto a la duración de los encuentros, la media de tiempo dedicada a cada entrevista fue de una hora. Se consiguió el permiso para la grabación del audio de todas las entrevistas con excepción de dos, lo que permitió al investigador estar más relajado y exclusivamente pendiente de la conducción de la entrevista. Además, de poder transcribir la entrevista con todo tipo de detalles y evitar la pérdida de datos importantes.

#### **5.5.6 Análisis de datos de las entrevistas realizadas**

En cuanto a la fase de análisis de datos, lo primero que se realizó fue la transcripción íntegra de todas las entrevistas. Después, una vez se iban finalizando estas transcripciones, se trabajó directamente sobre los textos transcritos con algunas anotaciones tomadas durante las entrevistas. El objetivo principal no era otro que el de interpretar y analizar todo lo que habían dicho los actores entrevistados. Con el fin de simplificar y organizar todos los datos que se obtuvieron, se realizó un resumen individual de todas las entrevistas. Estos resúmenes se estructuraron por categorías que se basaban en diferentes temas, los cuales podían variar según la tipología de actores entrevistados.

Más adelante, terminados ya los resúmenes categorizados por temas, fue necesario clasificar la información de algún modo que permitiera poner en relación los temas clave detectados y analizados, con todas las aportaciones que hubiese de los entrevistados, sobre cada uno de los ítems. Se elaboró un documento excel, donde cada hoja era un tema general que contenía diferentes subtemas. Esta labor fue muy compleja y laboriosa porque había muchísimos datos para clasificar y analizar.

Para concluir este punto, también se triangularon las diferentes conclusiones del análisis de las entrevistas con documentos de todo tipo: desde dictámenes del Consejo de Estado, publicaciones del BOCG, del DSCG o del BOE, trabajos académicos, artículos de prensa digital, discursos políticos y empresariales, informes sobre el sector audiovisual, informes corporativos, etc. Algunos de estos documentos ya se habían trabajado en la fase

de preparación de las entrevistas, aunque muchos otros se buscaron e investigaron *a posteriori*.

## **5.6 El análisis documental como método cualitativo**

### **5.6.1 Un método poco estudiado y explicado**

El análisis de documentos como método de investigación distintivo, *“no está especialmente bien explicado ni en los libros, ni en la metodología dentro del ámbito de estudio de la política de comunicación”* (Karppinen y Moe, 2012, p.179), y eso que en la mayoría de estudios comprendidos en este ámbito se emplean documentos como material primario de investigación, señalan estos mismos autores. Si bien es cierto que este método es aceptado como científico en las ciencias sociales, ha tenido poca atención en comparación con otros métodos cualitativos (Ahmed, 2010, p.1). En consecuencia, a pesar del uso habitual de documentos en la investigación cualitativa, este método se ha caracterizado por la ausencia de detalle suficiente relacionado al procedimiento seguido y a los resultados obtenidos del análisis de documentos (Bowen, 2009, p.27).

Debido al desarrollo de Internet y de las herramientas mediadas por ordenador, los investigadores pueden buscar y acceder a una amplia gama de documentos con más facilidad que nunca (Karppinen y Moe, 2012, p.179). Por supuesto, el fácil acceso a todo tipo de documentos es algo positivo para cualquier investigador, básicamente, porque facilita su trabajo y ahorra tiempo y recursos económicos. Pero también, hace más necesario que nunca esta reflexión metodológica en torno al análisis de documentos como método, y lo hace, no solamente por el hecho de ofrecer herramientas para discernir entre todos los documentos, sino también, porque habitualmente, el análisis de documentos no siempre se realiza del modo más efectivo (Bowen, 2009, p.27).

No es objetivo en este punto, tratar de suplir estas deficiencias en torno a la reflexión metodológica del análisis de documentos. Pero sí que es pertinente, destacar aquellas reflexiones halladas en torno a este método, que han sido de vital importancia por propiciar un uso efectivo de los documentos encontrados.

Ya se ha señalado que habitualmente se ha entendido el uso de documentos como algo bastante obvio en este ámbito de investigación (Karppinen y Moe, 2012, p.179). En esta tesis doctoral se parte de la idea que el análisis de documentos es algo complejo y que debe justificarse. En esta investigación se ha trabajado con muchos documentos y de tipo muy distinto. Por tanto, se explicará brevemente qué tipo de documentos se han utilizado, cómo se han analizado, qué han aportado a nivel general de esta investigación, y por último, apuntar cuál ha sido el papel del investigador.

## 5.6.2 Algunas consideraciones sobre los documentos y su análisis

En primer lugar, en las ciencias sociales, existen numerosas nociones sobre qué constituye a un documento (Karpinnen y Moe, 2012, p.180). En un sentido amplio, y desde la perspectiva de los documentalistas, *“un documento es cualquier soporte, de cualquier índole, que contiene información de interés para una determinada materia”* (Galente y García Ruipérez, 2003, p.20). También puede definirse como un *“artefacto”* que tiene como característica central un texto inscrito (Scott, 1990, p.5).

Relacionado al análisis de documentos como método cualitativo, éste se refiere al procedimiento sistemático de revisar y evaluar documentos, tanto impresos como electrónicos (Bowen, 2009, p.27). En concreto, en el ámbito de investigación de la política de comunicación, Karpinnen y Moe (2012, p.189) explican que el análisis de documentos puede hacer referencia a dos perspectivas distintas. La primera, entiende los documentos como fuentes, a diferencia de la segunda, que los entiende como textos. Así, en la primera perspectiva, las ideas son como recursos que los actores políticos poseen. En cambio, en la segunda, las ideas y los discursos tienen fuerza propia. Es decir, las palabras y el lenguaje pueden ser utilizados como forma de acción política. A pesar de que el análisis de los documentos entendidos como textos, puede dar solo información limitada sobre las intenciones y motivaciones de los actores políticos, a menudo pueden ayudar a entender el proceso de creación de las definiciones y significados políticos, y así clarificar el proceso de *policy-making* (Karpinnen y Moe, 2012, p.189).

Los documentos analizados en el contexto de una investigación contienen información sobre el fenómeno que se desea estudiar (Bailey, 1994; en Ahmed, 2010, p.2). Karpinnen y Moe (2012, p.180) argumentan que los documentos pueden ser reactivos, en el sentido de que no están ahí de forma natural o protegidos de la intervención del investigador. *“La mayoría de documentos se han escrito para un propósito, agenda, un público distinto al de los investigadores y esto plantea cuestiones relacionadas su fiabilidad y validez”* (Cohen, Manion y Morrison, 2007, p.201). Por todo ello, los documentos requieren de *“concienciación metodológica”*. De acuerdo con Bowen (2009, p.27), de igual modo que ocurre en cualquier otro método analítico de tipo cualitativo, el análisis de documentos requiere que los datos sean examinados e interpretados, con el objetivo de generar significado, conseguir la comprensión y desarrollar conocimiento. Por tanto, investigar a partir de documentos, es mucho más que registrar informaciones. Se trata de un proceso reflexivo *“en el que nos enfrentamos a lo que el investigador llama fundamentos morales de la investigación social”* (Coles, 1997, p.6; en Ahmed, 2010, p.2).

Así pues, los documentos no existen solos y, por consiguiente, éstos deben situarse dentro de un marco teórico de referencia con el objetivo de que su contenido sea

comprensible (Ahmed, 2010, p.2). Dicho de otro modo, entender los documentos significa leer entre las líneas de nuestro mundo material. Es necesario adentrarnos en la trama para analizar su significado y su propósito más profundo (McCulloch, 2004, p.2).

A nivel general, los documentos utilizados en el contexto de cualquier investigación, pueden tener una gran variedad de formas (Vallés, 1999, p.110; Bowen, 2009, p.27). Algunos ejemplos son las agendas, registros de asistencia, actas de reuniones, manuales, informes con antecedentes, libros, folletos, diarios, revistas, cartas, mapas, gráficos, programas, informes institucionales, informes corporativos, estadísticas entre otras muchas opciones (Bowen, 2009, p.27). En consecuencia, los documentos se pueden clasificar de múltiples maneras.

Si bien no se pretende explicar aquí todas las opciones posibles de clasificación, – porque no existe una tipología estándar consensuada–, se podría clasificar los documentos por su contenido: de negocios, políticos, religiosos, etc. La desventaja de esta tipología es que muchos documentos contienen información que concierne a más de un área temática. Por esa razón, Scott (1990) considera que es preferible explorarlos a partir de una perspectiva analítica. Este autor, a partir de las dimensiones de autoría y acceso, genera una tipología de documentos moderna. En relación a la autoría, ésta tiene relación con el origen, y divide los documentos entre “personales”, “públicos” y “oficiales”. Dentro de los “oficiales” el autor hace distinción sobre si tienen que ver con el Estado o con la esfera privada. En cuanto a la tipología de documentos según el acceso, ésta hace referencia a su disponibilidad y los divide en cuatro categorías distintas: “privados”, “restringidos”, “archivados” y “publicados” (Scott, 1990).

Asimismo, en cuanto al uso de documentos en los trabajos de investigación sobre política de comunicación, la distinción entre documentos y literatura de investigación parece fuertemente arraigada en las últimas contribuciones a la investigación (Karppinen y Moe, 2012, p.181). Estos estudios conducen a la dicotomía entre documentos primarios como objetos reales de estudio, y los documentos secundarios como registros o informes de los documentos primarios (Altheide 1996, p.3; en Karppinen y Moe, 2012, p.181). En cualquier caso, cabe reiterar que el procedimiento analítico de documentos implica encontrar, seleccionar, evaluar y sintetizar los datos que contienen (Bowen, 2009, p.28).

Con el objetivo de fomentar el buen uso de los documentos como fuentes en cualquier investigación, Scott (1990) formuló cuatro criterios para su calidad y control. Estos criterios son los siguientes: autenticidad, credibilidad, representatividad y significado. En esta investigación se aplican los cuatro para los documentos analizados.

### 5.6.3 Los usos específicos de documentos en esta investigación

De acuerdo con Bowen (2009, p.29-30), los documentos pueden servir a una gran variedad de objetivos dentro del contexto de elaboración de una investigación. Este autor distingue cinco funciones específicas relacionadas con el uso de material documental.

La primera tiene que ver con que los documentos pueden proporcionar datos. Por ejemplo, se pueden obtener datos sobre el contexto, los antecedentes, así como de tipo histórico. Esta información permite a los investigadores entender la raíz histórica de un problema específico, y también, explicar las condiciones que pueden influenciar en los fenómenos que se están investigando. En este sentido, cabe recordar que todos los proyectos de investigación requieren una sección de revisión de literatura, la cual permite al investigador elaborar un marco teórico relacionado al tema que se está investigando y conocer los antecedentes (Ahmed, 2010, p.8). En esta investigación se han utilizado múltiples documentos con estas funciones de revisión de literatura y de antecedentes. No obstante, cabe matizar, que los documentos trabajados no solo han sido de tipo literario, también se han analizado documentos de carácter normativo, como leyes ordinarias y reales decretos-ley. Asimismo, para comprender el contexto político, histórico, económico, normativo y audiovisual de la época estudiada, y en línea de lo ya señalado antes, se han consultado artículos de prensa digital, conferencias registradas en vídeo, informes sobre el sector audiovisual, publicaciones oficiales del BOCG y del DSCG, dictámenes del Consejo de Estado, etc. Además, estos documentos se han utilizado para poder preparar las entrevistas en profundidad de los actores y han sido empleados para construir el relato con enfoque histórico de la investigación.

En segundo lugar, según Bowen (2009, p.29-30), la información contenida en los documentos puede sugerir cuestiones que necesitan ser respondidas y detectar situaciones que deberían tenerse en cuenta como parte de la investigación que se esté desarrollando. Por ejemplo, en el contexto concreto de esta tesis doctoral, permitió la detección de posibles actores para ser entrevistados y descubrir una serie de temas relacionados con el período histórico estudiado (2004-2011), que fueron necesarios incluir en la investigación por su impacto en la reforma socialista del sector audiovisual.

En tercer lugar, los documentos ofrecen datos de investigación suplementarios. En la praxis de este trabajo, esta función ha permitido completar los datos extraídos fruto de las entrevistas en profundidad realizadas.

En cuarto lugar, los documentos proporcionan un medio de seguimiento de los cambios y sus desarrollos. Esto implica que, si se disponen de varios borradores de un documento particular, el investigador puede comparar e identificar los cambios. Un ejemplo ilustrativo es el análisis de los discursos de los presidentes de UTECA y de la

vicepresidenta primera del Gobierno, María Teresa Fernández de la Vega, en las distintas Jornadas Anuales de UTECA entre 2006 y 2011. A partir de los discursos se ha podido analizar la evolución de estos actores sobre las políticas de comunicación y la LGCA.

Por último, los documentos pueden ser analizados de modo que permitan verificar los hallazgos o corroborar la evidencia procedente de otras fuentes. Este uso está vinculado a la triangulación de datos. Como se ha explicado anteriormente, las informaciones resultantes de las entrevistas a la élite, se triangularon con otros datos extraídos a partir del análisis documental. El objetivo en la triangulación de datos, no es otro que el de intentar proporcionar una confluencia de pruebas que proporcionen credibilidad (Denzí, 1970, p.291; en Bowen, 2009, p.28).

#### **5.6.4 La importancia del rol del investigador en el análisis de documentos**

Como se ha explicado en líneas anteriores, el análisis de documentos consiste en examinar y leer los documentos seleccionados para posteriormente interpretarlos. Se trata pues de un proceso iterativo que combina elementos del análisis de contenidos y del análisis temático. El análisis de contenidos se refiere al proceso de organizar la información en categorías relacionadas con las cuestiones principales de la investigación. En cambio, el análisis temático es una forma de reconocimiento de patrones de los datos, por tanto, emergen temas que se convierten en categorías de análisis (Bowen, 2009, p.32)

Se debe tener en cuenta que, en el uso de documentos dentro del proceso de investigación cualitativa, el investigador, a través de su intervención, se encuentra con datos en lugar de crearlos. De algún modo se puede afirmar que los datos están simplemente ahí esperando a que sean evaluados y analizados (Bryman, 2001, p.370; en Karppinen y Moe, 2012, p.181). El investigador debe ser capaz de identificar aquella información pertinente y separarla de aquella que no lo es (Bowen, 2009, p.32).

Por tanto, es imprescindible que éste, al trabajar con documentos, sepa contextualizarlos debidamente y leerlos entre líneas, con el fin fundamental de encontrar su sentido más profundo y detectar, tanto sus propósitos reales de elaboración, como el target a quién van dirigidos. Para conseguirlo, el investigador debe esforzarse por mantener el balance entre objetividad y sensibilidad. Su actitud deber ser crítica y cautelosa con los datos encontrados (Bowen, 2009, p.31-34). En el ámbito de la política de comunicación, Karppinen y Moe (2012, p.189), afirman que cualquier documento, sea del tipo que sea, se ve influenciado por las condiciones de su producción, tanto si se trata de documentos políticos, como de estudios académicos, como textos de los medios de comunicación. Por eso, en cualquier caso, el investigador debe interactuar con estos documentos para colocarlos en un contexto adecuado para su análisis. Además, el empleo

de este método científico requiere, por parte del investigador, respetar una ética de investigación (Ahmed, 2010, p.9). Es muy pertinente, pues, que el investigador controle la calidad de los documentos seleccionados a partir de los cuatro criterios propuestos por John Scott (1990, p.6)<sup>20</sup>.

En conclusión, el rol del investigador es crucial ya que de su criterio y el de su trabajo dependerán los datos extraídos del análisis de documentos. Pero, además, debe aportar: *“El investigador debe hacerse presente en lo que hace, debe hacer valer su subjetividad, en un acto de democratización del propio trabajo científico, y en un acto también, de honestidad con aquello que estudia”* (Urraco, 2007, p.103).

### **5.6.5 La aplicación del método cualitativo del análisis de documentos en esta investigación**

Tal y como se ha apuntado antes, en esta investigación se han empleado una gran cantidad de documentos de distinta índole. Gracias al análisis de los documentos escogidos, se han podido extraer datos que han tenido distintas funciones, tal y como se ha argumentado brevemente antes, en el punto 5.6.3. En general, los datos empleados fruto del análisis de documentos, han sido muy relevantes en el contexto de esta investigación, independientemente de sus funciones reales. Además, se debe hacer especial mención a la importancia del uso de los datos extraídos de los documentos analizados, en la triangulación de datos.

Igualmente, se ha apuntado anteriormente, que la distinción entre documentos y literatura de investigación, parece fuertemente arraigada en las últimas contribuciones a la investigación sobre política de comunicación (Karppinen y Moe, 2012, p.181). Por ello, en esta tesis doctoral, se ha diferenciado entre documentos primarios y documentos secundarios. A nivel general, los documentos que representan hechos, son percibidos como fuentes primarias, mientras que la literatura se clasifica como secundaria o material para elaborar los antecedentes, y requiere interpretación. También es cierto que, en muchas ocasiones, las fronteras entre documentos y literatura son inevitablemente confusas (Karppinen y Moe, 2012, p.182).

Los documentos primarios en esta investigación se refieren a todos aquellos documentos publicados de forma oficial en el BOE, BOCG, DSCG, y en otros medios de carácter oficial, como podrían ser los comunicados colgados en la página web de Presidencia del Gobierno. Asimismo, se incluyen algunos artículos de prensa digital, que no son de opinión, y que recogen hechos verídicos y declaraciones de los actores políticos, públicos, sociales y corporativos. Igualmente se consideran documentos primarios, los

---

<sup>20</sup> Cabe recordar que los cuatro criterios son: autenticidad, credibilidad, representatividad y significado.

textos transcritos fruto de los testimonios recogidos a partir de las entrevistas en profundidad realizadas. Finalmente, se incluyen también, los discursos de actores relacionados con el *media policy-making* o la elaboración de la LGCA realizados en la etapa Zapatero.

En cambio, los documentos comprendidos en el grupo de los secundarios son el resto: la literatura científica consultada, artículos de prensa digital, informes sobre el sector audiovisual, ya sean de carácter público o privado, etc.

Para concluir este apartado, es pertinente destacar la concienciación del investigador para hacer frente a la necesidad imprescindible de ser crítico, responsable, cauteloso, objetivo y sensible, en el uso de este método desde el principio. Se debe reiterar, que el uso del análisis de documentos como método cualitativo, no es en ningún caso una tarea sencilla. El balance idóneo entre objetividad y sensibilidad a la hora de contextualizar y analizar los documentos, es todo un desafío científico. Sin embargo, se ha intentado que el rol del investigador fuera crítico, responsable y éticamente irreprochable en todas las fases del análisis de documentos en esta investigación.

#### **5.6.6 La citación de los artículos de prensa digital y otros contenidos de páginas web en esta investigación**

En esta tesis doctoral se emplea el sistema de citas del estilo Harvard-APA. En consecuencia, al final del trabajo se adjuntarán todas las referencias bibliográficas empleadas siguiendo el formato APA-Harvard. Por tanto, las citas se incluyen dentro del texto, utilizando el apellido del autor, la fecha de publicación y la página de citada, todo entre paréntesis. Este sistema no requiere utilizar las citas a pie de página. En cuanto al listado de referencias, éste debe ordenarse alfabéticamente por el apellido el autor. Dicho formato requiere que los títulos (libros, revistas académicos, diarios, etc.), sean destacados empleando tipografía cursiva.

Sin embargo, cabe advertir, que, como excepción en este trabajo, las citas que provienen de consultas de artículos de prensa digital y otros contenidos, que también se encuentran en páginas web, y por tanto, son accesibles mediante el uso de Internet, han sido referenciadas a pie de página. La razón principal ha sido facilitar la lectura al lector, puesto que la vasta cantidad de citas de este tipo dificultaban la comprensión del texto. Asimismo, el uso de citas al final de la página en este caso particular, permiten al lector acceder al contenido en línea si así lo desea. Finalmente, se debe apuntar que el formato empleado en las citas ubicadas al pie de página ha sido igualmente el APA-Harvard. No obstante, se ha incluido un ligero cambio en este formato, en lugar de incluir el año de



publicación entre paréntesis, se ha incluido la fecha completa de publicación, es decir, día, mes y año, todo entre paréntesis.



# **1ª PARTE: MARCO TEÓRICO**



# **CAPÍTULO I: ANTECEDENTES ACADÉMICOS EN ESPAÑA**

## **1.1 Introducción**

Tal y como se ha señalado anteriormente en esta investigación, apenas se han encontrado trabajos académicos previos, que, desde las ciencias de la comunicación, estudien el *media policy-making* o proceso de elaboración de políticas de comunicación en España. De igual modo, tampoco se han hallado estudios de este tipo en el campo de las ciencias políticas y del Derecho. La única excepción a lo apuntado, fue la investigación financiada con fondos europeos MEDIADEM: “European Media Policies Revisited: Valuing and Reclaiming Free and Independent Media in Contemporary Democratic Systems<sup>21</sup>” (2010-2013). En este estudio se analizan los procesos de *media policy-making* de los estados miembros de la Unión Europea y algunos de los países candidatos<sup>22</sup>. Participaron un total de 14 países europeos, entre los cuales se encontraba también España. La Universidad de Castilla y la Mancha (UCLM) fue la encargada de elaborar el estudio de caso español. Más adelante se analizará con más detalle.

Si bien es cierto que existe una falta de estudios que analice el cómo se elaboran las políticas de comunicación o *media policy-making*, sí que son abundantes los estudios sobre las políticas de comunicación. Concretamente existen algunos conectados de manera directa o indirecta con los dos objetos de estudio de esta investigación. Asimismo, aludiendo de nuevo al carácter pluridisciplinar de esta tesis doctoral, se han detectado también una serie de trabajos académicos desde el campo de las ciencias políticas y del Derecho vinculados de forma parcial con alguno de los objetos de estudio analizados.

El objetivo principal de este capítulo es, introducir, brevemente, los trabajos más destacados fruto de la revisión literaria realizada. Dicha revisión ha permitido no solamente conocer los antecedentes vinculados a los objetos de estudio de esta investigación, sino también ha permitido obtener numerosas informaciones y datos relevantes para esta tesis. En este sentido, las diferentes maneras de utilizar los datos obtenidos, a partir de la lectura y análisis de literatura, se relaciona con las cinco funciones específicas del uso del material documental, introducidas anteriormente en el punto (5.6.3).

---

<sup>21</sup> Traducción en español: “Revisión de las políticas europeas sobre medios de comunicación: Evaluación y exigencia de medios libres e independientes en las democracias europeas”.

<sup>22</sup> Bélgica, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Alemania, Grecia, Italia, Rumanía, Eslovaquia, España, Turquía y Reino Unido.

## **1.2 Revisión de literatura sobre las políticas de comunicación del mandato Zapatero anteriores a la LGCA (2004-2011) en el campo de las ciencias de la comunicación**

Desde la economía política de la comunicación, Ana I. Segovia Alonso (2005), elabora un ensayo sobre la interpretación de la evolución legislativa española en el sector mediático: “Las contradicciones del sistema y los cambios legislativos en el ámbito comunicacional en España”. Su hipótesis es demostrar cómo las leyes mediáticas en España se han ido adaptando a las necesidades de la industria de la comunicación. Segovia realiza un repaso histórico de la regulación audiovisual desde la época de la dictadura franquista, hasta llegar al plan de la reforma del sector audiovisual del Gobierno socialista en 2004. La autora hace especial hincapié en las limitaciones de propiedad como punto central en su análisis regulatorio. También explica que, en Europa, para hacer frente al flujo audiovisual norteamericano -fruto del ascenso imparable de los grupos de comunicación multimedia estadounidenses-, la máxima ha sido la creación de cuotas de pantalla: televisivas o cinematográficas. Para Segovia, el problema principal radica en que las políticas comunicativas, diseñadas para dicho fin se han empleado las excusas del pluralismo y la excepción cultural para esconder estrategias favorables a la industria, que han favorecido la aparición de grupos europeos similares a los norteamericanos. Un proceso que también se ha dado en España. Concluye en el papel clave de los estados para llevar a cabo este tipo de estrategias y en unos grupos de comunicación con suficiente poder para presionar y convencer a los distintos Gobiernos sobre las medidas que deben adoptar.

En la misma línea que el trabajo anterior, Ana I. Segovia, conjuntamente con otros académicos como Trinidad García Leiva, Sagrario Becerro y Miguel Ángel Casado (2011) realizaron unos años más tarde el siguiente artículo: “Cambios en el panorama televisivo español: ¿Hacia qué modelo nos encaminamos?”. También en este artículo se repasa la evolución legislativa audiovisual española en este caso hasta la aprobación de la LGCA.

El estudio analiza la influencia del nuevo marco legal en el mercado televisivo en tres aspectos fundamentales: pluralismo, concentración y contribución a la producción audiovisual. Los autores concluyen que más allá de las promesas e intenciones originales del Ejecutivo socialista, la relación de fuerzas entre los distintos agentes del sector audiovisual y su dispar relación con el Gobierno, ha propiciado consensos transitorios e inestables. Ponen algunos ejemplos reales de las consecuencias de esta negociación permanente entre el Gobierno socialista y dichos agentes, como la autorización de emitir en abierto de Canal Plus y la creación de la Sexta, la aprobación de la TDT con modalidad de pago, el cambio en el modelo de financiación de la Corporación de la RTVE, etc. En cuanto a la concentración, afirman que se eliminan casi todas las trabas existentes

mediante la reducción de los límites a la propiedad. Relacionado a la financiación anticipada obligatoria, del 5% de los ingresos de las televisiones privadas en producción audiovisual europea, se permitió incluir las series de televisión dentro del cómputo, una petición de la industria. En definitiva, los autores constatan que la LGCA ha sido adaptada a las necesidades de los intereses privados. Además, afirman, que las decisiones adoptadas a nivel legislativo han derivado en un aumento de la concentración y del peso de la oferta de pago en el conjunto del mercado audiovisual español, dejando malheridos al pluralismo, el servicio público y los servicios de proximidad.

Ana I. Segovia y Luis Luján presentaron en (2010) un texto sobre “Concentración y pluralismo en España ante el cambio digital”. En este caso, los autores describen el conjunto de políticas públicas y normas que configuran el panorama audiovisual español ante el cambio digital a partir del análisis del grado de concentración de la propiedad permitido y de la estructura del mercado resultante de las modificaciones legales llevadas a término por el Gobierno socialista desde 2005. Este texto fue de especial utilidad como punto de partida del estudio del proceso de elaboración de la LGCA al ofrecer un gran número de datos e informaciones sobre el proceso en cuestión. Segovia y Luján (2010) concluyen, que el proyecto de la LGCA cumple con la promesa del Gobierno socialista *“de venir a liberalizar el sector audiovisual aún más”*. Según los autores, el problema de la liberalización, al favorecer la concentración de la propiedad de medios y la configuración de un mercado de estructura oligopólica, colisiona frontalmente con las promesas de defensa de los derechos ciudadanos, -como el derecho constitucional recogido en el artículo 20.3<sup>23</sup> de la Constitución Española- y con los principios de pluralismo y de interés general.

A nivel general, los tres trabajos expuestos presentan una idea común y de carácter general: la legislación del sector audiovisual en España se ha ido adaptando a las necesidades de la industria. Dicho de otro modo, estos textos transmiten la idea del poder subyacente de los grandes grupos de comunicación, que les permite influenciar, de algún modo, en las políticas de comunicación y en su ejecución. Asimismo, se subraya la importancia del papel del Estado como actor principal en el *media policy-making* español durante el mandato Zapatero.

Estos trabajos han contribuido al diseño de esta investigación. Han ayudado a la definición de los objetos de estudio, de las hipótesis y las preguntas de investigación, y en la preparación de las entrevistas en profundidad. Sin embargo, tal vez sean los artículos con un enfoque crítico de Bustamante (2010) y Zallo (2010) sobre las políticas de

---

<sup>23</sup> “La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España”.

comunicación y medidas legislativas aprobadas durante el mandato Zapatero (2004-2011) los trabajos más importantes para esta investigación.

Zallo (2010) distingue dos “*políticas audiovisuales distintas*”, entre la primera y la segunda legislatura de Zapatero (VIII y la IX de la historia de la democracia). Así, de una legislatura a otra se produjo “*un giro copernicano radical en un sentido neoliberal*” de la política de comunicación socialista. Ambos autores coinciden en que en la segunda legislatura de Zapatero, se produjo una contrarreforma del sector audiovisual socialista. Dicha contrarreforma se basó en la aprobación de una serie de medidas legislativas, que distaron del modelo progresista diseñado por el Gobierno socialista en 2004, acercándose a “*un modelo de corte desregulado y privatista*” (Zallo, 2010), que amenazaba “*con degradar el espacio público democrático español para muchos años*” (Bustamante, 2010). Más adelante se analizarán en detalle.

Cabe destacar otra obra de Zallo (2011): “Estructuras de la comunicación y de la cultura. Políticas para la era digital”. Su capítulo 7, sobre la crisis económica, la digitalización y el cambio tecnocultural, es una fuente para poder explicar en esta investigación la crisis económica y financiera y su impacto en el sector audiovisual (capítulo X). Asimismo, el capítulo 12 del libro incluye el mismo artículo de 2010, aunque en una versión más ampliada. También algunos de sus consideraciones se incluyen en este trabajo.

En cuanto a Bustamante (2013), se debe señalar que su obra “Historia de la Radio y la Televisión en España. Una asignatura pendiente de la democracia” también ha sido un importante referente en esta investigación. Específicamente, el capítulo 5, centrado en la reforma del sector audiovisual socialista durante el mandato de Zapatero (2004-2011). Bustamante aporta una contextualización social, económica y cultural al periodo político señalado, que han sido de ayuda para contextualizar, también, esta investigación.

Por otro lado, se deben destacar como buenas fuentes sobre políticas de comunicación los informes siguientes: “Informe de la Comunicació a Catalunya 2005-2006”, “Informe de la Comunicació a Catalunya 2007-2008” e “Informe de la Comunicació a Catalunya 2009-2010”, editado este último, por Miguel de Moragas i Spà; Marta Civil Serra; Isabel Fernández Alonso; José Joaquín Blasco Gil y Bernat López. Estos informes de carácter bienal son elaborados desde el *Institut de la Comunicació* de la Universidad Autónoma de Barcelona (In Com-UAB). El objetivo principal de dichos informes es describir y analizar los distintos sectores de la comunicación en Cataluña. En el contexto de esta tesis doctoral, han sido de utilidad los capítulos sobre políticas de comunicación de cada uno de los informes mencionados, que, si bien se centran en el caso catalán, analizan



lógicamente el marco español con mucho detalle y precisión. (De Moragas y Fernández Alonso, 2007; Blasco, Fernández Alonso y De Moragas, 2009; Blasco, 2011).

Otro estudio que se debe presentar, es el llevado a término por Gema Alcolea y Estrella Gutiérrez (2010), bajo el título: “El sector televisivo español en el contexto de crisis económica: Análisis y perspectiva jurídico-empresarial”. Este trabajo consigue un enfoque pluridisciplinar entre las ciencias de la comunicación y el derecho, gracias a la diferente especialización académica de estas autoras. En concreto, la perspectiva de Alcolea es desde las ciencias de la comunicación y Gutiérrez desde el Derecho. En este artículo se explica cómo la crisis económica incide sobre el sector audiovisual, determinando la propia evolución del contexto legal, la estructura del mercado y los modelos de negocio en el periodo 2005-2010. Además, se detalla cómo se materializa la crisis económica en las distintas medidas legislativas aprobadas en dicho periodo, culminado con la aprobación de la LGCA. Las autoras concluyen que la crisis económica se encuentra en el trasfondo de la mayoría de cambios legislativos que han afectado y transformado de forma radical el sector de la televisión en España. Este artículo ofrece algunas pistas al respecto, sobre todo, cuando recoge las referencias a la crisis que contienen los textos legislativos aprobados en la segunda legislatura de Zapatero. La liberalización del sector acarrea dos consecuencias importantes: una minoración progresiva del ámbito del servicio público y la concentración del mercado audiovisual, concluyen.

Existen también cuatro tesis doctorales enfocadas de forma muy concreta a distintos temas relacionados con la reforma del sector audiovisual socialista. Así, vinculadas al tema de la reforma de RTVE, Jesús Peña Moya (Universidad de Sevilla, 2013) investigó sobre “El nuevo modelo de televisión pública en España. Riesgos y oportunidades para el cumplimiento del servicio público.” Alfonso M<sup>a</sup> Morales Fernández (UAB, 2010), defendió una investigación sobre la “Transformación de RTVE desde la VIII Legislatura: Legislación, digitalización y financiación.” Relacionada con el tema de la aparición de la Sexta, Fernando García Chamizo (UCM, 2009), defendió la tesis sobre “El nacimiento de la Sexta: análisis de una nueva estrategia competitiva de Televisión Generalista”. Y por último, sobre el tema de la TDT, Roberto Suárez Candel (UAB, 2009) analizó: “Las políticas públicas de la Televisión Digital Terrestre en la Unión Europea. Estudio comparado de Suecia y España”. Estas cuatro investigaciones han sido una fuente importante de información y datos.

Finalmente, se debe destacar la obra de Isabel Fernández Alonso y Fernanda Santana (2000): “Estado y Medios de Comunicación en la España Democrática.” porque supone el modelo más aproximado a esta investigación. Las autoras analizan la acción del

Estado sobre los medios de comunicación españoles durante el último cuarto del siglo pasado, definiendo con detalle los métodos utilizados por los Gobiernos centristas y socialistas para regular el cuarto poder. Si bien el periodo estudiado por las autoras difiere de la etapa Zapatero, emplean de forma novedosa una metodología basada mayoritariamente en el seguimiento legislativo y en el análisis de los debates en el Congreso y en las comisiones. Es, pues, un antecedente y referente de esta investigación. Además, la investigación de Fernández y Santana inspiró estructurar este trabajo con un enfoque histórico para que el relato siguiera un orden cronológico a partir de la legislación aprobada en un periodo concreto. Es cierto que la metodología de esta investigación difiere a la suya al basarse principalmente en entrevistas en profundidad y en el análisis de documentos, en lugar de su laborioso trabajo de investigación de archivo. Sin embargo, cabe destacar que en su trabajo analizan la dimensión de poder y el *media policy-making* de los gobiernos de la transición. Fernández Alonso y Santana (2000, p.169) llegan a la conclusión, que *“todo poder público, sea del signo que sea, intenta servirse de la información para sus intereses. Aunque en esto, como en todo, existen grados”*. En definitiva, una premisa que ha sido muy tenida en cuenta en esta investigación.

### **1.3 Revisión de literatura sobre la LGCA en las ciencias de la comunicación**

En este punto, se van a presentar aquellos trabajos académicos, también procedentes del campo de las ciencias de la comunicación, pero que, a diferencia de los mencionados en el apartado anterior, se han focalizado en la LGCA como objeto de estudio.

La primera observación es que esta norma ha instado a la redacción de muchos artículos e investigaciones académicas de distinta naturaleza. Se van a destacar los más importantes con una breve presentación y a mencionar con menor detalle los más secundarios. Una segunda puntualización es que la mayor parte de estos trabajos están relacionados con algún aspecto concreto de la LGCA. En consecuencia, la relación temática con la norma en estos trabajos es muy variopinta. Por ejemplo, el estudio de la LGCA se vincula con la alfabetización mediática, la protección de menores en las comunicaciones comerciales, el tercer sector, la gestión de la televisión pública en España o en la evolución del modelo de financiación de la radio pública, entre otros temas. En cualquier caso, ninguno de ellos tiene como objetivo analizar el proceso de elaboración de la LGCA.

En primer lugar, se debe presentar por su calidad y envergadura, la tesis doctoral de Miriam Meda<sup>24</sup> (UCM, 2014), cuyo título es “El tratamiento de los medios comunitarios en el marco de la ley general de la comunicación audiovisual.” Esta investigación analiza las oportunidades y dificultades legales que tienen los medios comunitarios para emitir en once países diferentes. Asimismo, estudia el contexto en el que se desarrolla el sistema legal audiovisual del Estado español en democracia, incluyendo, también, las autonomías, comparándolo con cinco naciones europeas (Noruega, Dinamarca, Suecia, Alemania e Irlanda) y cinco latinoamericanas (Argentina, Uruguay, Bolivia, Ecuador y Venezuela). Las preguntas de investigación son las siguientes: ¿ha tenido en cuenta el Estado español toda la tendencia legal internacional, en los últimos años en materia del audiovisual a la hora de desarrollar en el último período democrático la primera ley marco general, que va a regir a este sector en los próximos años? Relacionado a las autonomías, ¿cómo están estas administraciones públicas actuando para desarrollar el campo legal de la comunicación comunitaria? Y finalmente, ¿cómo han legislado los países europeos y latinoamericanos esta materia, y en qué posición se encuentra el Estado español en comparación con ellos? Meda (2014) llega a las siguientes conclusiones:

- No existe necesariamente una correlación entre las regulaciones específicas en medios comunitarios en un país con un mejor desarrollo en la práctica del tercer sector de la comunicación o un número superior de licencias para estos medios.
- No todas las recomendaciones internacionales se han incluido en las legislaciones europeas y latinoamericanas estudiadas.
- En el caso español, las preocupaciones políticas relacionadas con regular a los medios comunitarios están centradas fundamentalmente en los aspectos financieros y económicos.
- Las autoridades españolas han fallado en la implementación de las leyes que aprobaron ellos mismos.
- En el caso de que los medios comunitarios sean legalmente abandonados por los respectivos Gobiernos mientras emiten en tecnología analógica, no habrá oportunidades futuras a través de las tecnologías digitales.

En el capítulo 3 de esta investigación, “Ley General de la Comunicación Audiovisual. Cómo, por qué, para qué y para quién”, Meda (2014) explica el proceso de elaboración de la LGCA, el calendario de actuaciones políticas referidas a su redacción y la

---

<sup>24</sup> Cabe recordar que Meda fue coordinadora general y presidenta de la ReMC. Participó como actor en esta tesis doctoral mediante la contestación de un cuestionario vinculado a su experiencia en la participación en la LGCA. Asimismo, cabe destacar otros trabajos vinculados a su tesis doctoral como “La Ley UTECA y el Tercer Sector de la Comunicación: comparativa internacional de las fallas de la legislación española audiovisual y la respuesta de la sociedad civil” (2010) y “Del arte de cambiar para que todo siga igual: el Tercer Sector de la Comunicación y la Ley General de la Comunicación Audiovisual” (2012).

participación de la ReMC en su elaboración. Defiende que UTECA tuvo una situación privilegiada otorgada por el Gobierno socialista y en concreto por María Teresa Fernández de la Vega. Asimismo, recoge las diferentes reivindicaciones de otros colectivos a partir de la presentación de enmiendas que realizaron en la fase constitutiva de la norma en las Cortes Generales: los sindicatos de periodistas, la Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC), el Observatorio de Contenidos Televisivos y Audiovisuales (OCTA), el Foro para la Investigación y el Desarrollo de la Cultura Audiovisual (FIDECA), el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) y la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC).

También se debe mencionar la tesis doctoral de Marina Hernández Prieto (Universidad de Salamanca, 2015), titulada: “Políticas Públicas de Comunicación y Cultura. Estudio comparativo de las legislaciones audiovisuales de Argentina y España”. Más tarde publicó un artículo académico: “Legislación y pluralidad de actores. LSCA y LGCA en perspectiva comparada” (Hernández-Prieto, 2016) en el que explica la elaboración de la LGCA. En dicho artículo, se estudia de forma comparada la Ley de Servicios de Comunicación argentina (de ahora en adelante LSCA) y la LGCA. El objetivo es establecer un análisis comparado de la legislación general audiovisual de Argentina y España, desde el punto de vista de la pluralidad de actores. Las categorías comparadas son la gestión del espectro y las licencias, la concentración y los medios comunitarios.

La autora concluye, que, a pesar de la hipotética proximidad ideológica de los actores, del Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y de José Luis Rodríguez Zapatero, existen diferencias entre ambas normativas. En concreto, la expansión de medios estatales, la regulación restrictiva de los medios comerciales y las políticas que promuevan los medios comunitarios son superiores en la ley argentina que en la española. Concluye que la LGCA se diferencia de la LSCA por ser mucho más cercana a los objetivos de liberalización económica que a los derechos sociales.

También desde el ámbito autonómico se ha analizado la LGCA. En concreto, cinco años antes de la aprobación de la LGCA, se aprobó la Ley catalana 22/2005, de 29 de diciembre, de la Comunicación Audiovisual de Cataluña (LGC, de ahora en adelante), avanzándose al legislador estatal e incluso al legislador europeo (Barata y Fita, 2012, p.168). En 2005, la voluntad de la LGC era convertirse en una norma sistemática y reguladora del conjunto de la comunicación audiovisual en Cataluña, en un contexto estatal en el que había una obsolescencia tecnológica, fragmentación, falta sistemática e incluso incongruencia, en cuanto a las normas estatales vigentes que regulaban el sector audiovisual (Barata y Fita, 2012, p.169). El Gobierno socialista decidió impugnar una parte significativa de los preceptos de la LGC, ante el Tribunal Constitucional, ya que entendían

que no respectaba la legislación básica formalmente vigente en ese momento. Esta impugnación directa supuso una suspensión de aquella parte del articulado cuestionada. Después, mediante una Resolución Interlocutoria de 18 de enero de 2007, el Tribunal Constitucional decidió levantar la suspensión de los preceptos a excepción de dos ámbitos concretos, los relativos a la imposibilidad de transmitir los títulos habilitantes y los que establecían el procedimiento de transformación de las concesiones correspondientes a las licencias (Barata y Fita, 2012, p.170).

Ante este polémico contexto no es de extrañar, que, desde el ámbito académico catalán, se analizarán las posibles divergencias o desajustes entre ambas normas, como hicieron Barata y Fita (2012). Algunas de las conclusiones más relevantes a las que llegan estos autores son las siguientes. En primer lugar, destacan que la controversia política generada en Cataluña por la aprobación de la LGCA, sobre todo por la hipotética vulneración del orden constitucional y estatutario de distribución de competencias vino condicionada por la mezcla de un debate jurídico y político. En segundo lugar, afirman que la LGCA como legislación básica, tiene como efecto el desplazar aquellas provisiones contenidas en la norma catalana como legislación autonómica en aquellos supuestos en que el encaje entre ambos cuerpos normativos sea imposible. Finalmente, a diferencia del legislador catalán, el legislador estatal ha diseñado una norma orientada a garantizar un cierto espacio y margen de actuación a favor del sector audiovisual privado (Barata i Mir y Fita, 2012, p.188).

Desde el campo de estudio de la alfabetización mediática, Juan Carlos Gavara de Cara y José Manuel Pérez Tornero (2012), elaboraron el libro “La alfabetización mediática y la Ley General de la Comunicación Audiovisual en España”. Cabe matizar que la primera versión es en inglés y fue publicada por la Unesco en 2010. El objetivo principal de este trabajo es el de describir cómo el derecho de la alfabetización mediática había aparecido en el contexto normativo de aquel momento y como se había trasladado al contexto normativo español a través de la LGCA. Defienden que la alfabetización mediática es uno de los temas de mayor importancia educativa y formativa en los próximos años dentro de un contexto europeo e internacional. Asimismo, afirman que la LGCA, responde en esencia a una transposición de la normativa europea en la materia, pero insisten en que debe existir una autoridad reguladora como el CEMA. Se debe tener en cuenta, que, en el momento de publicación de libro en 2012, no estaba claro cuál sería el futuro del CEMA, ya que todavía no se había constituido. Por ello, los autores concluyen también, que no se muestran partidarios de la posibilidad de atribuir a la CMT las competencias del CEMA, previstas en la LGCA, puesto que la lógica de la regulación de la CMT, no es la misma que la

de la regulación audiovisual. Y de igual modo consideran un retroceso, la posibilidad de que las competencias se otorgaran al Ministerio de la Presidencia.

En la misma línea temática, Carmen Fuente Cobo (2010), presentó el artículo “El papel del asociacionismo audiovisual tras la LGCA las asociaciones de usuarios de los medios como agentes de la alfabetización mediática”. En este trabajo, se aborda el papel de las asociaciones de telespectadores y usuarios en el contexto de la LGCA en la configuración del panorama mediático, y en la canalización de determinadas peticiones sociales, en relación con los contenidos y servicios de comunicación audiovisual. Fuente concluye que, si hay un ámbito de actuación en el que las asociaciones de usuarios de medios de comunicación pueden ser particularmente aptas para desenvolverse es en el ámbito de la educación y promoción del derecho de libertades. A tal fin, la movilización de los usuarios de los medios se podría articularse en dos grandes líneas de actividad. La primera, actuando como representantes de los intereses ciudadanos en materia de medios, participando en los procesos de toma de decisiones sobre políticas de comunicación y en aquellos organismos e instituciones abiertos a la participación. Y la segunda, dinamizando la acción de los ciudadanos en defensa de sus derechos, y en concreto, de los derechos de los más indefensos (menores y jóvenes).

Con respecto al tema de la protección de la infancia en la LGCA, a continuación, se expondrán dos ejemplos de trabajos académicos distintos. El primer artículo es de M<sup>a</sup> del Rosario Fernando Magarzo (2010), y se titula: “La protección de los menores en las comunicaciones comerciales en la Ley General de Comunicación Audiovisual.” Básicamente, el artículo se centra en exponer aquellas disposiciones de la norma que tienen como finalidad, de forma directa o indirecta, la protección de los menores. El segundo artículo es de Carmen Fuente Cobo y de José Antonio Ruiz San Román (2011). Su título es: “Protección de la infancia en la nueva regulación audiovisual en España.” Se analiza la evolución de las medidas sobre protección a la infancia, contenidas en la LGCA durante su tramitación legislativa. En concreto, han analizado todas las versiones del texto en sus diferentes fases de tramitación. El objetivo es comprobar en qué medida la nueva regulación audiovisual, responde a las exigencias de la legislación europea, en relación a la protección a la infancia y al compromiso explícito del Gobierno español, de ir más allá de tales exigencias. Los autores concluyen, que la LGCA no supuso un avance decidido respecto a la situación previa, como cabía esperar de la necesidad de transponer la normativa europea a la normativa española.

Desde una perspectiva general y más crítico, se presentó en el 3r Congreso Nacional: “Mercado y políticas de cultura y comunicación en la convergencia global”, celebrado por ULEPICC en la Universidad de Salamanca en septiembre de 2010, el trabajo

elaborado por José M. Bernardo, Nello Pellisser y Cristina Vicent (2010), que lleva por título: “Lógica Económica y Política de Comunicación. Una aproximación crítica a la LGCA.” Primero, tratan de poner de relieve los errores e incoherencias de la LGCA; segundo, realizan una aproximación crítica desde la perspectiva de la economía política de la comunicación y la responsabilidad comunicativa. Su función, defienden, es desvelar estos errores y denunciar la política de comunicación del Gobierno de Zapatero al poner en riesgo el servicio público. Los autores concluyen que el nuevo modelo audiovisual nace *“lastrado por el encorsetamiento normativo que impone la normativa comunitaria al ser un marco más amplio”* estrictamente económico y con marcada tendencia liberal. También afirman que la acción reguladora del Gobierno socialista y las instituciones públicas, se ha caracterizado por una clara irresponsabilidad comunicativa al permitir la lógica mercantil mencionada (Bernardo, Pellisser y Vicent, 2010, p.28).

Otro aspecto trabajado a nivel académico y vinculado a la LGCA es su impacto en la radio estatal. Miguel Ángel Ortiz Sobrino (2012) elaboró un artículo bajo el título de “Evolución del modelo de financiación de Radio 5. Del Estatuto de Radio y Televisión de 1980 a la Ley General de la Comunicación Audiovisual.” Se trata de un estudio descriptivo que tiene como objetivo general explicar en qué medida la Ley 8/2009, de 28 de agosto, de Financiación de la Corporación RTVE, que regula el sistema de financiación de la radio pública estatal, rompe con el modelo de financiación previo.

Por otro lado, se debe mencionar el artículo de Francisco Utray y Esther Gil Sabroso (2014): “Diversidad cultural, lengua de signos y Televisión en España”. Este trabajo analiza la lengua de signos en la televisión en este país desde 2010, cuando se aprobó la LGCA, hasta 2012. Constatan que desde la entrada en vigor de la norma de forma gradual los canales de televisión han ido incorporando la Lengua de Signos Española (LSE) destacando de manera significativa aquellos de titularidad privada frente a los públicos. Pero el grado de cumplimiento de la LGCA en este tema ha sido parcial tanto en los canales privados como los públicos. En el periodo estudiado algunos canales de televisión han presentado niveles inferiores a los establecidos por la norma, y otros, ni tan siquiera han ofrecido este tipo de contenido.

Finalmente, la obra titulada “Régimen jurídico y mercado de la televisión en abierto en España,” de Ángel García Castillejo (2012), no tiene como objeto de estudio específico la LGCA, puesto que su objeto es mucho más amplio, al focalizarse en la regulación y el mercado del sector televisivo en abierto en España. Sin embargo, contiene un apartado concreto sobre la LGCA, y también otros, relacionados con otras medidas legislativas aprobadas durante el mandato de Zapatero (2004-2011). Cabe recordar que este autor ha sido uno de los actores entrevistados en el contexto de esta investigación.

García Castillejo, aparte de su trayectoria profesional vinculada a la regulación de las telecomunicaciones y al audiovisual, también tiene una larga y fructífera trayectoria académica. En este caso concreto, su trabajo ha sido un referente importante en materia de regulación audiovisual en esta investigación.

#### **1.4 El *media policy-making* en España desde un enfoque pluridisciplinar y en un marco de investigación europeo**

El proyecto europeo de investigación MEDIADEM, *“European Media Policies Revisited: Valuing and Reclaiming Free and Independent Media in Contemporary Democratic Systems<sup>25</sup>”* (abril 2010-marzo 2013) analiza los procesos de *media policy-making* en los Estados miembros de la Unión Europea, y algunos de los países candidatos<sup>26</sup>. El objetivo era identificar qué procesos políticos, herramientas e instrumentos podían apoyar mejor el desarrollo de unos medios de comunicación libres e independientes. Un equipo de investigadores de la UCLM desarrolló los trabajos vinculados a esta investigación en el caso español. La investigadora responsable del proyecto de 2010 a 2011 fue Susana de la Sierra, profesora de Derecho administrativo en la misma universidad. A raíz de su nombramiento en el Ministerio de Cultura, fue Juan Luis Manfredi, profesor de periodismo de la misma universidad, el responsable que terminó el proyecto. A raíz de esta investigación se presentaron tres informes distintos que se introducirán a continuación.

#### **“Políticas públicas europeas sobre medios de comunicación y prácticas regulatorias: la situación en España”<sup>27</sup> (octubre, 2010)**

Este informe, que fue el primero publicado en el seno del proyecto de investigación, presenta un enfoque desde el ámbito de las políticas públicas y del Derecho de la comunicación y de la información. Representa un primer acercamiento a la regulación de los medios de comunicación en España. Además, se caracteriza por tener en cuenta las peculiaridades políticas, económicas, culturales y sociales de este país. Los autores matizan que el trabajo no trata de ser un documento exhaustivo sobre el estado de la política de comunicación en España, pero sí que pretende ser una instantánea resumida de la situación de aquel momento de octubre de 2010. Sin embargo, se le da importancia y amplio espacio al recorrido histórico a la regulación de los medios de comunicación en

---

<sup>25</sup> Traducción en español: “Revisión de las políticas europeas sobre medios de comunicación: Evaluación y exigencia de medios libres e independientes en las democracias europeas”.

<sup>26</sup> Estos países son: Bélgica, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Alemania, Grecia, Italia, Rumanía, Eslovaquia, España, Turquía y Reino Unido.

<sup>27</sup> Título original en inglés: «Media policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: The case of Spain». Autores: Susana de la Sierra, Emilio Guichot, Marina Mantini, Sara Medina, Irene Sobrino.



España, porque parten de la idea que la historia tiene un papel importante para explicar el *media policy-making* español, una idea clave recogida también en esta tesis doctoral.

Señalan que la larga dictadura de Franco conllevó unas consecuencias negativas evidentes para el ejercicio de los derechos fundamentales de la libertad de expresión y de información. De hecho, todos los medios de comunicación se han visto afectados por este contexto histórico, pero la situación ha sido especialmente dramática para la televisión. El medio surgió y se constituyó tanto a nivel legal como cultural en una dictadura. Esto explica que este medio sea muy resistente a los cambios. Además, como consecuencia, los poderes públicos españoles y la regulación española del audiovisual es bastante intervencionista, una constatación clave que se intentará verificar en el análisis del *media policy-making* de la LGCA desarrollado en esta investigación.

## **FASE 2: ¿Promueve la política de medios de comunicación unos medios de comunicación libres e independientes? El caso de España<sup>28</sup> (diciembre, 2011)**

En esta segunda fase, se realizaron 14 estudios de caso, cada uno vinculado a uno de los países europeos participantes en el proyecto. En concreto, se trató de analizar los procesos políticos y las herramientas regulatorias empleadas y si incidieron en el desarrollo de medios de comunicación libres e independientes. Estos trabajos se dedican a estudiar de forma empírica, las dinámicas institucionales del *media policy-making* de los países seleccionados. También examinaron el marco legal e investigaron, si las normas nacionales respectivas, promulgadas y aplicadas, facilitaban el desarrollo de unos medios de comunicación con estos valores. El estudio de caso en España de este informe es el único antecedente hallado de un análisis del *media policy-making* en este país y en el período estudiado en esta tesis doctoral. Por esa razón, es indiscutible su importancia como tal, aunque también los resultados presentados son interesantes desde un punto de vista analítico.

La metodología utilizada en este estudio combina el análisis de fuentes primarias, literatura secundaria y entrevistas semiestructuradas realizadas a diferentes actores como, *policy-makers*, periodistas, reguladores independientes, entre otros. En este caso se ha utilizado también la entrevista en profundidad semiestructurada como fuente relevante de información, pero no se detalla su técnica. En este trabajo se ofrece un mapa de los actores involucrados en el marco de las políticas de comunicación y su implementación. Se centra en las dinámicas internas, sutiles y no siempre fáciles de identificar que conducen de forma concreta, al diseño de políticas y al desarrollo de normas. Los autores defienden

---

<sup>28</sup> Título original en inglés: "Does media policy promote media freedom and Independence? The case of Spain". Autoras: Susana de la Sierra y Marina Mastrini (UCLM)

que este proceso tiene consecuencias concretas en la estructura o sistema de medios de comunicación de un país, una posición que se comparte en esta investigación.

A lo largo del texto, se presenta y se explica el papel de los actores institucionales y los no institucionales en el *media policy-making* español. En cuanto a la primera categoría, destacan los actores políticos: son los más importantes en ese contexto y pertenecen al Parlamento y al Gobierno. Sin embargo, es al acceder al Gobierno, cuando este tipo de actores ganan en relevancia al volverse cruciales. Defienden que tradicionalmente, son los actores políticos los que han dado forma a los medios de comunicación, a pesar de que en la actualidad hay intereses privados que influyen en el proceso. También, dentro de esta primera categoría, se incluyen a RTVE, a la Federación de Organismos de Radio y Televisión Autonómicas (FORTA a partir de ahora), la CMT, la Comisión Nacional de la Competencia (CNC a partir de ahora) y tribunales varios. Para los autores, los actores no institucionales son los grupos económicos, los grupos de presión y en términos más generales la opinión pública.

Los autores sostienen que la política de comunicación española se ha definido por las relaciones de poder en lugar de por principios democráticos como la libertad de expresión y de información recogidos en la Constitución. Matizan que esta afirmación no implica que estos valores hayan estado ausentes en las políticas de comunicación, sino que no han sido los principios impulsores de éstas. Argumentan que se da un cambio en los niveles de influencia e importancia de los distintos actores involucrados en los procesos del *media policy-making* en España. Los actores privados son ahora más influyentes de lo que eran antes. En este sentido, los autores incluyen también la dimensión de poder pues sostienen que todos los sistemas de medios de comunicación llevan implícitas cuestiones de poder, y los tipos de poder han cambiado: la balanza se ha inclinado de una lógica política a una lógica económica. Por tanto, el sistema de medios de comunicación español sigue la tendencia mundial hacia la comercialización de los sistemas de medios de comunicación. Este proceso lo llevan a cabo actores institucionales u otros no institucionales, relacionados con el sistema de *lobbies*, que tienen una influencia cada vez mayor sobre los actores de naturaleza pública, al determinar indirectamente las políticas de comunicación y la regulación en diferentes sectores. En concreto, los autores detectan en el sector audiovisual la influencia de los grupos económicos en dar forma e implementar las políticas de comunicación.

### **FASE 3: Libertad e independencia de los medios de comunicación en 14 países europeos. Una perspectiva comparada<sup>29</sup> (julio, 2012)**

La tercera fase del proyecto de investigación de MEDIADEM es una colección de informes y un análisis comparativo en torno a cuestiones y temas clave vinculados a la libertad y la independencia de los medios de comunicación de los países participantes. Así, los informes examinan y analizan de forma empírica, la contribución (o no, en su defecto) de los diferentes patrones de *media policy* para la promoción de los valores mencionados. Además, cabe señalar que en esta fase se elaboró otro informe bajo el título de: “La búsqueda de regulación para los medios libres e independientes.”<sup>30</sup>, publicado también en julio de 2012, en el que se examinan las diferentes formas de regulación de los medios en vigor de los 14 países participantes. El objetivo era hallar patrones comunes, buenas prácticas y problemas emergentes.

### **FASE 4: Recomendaciones para el diseño de políticas públicas que promocionen medios libres e independientes en España<sup>31</sup> (septiembre, 2012)**

La última fase del proyecto consistió en la elaboración de propuestas políticas para la promoción de medios de comunicación libres e independientes sobre la base de los resultados de la investigación. Estas recomendaciones van dirigidas a los actores estatales y no estatales que participan en el *media policy-making*, la Unión Europea y el Consejo de Europa. Se presentaron a partir de un informe político colectivo (correspondiente a los 14 países participantes) y tres informes sobre políticas.

En síntesis, el primer informe contiene observaciones clave sobre la manera de entender los medios “libres e independientes”, y recomendaciones amplias para la promoción de estos valores. El segundo, identifica las principales limitaciones o amenazas para el funcionamiento de unos medios de comunicación libres e independientes en los 14 países participantes, y hace recomendaciones específicas sobre cómo abordar estos problemas. El tercer informe se centra en el papel de la Unión Europea y el Consejo de Europa en el apoyo a la libertad de prensa y la independencia. En relación con el informe realizado a partir del caso español, se debe destacar siete recomendaciones (MEDIADEM, 2012, p.3-4):

1. *“La mejora de la calidad del marco legal: mejores instrumentos adaptados a la sociedad digital y más transparencia en el proceso del desarrollo normativo.”*

---

<sup>29</sup> Título original en inglés: *“Media freedom and independence in 14 European countries: A comparative perspective”*. (Anagnostou, et al.,2012)

<sup>30</sup> Título original en inglés: *“The regulatory quest for free and independent media”*(Cafaggi, Casarosa y Prosser, 2012)

<sup>31</sup> Título original en inglés de la cuarta fase: *“Media policy development: Policy suggestions for the promotion of media freedom and Independence”*. El informe español fue elaborado por Juan Luis Manfredi y Ana López Cepeda (2012)

2. *La creación de un único órgano de supervisión de las actividades de los medios (desde la economía a la diversidad y la pluralidad).*
3. *La profesionalización de la gestión de los medios públicos de comunicación: auténticos órganos profesionales, buen gobierno corporativo e independencia de los servicios informativos.*
4. *El incremento de la participación social en los medios públicos y en las instituciones.*
5. *El fomento del buen gobierno corporativo en las empresas periodísticas.*
6. *El apoyo a la reestructuración industrial del sector y el fomento del periodismo emprendedor.*
7. *La promoción de la neutralidad de la red, la liberalización de los servicios digitales y la creación de una oficina de alto nivel en materia de tecnología”.*

Curiosamente, no se encuentra ninguna recomendación para mejorar el *media policy-making* con una mayor participación social y transparencia.

### **1.5 Revisión de literatura sobre la LGCA en el campo del Derecho**

Se han localizado dos obras fundamentales que tienen como objeto de estudio la LGCA desde el campo del Derecho. Por un lado, la obra coordinada por M. Carmen Chinchilla y Miguel Azpitarte (2011), “Estudios sobre la Ley General de la Comunicación Audiovisual.” Se trata de un libro colectivo que se ciñe al estudio legal de la estructura de la norma y tiene como objetivo realizar un estudio sistemático que desvele los principios y conceptos normativos que articulan el texto legal. Este libro está escrito por diversos autores aparte de los coordinadores. Algunos de los capítulos, tratan temas como el servicio público; el régimen jurídico de la radio y de las televisiones de ámbito autonómico y local; el derecho a la diversidad cultural, lingüística y a una comunicación transparente; el derecho de menores y de las personas con discapacidad; el régimen jurídico de la comunicación y las licencias audiovisuales, entre otros. Por otro lado, Santiago Muñoz Machado (2012) es el autor de libro: “Audiovisual”, una obra que forma parte de un conjunto de volúmenes sobre la regulación pública de la economía. El volumen V se dedica al sector audiovisual y se compone de un conjunto de capítulos escritos por autores distintos que intentan explicar algún aspecto vinculado a la LGCA desde la perspectiva del Derecho. Algunos de estos temas son: la televisión pública; la autorregulación; los servicios de comunicación audiovisual como servicios de interés general; la competencia y el pluralismo; la publicidad; el CEMA; los derechos de las personas con discapacidad, etc.

Ambas publicaciones permiten la comprensión del objeto de estudio de la LGCA desde su dimensión más intrínseca, la legal. Asimismo, han sido un referente muy

importante para el análisis del contenido de la LGCA realizado en esta investigación, y una fuente valiosa de datos, vinculados a la interpretación de la norma en todos sus aspectos.

En este punto, se debe destacar un tercer trabajo de investigación. Se trata del artículo de Estrella Gutiérrez David (2011), titulado: “La transparencia en la nueva ordenación del sector audiovisual español. Comentarios a la Ley General de Comunicación Audiovisual y otras normas administrativas recientes.” El estudio trata de estudiar hasta qué punto la legislación aprobada en la segunda legislatura de Zapatero, que tiene cómo máximo exponente la LGCA, es coherente con los principios de transparencia y otros como los de pluralismo, competencia, publicidad o participación ciudadana en los asuntos públicos.

A nivel general, Gutiérrez David crítica el procedimiento empleado en algunas de las normas aprobadas en este periodo,<sup>32</sup> al afectar directamente y de forma negativa a estos principios. Por ejemplo, la presencia de la crisis financiera y del predominio de los intereses privados se han reflejado en la aprobación de algunas de estas normas,<sup>33</sup> bajo el pretexto de “la urgencia y de la necesidad”, siendo discutible la técnica del decreto-ley empleada porque va en detrimento del debate parlamentario mermando el principio democrático.

En cuanto a la LGCA, la autora igualmente crítica el trámite de audiencia empleado en la LGCA, del mismo modo que lo hizo el Consejo de Estado al no tener constancia de la existencia de dicho trámite a las entidades o agentes económicos o a las comunidades autónomas. Señala al respecto que la cuestión no es baladí, puesto que este tipo de trámite posibilita la concreción de dos principios democráticos estrechamente vinculados con la transparencia: legitimidad de la actuación administrativa y el de participación ciudadana en la toma de decisiones.

## **1.6 Revisión de literatura sobre el *policy-making* en España desde la ciencia política**

Los procesos de *policy-making* en España han sido estudiados desde el campo de las ciencias políticas. Así, Joan Subirats (1992) realizó una investigación pionera, bajo el título “Un problema de estilo. La formación de políticas públicas en España.” A pesar de que han transcurrido muchos años, este trabajo continúa siendo un referente hoy en día para aquellos investigadores que quieren indagar sobre el *policy-making* en España, incluso, desde otros campos de estudio como es este el caso. El trabajo quiere responder a

---

<sup>32</sup> La Ley 7/2009, de 3 de julio, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones, el Real Decreto-ley 11/2009, de 13 de agosto, por el que se regula, para las concesiones de ámbito estatal, la prestación del servicio de televisión digital terrestre de pago mediante acceso condicional, la Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de RTVE y la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

<sup>33</sup> En este caso concreto, la autora se centra en el Real Decreto-ley 11/2009, de 13 de agosto, por el que se regula, para las concesiones de ámbito estatal, la prestación del servicio de televisión digital terrestre de pago mediante acceso condicional.

tres inquietudes simultáneas: cómo se desarrolla el proceso de formación de las políticas públicas en España, qué tiene que ver ese proceso con el sistema político español en general, y hasta qué punto resulta o no comparable con lo que sucede en otros países.

Como se puede deducir llegados a este punto, esta tesis doctoral podría haber partido de este marco teórico propuesto por Subirats. Y, aunque se ha optado por otro marco teórico, como se explicará en el siguiente capítulo, es apropiado mostrar algunos de los resultados de su estudio. La investigación de Subirats pretendía entender cómo el Gobierno español, se aproximaba a la resolución de problemas y cuáles eran las pautas usuales de relación entre el Gobierno y el resto de actores participantes en el proceso del *policy-making* y posterior implementación.

La hipótesis era que el sistema español de *policy-making* era más reactivo que anticipativo. Y, asimismo, que las relaciones entre el Gobierno y los distintos actores tienden a negociar las políticas a aplicar, antes que a imponerlas. El origen de los dos ejes mencionados de la hipótesis de partida, anticipación-reacción y actitudes proclives a negociación/imposición de criterios, está en el trabajo de Richardson (1982) sobre los *policy styles*. Con el fin de contrastar estas hipótesis, Subirats analizó cuáles serían los principales actores presentes en el proceso del *policy-making* en España, para *a posteriori*, estudiar cómo esos diversos actores, institucionales o no, interactúan en el mismo proceso, examinando sus características principales y su capacidad de intervención.

Dentro de la categoría de actores institucionales, detectó los siguientes: Parlamento, Gobierno, presidente del Gobierno, partidos políticos y Administración. En cuanto a los actores no institucionales se englobaron: grupos de interés, empresarios, sindicatos, otros grupos de interés, expertos y medios de comunicación. Esta clasificación se ha empleado para completar el punto 14.4, sobre el papel de los actores participantes en la elaboración de la LGCA.

El estudio de estos actores y sus relaciones permiten a Subirats confirmar su primera hipótesis: el estilo reactivo predomina en el *policy-making* español. La corta experiencia democrática (hasta 1992 fecha de publicación del trabajo en cuestión), parece que ha mantenido esa incapacidad para anticipar o prevenir problemas o situaciones conflictivas.

En cuanto a la “ambición procedimental” del proceso habitual de *policy-making*, se considera que el modelo español se caracteriza por establecer, en ámbitos institucionalizados o no, regulados normativamente o no, relaciones privilegiadas protagonizadas por el Gobierno y unos pocos autores más, que tratan de llegar a compromisos y en los que funciona un mecanismo básico de consenso.

Los ámbitos varían de un sector de intervención a otro, así como los actores comprometidos en el mismo. Además, se destaca que el modelo en cuestión se acercaría a aquellos modelos denominados *policy network* o de *policy community*. En estos modelos se asume que la producción de políticas está segmentada. También, se supone que la participación en la fase de elaboración y formación de la decisión se circunscribe a un área y a unos actores concretos. En síntesis, si se combina el estilo reactivo, con esta clara segmentación de los procesos decisionales más representativos, la tendencia en España es a la negociación y al consenso como política de respuesta estándar.

Años más tarde Subirats en conjunto con otros autores europeos como Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne (2008) publicaron "Análisis y gestión de políticas públicas". Se trata de un manual de políticas públicas. Los autores presentan un esquema analítico que permite estudiar empíricamente diversas políticas públicas. Advierten que el modelo de análisis de políticas públicas que presentan, ha sido fruto de la propia experiencia académica en el ámbito de estudio. Se centra en el análisis de la conducta, tanto individual como colectiva, de los actores implicados en las 4 etapas de una política pública. Estas etapas son: inclusión en la agenda, decisión-programación, implementación y evaluación.

## **CAPÍTULO II: MEDIA POLICY, EL MARCO TEÓRICO**

### **2.1 Las políticas culturales y de comunicación y la *media policy* como ámbitos de estudio**

A nivel general, esta investigación pertenece al campo de estudio de las políticas culturales y de comunicación. Un campo de estudio clásico dentro de las ciencias de la comunicación (Fernández Quijada y Casado, 2013, p.9). De forma más específica, se enmarca en el campo de las políticas de comunicación en España. Por tanto, la primera pregunta debe ser ¿qué se entiende por políticas culturales y de comunicación desde el ámbito académico español? Desde una perspectiva crítica pero clásica, las políticas culturales y de comunicación se han definido como:

*“las acciones y omisiones de las instancias estatales de todo tipo que, de acuerdo a las concepciones y legitimaciones de cada sociedad y de cada tiempo histórico, determinan u orientan los destinos de la creación, la producción, difusión y consumo de los productos culturales y comunicativos”* (Bustamante, 2008a, p.34).

De acuerdo con Fernández Quijada y Casado (2013, p.10) uno de los retos pendientes en el estudio de las políticas culturales y de comunicación de este país es la necesidad de trabajar con nuevos objetos de estudio que vayan más allá de los trabajos meramente descriptivos. En este línea trata de enmarcarse esta tesis doctoral, que pone el foco en el análisis del proceso del *media policy-making* español en el mandato de Zapatero (2004-2011). Es, por tanto, una tesis novedosa en este campo. No lo es a nivel internacional. Existen investigaciones en torno al proceso del *media policy-making* en otros países, entre ellas el ya destacado *The politics of media policy* de Des Freedman (2008).

Aparte de la obra de Freedman (2008), se han explorado “*novedosas aproximaciones académicas*” en otros países (Fernández Quijada y Casado, 2013, p.9). Algunos ejemplos de esta literatura son: *Comparing Media Systems* (Daniel C. Hallin y Paolo Mancini, 2004); *New Television, Old Politics: The Transition to Digital TV in the United States and Britain* de Galperin (2004b); *Media Governance: A New Concept for the Analysis of Media Policy and Regulation* de Manuel Puppis (2010), *Rethinking Media Pluralism* de Karppinen (2012); y *The Contradictions of Media Power* y *Media Policy Fetichism*, también Des Freedman (2014a y 2015).

En cuanto al concepto, se debe tener en cuenta que en el contexto anglosajón este ámbito de investigación se conoce como *media policy research* (Freedman, 2014b). Sin embargo, a nivel europeo el mismo ámbito se entiende también como *communication*



*policy research* (Just y Puppis, 2012). Dejando al lado las diferencias en las denominaciones mencionadas antes, se trata de un área importante de investigación y teoría de los medios de comunicación (Reinard y Ortiz, 2005, p.594, en Just y Puppis, p.11). Además, se debe destacar su carácter pluridisciplinar por ser un ámbito que se encuentra sujeto al dominio de varias disciplinas académicas que van desde la sociología, ciencias políticas, Derecho hasta la economía (Just y Puppis, 2012, p.11).

Como se introducirá más adelante en este capítulo, estas diferencias en las denominaciones del propio campo de estudio implican diferencias en las definiciones del concepto inherente al mismo (*media policy*, *communication policy*, políticas culturales y de comunicación, políticas de comunicación, etc.). La aproximación teórica de este concepto en esta tesis doctoral parte de la definición de *media policy* desde una perspectiva anglosajona. No obstante, teniendo en cuenta las diferencias idiomáticas entre el inglés y el español, y que en España el concepto más utilizado es el de “políticas de comunicación” –a pesar de que no hay un consenso unívoco en todo el ámbito-, la denominación escogida para ser empleada a lo largo de este trabajo ha sido la de “políticas de comunicación”. Ahora bien, cabe aclarar que se trata de un concepto muy amplio. Así, en el contexto de esta investigación se refieren a las políticas del Gobierno socialista dirigidas a reformar el sector de prestación de servicios audiovisuales exclusivamente. Se excluye, por tanto, a la prensa, Internet y cine.

## **2.2 Un concepto teórico controvertido**

“Políticas mediáticas” (Quintana Paz, 2005); “políticas audiovisuales” (Llorens, 2005); “políticas de comunicación” (Murciano, 2005); “políticas de comunicación y cultura” (Bustamante, 2004); “políticas de comunicación audiovisual” (Zallo, 2010) y “políticas públicas de comunicación y cultura” (Albornoz, 2011). Como puede observarse por las anteriores citas, la falta de consenso académico a nivel español en la calificación y definición de conceptos teóricos relacionados con las políticas de comunicación en las ciencias sociales es evidente; incluso dentro de una misma corriente teórica como es el caso de los autores que se adscriben a la economía política de la comunicación. Así pues, se puede constatar que este problema de carácter epistemológico deriva, en parte, a que no hay una discusión teórica académica general o parcial que tenga como objetivo aportar una definición consensuada entorno a las políticas de comunicación. La inexistencia de estudios académicos en España que tengan como objeto de estudio, esta dimensión teórica de estos conceptos emparentados, es una prueba de ello.

En cambio, la discusión desde una perspectiva del significantes presenta un consenso más claro en las investigaciones en lengua inglesa. *Media policy* es el concepto

más utilizado para designar aquellas políticas vinculadas a los medios de comunicación (Van Cuilenburg y McQuail, 2003; Braman, 2004; Napoli, 2007; Freedman 2008; Anagnostou, Craufurd y Psychogiopoulou, 2010). Sin embargo, desde la perspectiva internacional también existe la necesidad de redefinir y limitar la *media policy* como concepto teórico. En los últimos años, el concepto *media policy* se ha convertido en un campo cada vez más difícil de delimitar (Braman, 2004; Napoli, 2007; Anagnostou, Craufurd y Psychogiopoulou, 2010). Los problemas derivados de la tecnología –la digitalización, convergencia y globalización–, las prácticas complejas de los medios de comunicación, el proceso complejo en su elaboración, las características inherentes a los medios de comunicación, como arena de debate en las cuestiones de política, y el incremento masivo de leyes y regulaciones que tratan la información y las tecnologías de la información, hacen más difícil, según Braman (2004, p.153), establecer fronteras en este ámbito. En esta línea, Napoli (2007, p.2) afirma que las políticas de comunicación a menudo se solapan con otros ámbitos políticos afines como el de las telecomunicaciones y el de las políticas culturales, lo que dificulta más la clarificación conceptual (Napoli, 2007, p.2).

Por esa razón, Braman (2004, p.153) hace un llamamiento académico y reivindica la necesidad de una nueva definición del concepto *media policy* con carácter polivalente. Una nueva definición desde una perspectiva multifacética permitiría analizar las políticas de medios de comunicación como objeto de estudio y también, aportar mejoras en el proceso de formulación de este tipo de políticas (Braman, 2004, p.182).

Pero llegar a esta definición no es fácil. Describir, delimitar y analizar lo que es o no es *media policy* cuando es un concepto ambiguo y resbaladizo es una tarea ardua, según Freedman (2008, p.10). En este sentido, la primera cuestión que se plantea en relación con este concepto es la siguiente: “¿*Media Policy* se refiere a los actores involucrados, a los instrumentos desarrollados o a los objetivos perseguidos?” (Freedman, 2008, p.10). En los próximos apartados se intentará dar respuesta a estas preguntas.

### **2.3 Definiciones**

De acuerdo con Anagnostou, Craufurd y Psychogiopoulou (2010, p.11), la *media policy* tiene que ver con el análisis del comportamiento de los sistemas de medios de comunicación. Es decir, por un lado, estudia la organización de los mercados de los medios de comunicación y, por otro, el desempeño de estos medios de comunicación. Por tanto, desde esta amplia perspectiva, la *media policy* debe ser concebida como el conjunto de argumentos e instrumentos políticos que se emplean para que los medios de comunicación promuevan su papel como facilitadores de la comunicación a través de la

cual se produce el debate público (Anagnostou, Craufurd y Psychogiopoulou, 2010, p.11). En esta definición ya consta la estrecha relación entre la *media policy* y sus consecuencias directas para el funcionamiento de la democracia, un punto que se comentará de forma más exhaustiva *a posteriori*. En esta línea, Freedman (2008, p.5) afirma que la *media policy* es una política pública que responde a unas características distintivas, y a unos problemas singulares, planteados por los medios de comunicación de masas.

Para McQuail, las normas y el desempeño también están presentes en el concepto de *media policy* pues la define:

*“por un número de construcciones normativo-teóricas, las cuales son objeto de interpretaciones diferentes. Estas construcciones proporcionan las bases teóricas para el desarrollo de criterios de referencia para evaluar el desempeño de los sistemas de medios de comunicación y para la elaboración de políticas para mejorar el rendimiento del sistema”* (McQuail, 1992; en Napoli, 2007, p.5).

En numerosas ocasiones en la literatura académica se suelen intercambiar los conceptos: *media policy*, regulación y gobernanza como si de sinónimos se tratara (Freedman, 2008, p.13). Sin embargo, son diferentes, según el autor británico. La *media policy* es el concepto paraguas: se refiere al desarrollo de objetivos y normas dirigidas a la creación de instrumentos diseñados para dar forma a la estructura y el comportamiento de los sistemas de medios de comunicación. En cambio, la regulación de medios de comunicación es un término que incide en el funcionamiento específico, y normalmente legal y obligatorio, de herramientas aplicadas sobre los medios de comunicación para conseguir determinados objetivos establecidos en la “política de comunicación”. Por último, la gobernanza de medios de comunicación es definida más ampliamente: es la suma de mecanismos, tanto formales como informales, nacionales y supranacionales, centralizados y dispersos, que *de facto* organizan los sistemas de medios de comunicación a partir de los debates sobre qué políticas de comunicación son las más deseables para una sociedad.

Desde otra aproximación teórica, Garnham y McQuail focalizan el concepto de *media policy* en los principales agentes de cambio, es decir, en las autoridades públicas. Para Garnham (1998, p.210, en Freedman, 2008, p.10), la *media policy* hace referencia a “los modos en que las autoridades públicas dan forma, o tratan de dar forma, a las estructuras y prácticas de los medios de comunicación”. En la misma línea, McQuail (2000, p.21-22 en Freedman, 2008, p.10), precisa la definición de *media policy* como todo aquello que utilice herramientas regulatorias:

*“proyectos del Gobierno y la administración pública que se caracterizan por el desarrollo de ciertos medios en la forma de la regulación o en las medidas administrativas que son legalmente obligatorias, a nivel nacional e internacional”.*

No obstante, Freedman (2008, p.11) constata que esta concepción de la *media policy* como un desarrollo eminentemente de agentes públicos, y llevado a cabo a través de distintos foros de mecanismos formales para la estructuración de los sistemas de medios de comunicación, es útil pero muy limitada. Es evidente que el Estado es un actor decisivo en la *media policy*, pero ésta no se puede reducir a actores gubernamentales y empleados públicos (Freedman, 2008, p.11). En la misma línea, Anagnostou, Craufurd y Psychogiopoulou (2010, p.12) defienden que la *media policy* está formada por una multiplicidad de actores y estructuras institucionales, además del Estado, que se interconectan e interactúan entre sí en varios lugares y a través de distintos procesos con el fin de organizar el sistema de medios de comunicación. Una posición también compartida por Braman (2004, p.169), quien añade que la globalización ha provocado la proliferación de actores interesados en el *media policy* y, por tanto, en participar del *media policy-making* (UNESCO, UE, MERCOSUR).

Las razones que explican el fenómeno de una mayor participación tanto en escala como en alcance son, entre otras, la creciente organización global del negocio de los medios de comunicación, el impacto de la tecnología digital, las nuevas plataformas en los medios de distribución, la importancia económica de las industrias de contenidos y la hegemonía de los líderes del mercado en relación a la provisión de bienes y servicios (Freedman, 2008, p.81). En definitiva, el número de “actores interesados” se ha multiplicado en los últimos años y las voces que tradicionalmente eran periféricas en los debates sobre políticas de comunicación quieren ahora desempeñar un papel central en su elaboración (Freedman, 2006, p.910). ¿Cómo participan y quiénes son estos nuevos actores?

*“Actores estatales y no estatales contribuyen a diferentes entendimientos y conocimientos, a través de su interacción en la elaboración de la agenda política de los medios y la formación de los principios y normas que rigen el proceso del media policy-making. Junto a los organismos gubernamentales y ministerios estatales, autoridades de regulación independientes, empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil, las entidades de normalización, asociaciones de medios de comunicación, los sindicatos, e incluso otro tipo de individuos con un interés en las áreas y temas tratados (es decir, los profesionales de los medios de comunicación, académicos e investigadores)*

*buscan dejar su huella en el discurso político” (Anagnostou, Craufurd y Psychogiopoulou, 2010, p.14).*

Si bien es cierto que ha aumentado el número de actores y participantes implicados en el proceso de definición de la *media policy*, el peso de estos actores no es igual. El Estado como actor político sigue siendo fundamental incluso, como señala Freedman (2008, p.11), en países liberales como Gran Bretaña y Estados Unidos. El peso del Estado en el proceso dependerá del contexto histórico y de otra serie de variables que hacen que el país en cuestión se englobe dentro de un modelo de sistema mediático u otro (Humphreys, 1996; Hallin y Mancini, 2004).

Si una de las particularidades del modelo pluralista polarizado es que el Estado desempeña un papel importante, complejo y central en el sistema de medios de comunicación, es obvio que el estado español sea un protagonista muy principal, aunque no el único, en el proceso de elaboración de las políticas de comunicación. Se trata del reflejo histórico de tradiciones autoritarias de intervención sumadas a unas tradiciones tardías de creación del Estado de Bienestar.

Ahora bien, ¿en qué fragua la *media policy*? El aspecto más patente es lo formal, la ley, la regulación. Es decir, el desarrollo público de los instrumentos estatutarios y las herramientas regulatorias: la propiedad pública, los subsidios, los impuestos, la concesión de licencias, las restricciones de propiedad, las normas de contenido, las cuotas, las barreras de entrada, los acuerdos, las normas de propiedad intelectual, las restricciones de los derechos de información y de los flujos de información, los códigos y protocolos e, incluso, la no intervención (Freedman, 2008, p.10). Opuesto a lo formal, cabe añadir que existen otros mecanismos menos directos, deliberados y visibles que juegan un papel importante en la emergencia de las políticas de comunicación. Un ejemplo son los grupos de presión, que influyen en el proceso donde se gestan este tipo de políticas (Freedman, 2008, p.11). Esta práctica opaca de influencia es difícil de cuantificar, difícil de confirmar, pero imposible de ignorar a pesar de que está altamente regulada al menos en Estados Unidos y las instituciones europeas con normas sobre transparencia y financiación (Freedman, 2008, p.12).

De acuerdo con Freedman (2008, p.13), las políticas de comunicación deben tener una perspectiva dinámica, pues son un proceso donde interactúan los distintos actores, las estructuras institucionales en los que trabajan y los objetivos que se persiguen. Además, son la variedad de formas en que los participantes interesados buscan desarrollar mecanismos tanto formales como informales para conformar el comportamiento de los sistemas mediáticos. Dicho de otro modo, las estrategias formales e informales, sustentadas por intereses particulares de políticos e intereses económicos, que tratan de

dar forma a la creación de mecanismos diseñados para estructurar la dirección y el comportamiento en el entorno de los medios de comunicación (Freedman, 2008, p.13).

Llegados a este punto, cabe definir que políticas de comunicación o *media policy* son un proceso fundamentalmente político y conflictivo, en el cual se barajan tanto intereses políticos como intereses empresariales donde las distintas partes interesadas intentan imponer sus valores y sus prioridades particulares en relación a cómo los medios de comunicación deben estructurarse y desempeñar su misión social. Por tanto, es un concepto dinámico, profundamente político y relacionado con amplias cuestiones de poder (Martin, 2003, p.187).

## **2.4 Dinámicas en el proceso del *media policy-making* contemporáneo**

### **2.4.1 Rasgos característicos del proceso del *media policy-making* contemporáneo británico**

En este punto se van a introducir los rasgos característicos del proceso del *media policy-making* contemporáneo, a partir del análisis de Des Freedman (2005) sobre el balance de poder en caso británico, comparándolo con los procesos que han tenido lugar en Estados Unidos y en la Unión Europea. La falta de trabajos académicos similares en España, ha propiciado, en parte, que Des Freedman sea el principal referente en esta investigación: han sido un punto de partida básico en el diseño y marco teórico de esta investigación y un referente que han permitido evaluar al final de esta tesis el proceso del *media policy-making* contemporáneo español en los dos objetos de estudio analizados, la reforma audiovisual socialista y la elaboración de la LGCA.

Ya se ha señalado en el apartado anterior que el número de participantes en el proceso de elaboración de las políticas de comunicación (*media policy-making*) se ha multiplicado en los últimos años (Freedman, 2005, p.5). Son actores de distinta índole, procedentes de diferentes ámbitos y negocian en lugares desiguales (Braman, 2004, p.169). En consecuencia, el *media policy-making* se ha vuelto más vasto y más complejo (Freedman, 2005, p. 4). En este sentido, la participación de un mayor número de grupos de interés o de actores supranacionales suponen un reto importante para el *media policy-making* tradicional, pues se hace más difícil tener en cuenta muchos más intereses en el proceso (Freedman, 2005, p.6).

Como la participación en el proceso es desigual en el sentido de que no todos los actores tienen el mismo peso y poder, es lógico que no exista necesariamente una relación entre el número de participantes en un proceso de toma de decisiones y la decisión final adoptada. Además, en los temas específicos de *media policy* hay poca evidencia de que el

proceso se negocie con una estructura política más descentralizada, según Freedman (2005, p.7).

Freedman (2005) concluye en su análisis del caso británico, que, a pesar del aumento en número y diversidad de los participantes en el proceso de elaboración de políticas de comunicación, ésta sigue siendo un área de toma de decisiones controlada y restringida a figuras clave del Gobierno, sus asesores y funcionarios del *Department of Trade and Industry* (DTI) y del *Department for Media, Culture and Sports* (DCMS). La Unión Europea y otras organizaciones supranacionales están empezando a desempeñar un papel más activo en la regulación de los medios de comunicación en el Reino Unido, pero el marco de la legislación nacional de los medios de comunicación sigue siendo decisivo, destaca.

Freedman (2005, p.9) también detecta que hay una convicción todavía más fuerte entre muchos participantes que creen que el proceso del *media policy-making* (y, en cierta medida, también la regulación de los medios de comunicación) se ha vuelto más abierto, responsable y sujeto a escrutinio. Sin embargo, la realidad es otra muy distinta, según este autor. Freedman (2005, p.1) constata que la insistencia del Gobierno en afirmar que el proceso de elaboración de las políticas de comunicación es ahora transparente y público se desmiente por los hechos que ponen de manifiesto que el núcleo del proceso es opaco y es altamente dependiente de los asesores y expertos. *“Incluso donde el proceso se ha desmitificado, no hay ninguna indicación de que el equilibrio de poder dentro de la toma de decisiones de los medios de comunicación se ha transformado sustancialmente”* (Freedman, 2005, p.1).

Para este autor, los ciudadanos siguen siendo una fuerza en gran parte pasiva en el proceso del *media policy-making*. Las opiniones recogidas en encuestas, consultas y entrevistas se emplean para justificar unos resultados particulares, como por ejemplo podría ser la preservación del servicio público en la radiodifusión. Sin embargo, hay pocas oportunidades para que los ciudadanos entren en contacto directo con el *media policy-making* y puedan influenciar en el mismo (Freedman, 2005, p.1-2). En primer lugar, el público se excluye de los principales foros donde las partes interesadas se reúnen o bien porque los encuentros son privados o porque los costes son inaccesibles. Y, en segundo lugar, porque no hay garantía de que sean escuchadas sus opiniones (Freedman, 2005, p.13).

En cuanto a los grupos de presión, Freedman (2005, p.1) concluye que los niveles de influencia van en aumento, aunque en Reino Unido no se alcancen todavía los niveles existentes en Estados Unidos o Bruselas. Es probable que la mayor amenaza para un *policy-making* transparente, es la continua y cercana relación entre los intereses

corporativos y los políticos en el Gobierno, una relación cuyos vínculos son rara vez expuestos al público (Freedman, 2005, p.14). Por ejemplo, muchos participantes en la investigación de Freedman consideraron que la prensa británica tenía una importante influencia para el desarrollo de políticas concretas sobre los medios de comunicación (Freedman, 2005, p.2).

Freedman (2005, p.21) advierte que lo más importante para intervenir eficazmente en el proceso del *media policy-making* es la habilidad para ejercer una *realpolitik* y ofrecer una contribución práctica a los debates sobre los medios de comunicación. En cuanto a los académicos, pueden involucrarse siempre y cuando hagan contribuciones pragmáticas, mientras que los sindicatos, organismos de campaña, y grupos de la sociedad civil están excluidos en su mayoría del cogollo donde se elaboran las políticas. En definitiva, a pesar del creciente número de ágoras en los que se discuten las iniciativas sobre políticas de comunicación o *media-policy*, existen pocas oportunidades para que paradigmas alternativos y posiciones críticas se expresen y sean tomados en serio (Freedman, 2005, p.2).

El *media policy-making* es un proceso complejo y extremadamente controvertido como muestra la investigación de Freedman e intentará demostrar esta investigación. Los comentarios de los entrevistados por Freedman permiten adivinar que el proceso de elaboración de políticas está marcado por una serie de divisiones. En concreto, dichas divisiones se producen entre los actores "internos" (reguladores, funcionarios públicos, políticos, los grupos de presión con grandes intereses comerciales) y los "externos" (otros grupos de presión, grupos de expertos, académicos, defensores del interés público). También entre los que tienen objetivos comerciales y los que tienen objetivos vinculados al servicio público; entre los intereses comerciales rivales; entre los mismos políticos; y lo más importante, entre el proceso en su conjunto y los ciudadanos cuyos intereses se supone que deben servir (Freedman, 2005, p.2-3)

Llegados a este punto, es pertinente para esta investigación hacer un breve inciso sobre lo que son los lobbies o grupos de presión y a qué se dedican. De acuerdo con Juan Francés (2013), el *lobby* "no es más que la gestión de la defensa de unos intereses particulares ante los distintos poderes establecidos, llevada a cabo de forma directa por las empresas u organizaciones afectadas, o a través de intermediarios". ¿Cuál es el objetivo de una empresa, una asociación o un grupo de interés cuando hace *lobby*? En general, se hace *lobby* para que se apruebe una norma que le favorezca, o incluso, para que no se apruebe una ley que le perjudica. También se puede hacer *lobby* para que el Estado le compre o le venda algún tipo de bien o servicio (Francés, 2013). Además, es posible que se haga *lobby* para otros dos objetivos estratégicos. Por un lado, para que el Estado conozca a la



organización y sepa que piensa, y por el otro, al revés, para que también el *lobby* sepa que piensa el Estado. En este sentido, Francés (2013) afirma que este contacto es importante, puesto que aunque no se consigan los objetivos perseguidos y las autoridades ignoren las peticiones concretas de los grupos de interés, la relación a largo plazo reporta beneficios a ambas partes.

Se debe tener en cuenta que no todos los grupos de presión son iguales. *“Hay algunos que defienden intereses más generales que otros, los hay que operan con contrapesos que los hacen más equilibrados ante el poder, los que hacen lobby con total transparencia y los que medran en las zonas de sombra del poder”* (Francés, 2013). En general, la actividad de *lobby* es legítima, puesto que es lógico que, si un ministerio va a tomar una decisión que afecta al grupo de presión, el *lobby* en cuestión quiera influenciar en éste. Sin embargo, y esto es muy importante, es el Gobierno el que debe intentar valorar en qué medida la suma de intereses afectados arroja un resultado neto positivo para el conjunto de la sociedad. Por supuesto que los lobbies pueden llegar a ser muy perjudiciales para el conjunto de la sociedad, pero de acuerdo con Francés (2013), al mismo tiempo son absolutamente necesarios. Y lo son, en parte, porque el responsable público no sabe de todo, de hecho, tampoco tiene porqué tener esta capacidad y prever todas las consecuencias de una normativa. Pero precisamente por ello está obligado a recabar todo tipo de opiniones antes de acometer cualquier tipo de reforma. En este sentido los lobbies ejercen un papel como de auditor externo, con su actividad actúan como representantes de los intereses de la sociedad civil ante el poder establecido, y sirven a éste expresando los puntos de vista de las distintas partes implicadas en cualquier legislación (Francés, 2013). Lo que hace que un *lobby* sea influyente es que tenga visión de Estado:

*“Si tú eres capaz de incardinar tus intereses con los del interés general, vas muy bien. Si tú no eres capaz de hacer que tus intereses estén en armonía con los del interés general, al final, otro lobby o el Gobierno te va a hacer daño, porque vas a dejar huecos que los demás van a utilizar”* (Francés, 2013).

Se advierte que, probablemente, uno de los problemas más relevantes de los grupos de presión en España, es que su actividad no está regulada. No se aprovechó la oportunidad para hacerlo, al no incluirse dicha regulación en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BOE, 10-12-2013). Los grupos de presión permiten introducir el concepto de poder en la ecuación del *media policy-making*.

#### 2.4.2 Poder y *media policy*

Freedman (2006, p.1) explica que existe la creencia creciente que el *media policy-making* en Reino Unido y Estados Unidos es cada vez más un proceso “abierto” y “responsable” que involucra a una variedad de partes interesadas en el futuro de los medios de comunicación. Es un lenguaje de “transparencia” y “amplitud de miras” que guía a los formuladores de este tipo de políticas (Freedman, 2010, p.348). Esta forma de entender el *media policy-making* viene influida por la teoría pluralista que se explicará más adelante en este punto.

Este autor también detecta que existe otra perspectiva distinta, opuesta a la anterior, y más crítica respecto al *policy-making* contemporáneo. Se opone por su carácter neoliberal y su enfoque de mercado (Freedman, 2006, p.1). En este sentido, y relacionado con la experiencia del *media policy-making* en Estados Unidos, McChesney (2004, p.48; en Freedman, 2006, p.1) argumenta que ha habido “*un progresivo deterioro de transparencia y de participación pública, y un incremento decisivo del dominio de los negocios*”. El *media policy-making* se considera, pues, exclusivo, desigual, distorsionado y en última instancia, antidemocrático. Una percepción totalmente opuesta a la pluralista, que lo considera competitivo, justo y eficiente (Freedman, 2006, p.1).

Muchos de los debates sobre el equilibrio de poder en el *policy-making* contemporáneo, emanan de los ricos debates en el campo de la ciencia política estadounidense que emergieron en la segunda mitad del siglo pasado (Freedman, 2010, p.347). En la perspectiva pluralista del *policy-making* subyace una concepción del poder derivada de la teoría pluralista. El proceso de elaboración de políticas o *policy-making* está intrínsecamente relacionado con la toma de decisiones de la autoridad y con el éxito en el despliegue de la capacidad de un actor para inducir a otro a hacer algo que de otro modo no haría (Freedman, 2010, p.348; Lukes, 2007, p.4). Por tanto, el poder se concibe como algo que debe ser ejercido, una propiedad que se consolida en una situación de toma de decisiones, más que una característica de recursos –desigualmente distribuidos- que los actores podrían aportar a la situación (Freedman, 2014a, p.65).

Asimismo, los pluralistas argumentan que cualquier peligro causado por una influencia indebida de un grupo de interés, sería contrarrestado por la amplitud del debate y el acceso de múltiples puntos de vista en el proceso del *policy-making*, lo que en realidad añade la estabilidad al sistema. Esta percepción de un sistema político abierto y estable se basa en una concepción del poder descentralizado y de múltiples caras, tanto a nivel formal como estatutario (Freedman, 2006, p.2). Aunque es cierto que los pluralistas hacen hincapié en la naturaleza dispersa del poder, no niegan la existencia de desigualdades en el proceso político, es decir, que algunos participantes disponen de más recursos y están

mejor conectados que otros. El punto fundamental es que, en una situación de negociación en curso, estas desigualdades se anularán entre sí (Freedman, 2006, p.2-3).

La teoría pluralista sobre el equilibrio de poder en el *policy-making* contemporáneo, suscitó muchas críticas. En concreto, se criticaba la exageración de pluralismo de los procesos de negociación y, por tanto, el tener una confianza inadecuada en la asignación competitiva de poder. Pero, sobre todo, los críticos de la teoría pluralista reprocharon que solo se centraran en una cara limitada del poder, la de las decisiones concretas realizadas en casos específicos y observables (Freedman, 2010, p.348).

Los trabajos de Bachrach y Baratz (1962, 1963, 1979) son un buen ejemplo de crítica a la teoría pluralista. Estos autores argumentaban que la visión pluralista de la política americana es demasiado optimista y con un enfoque del poder, limitado (Lukes, 2007, p.9). Para Bachrach y Baratz, el poder no se revelaba únicamente donde había conflicto, como opinaban los pluralistas, también se manifiesta en los casos de adopción de no decisiones (Lukes, 2007, p.14).

*“Por supuesto que el poder se ejerce cuando A participa en la toma de decisiones que afectan a B, pero el poder se ejerce también cuando A dedica sus energías a crear o fortalecer valores sociales y políticos, y prácticas institucionales, que limitan el alcance del proceso político a la consideración pública, solo a aquellas cuestiones que son relativamente inocuas para A”* (Bachrach y Baratz 1962, p.948; en Freedman, 2014, p.66).

En este sentido, el poder deber entenderse no solamente como decisiones visibles, también como cuestiones de influencia. Es decir, *“no se trata de si existen desacuerdos entre los participantes, se trata de si estos desacuerdos son significativos y de qué maneras su significado deja estructurar y dar forma el proceso del policy-making”* (Freedman 2014a, p.66).

Asimismo, esta forma de adopción de no decisiones destaca los recursos materiales y simbólicos que los actores más poderosos tienen a su disposición, con el fin de dominar el proceso político visible, y de igual modo, limitar el alcance de toma de decisiones a cuestiones “seguras” (Bachrach y Baratz 1962, p.952; en Freedman, 2010, p.349). Por tanto, el poder se relaciona con la habilidad de controlar la formación de la agenda y los procesos de toma de decisiones y la gestión de conflictos: *“Una persona o grupo tiene poder en la medida en que crea o refuerza obstáculos para la difusión pública de conflictos públicos”* (Bachrach y Baratz 1962, p.949; en Freedman, 2014a, p.66). Así, una segunda cara del poder es el que consigue promocionar unos intereses específicos a través de la selección de cuestiones que se quedarán fuera de la discusión política (Freedman, 2010, p.348-349)

Esta aportación sobre la dimensión de poder de Bachrach y Baratz ha tenido importantes implicaciones en el análisis de políticas públicas (Freedman, 2010, p.349). Un ejemplo es la investigación de Matthew Crenson (1971) sobre la inactividad política. Crenson se cuestionó por qué el problema de la contaminación atmosférica se había planteado tan tardíamente en algunas ciudades norteamericanas. De igual modo, se preguntó por qué en muchas ciudades y pueblos no se convirtió en una cuestión política (Lukes, 2007, p.42-43) La conclusión de su trabajo es que la contaminación como un “no-tema” político requiere una movilización de poder a nivel local que no sería inmediatamente identificable desde un estudio formal del proceso de toma de decisiones y, además, es un desafío directo a la fe pluralista en la naturaleza competitiva de la negociación. En este sentido, Crenson (1971, p.179) argumenta que *“un sistema de gobierno que es plural en su toma de decisiones se puede unificar en su falta de toma de decisiones.”* Así, para Crenson (1971, p.4; en Freedman, 2010, p.350), la tarea principal de un crítico del *policy-making*, es sacar a la luz aquellas decisiones aparentemente importantes que nunca se llevaron a término, políticas decisivas que no fueron formuladas y cuestiones que no se plantearon.

Llegados a este punto y para seguir la argumentación sobre *media policy* y poder, es pertinente hacer un breve inciso sobre la aportación de Steven Lukes (1974-2005), autor de la polémica e influyente obra *El poder: un enfoque radical*. En su trabajo analiza conceptualmente la noción de poder a nivel teórico y expone cómo estudiarlo desde un punto de vista empírico (Lukes, 2007, IX). Su método incluye los rasgos distintivos de tres caras de poder distintas. Dichas caras representan tres enfoques diferentes y complementarios de la noción de poder. La primera, lo denomina “Unidimensional” y fue la defendida por los teóricos pluralistas ya apuntados. La segunda, la nombra como “Bidimensional”, y fue la respaldada por los críticos de la teoría pluralista, por ejemplo, Bachrach y Baratz. Y la tercera, es la “Tridimensional”, una propuesta de poder que él mismo realiza (Lukes, 2007, p.2). En este sentido cabe destacar, que ya se han introducido anteriormente las dos primeras caras, a partir del trabajo de Freedman (2006, 2010, 2014a). Seguidamente se introducirá la aportación de Lukes a la tercera cara del poder.

Para Lukes, el trabajo de Crenson jugó un importante papel en el desarrollo de la comprensión del poder (Freedman, 2014a, p.67). En concreto, Lukes (2007, p.46-47) considera que, aunque se trata de un estudio de adopción de no decisiones al estilo de Bachrach y Baratz, Crenson va más allá al rebasar en tres aspectos la postura de éstos. Básicamente, porque la adopción de no decisiones no es interpretada en términos behavioristas, tiene un carácter no individualista; considera el poder institucional, y finalmente, porque examina las formas en que, a través del ejercicio del poder, se impide

que se planteen reivindicaciones (Lukes, 2007, p.46-47). Pero lo más relevante de la aportación de Crenson fue admitir que el poder se moviliza no solo en decisiones reales, lo hace también en la inacción política (Freedman, 2010, p.350).

En el momento en que Crenson (1971, p.177) sostiene a partir de su trabajo que *“la mera reputación de poder, sin ser respaldada por actos de poder, puede ser suficiente para restringir el ámbito de toma de decisiones a nivel local”*, esto concuerda con la tercera cara del poder de Lukes (1975/2005, p.40) *“una explicación sociológica seria y no meramente personalizada, de cómo el sistema político impide que peticiones políticas se conviertan en cuestiones políticas o incluso que se realicen”* (en Freedman, 2010, p.350).

Desde esta perspectiva, el poder implica *“la capacidad de movilizar un conjunto de intereses frente a otro conjunto de intereses en la búsqueda para que éstos últimos ceda ante los primeros”*, lo cual no implica actos visibles del poder (Freedman, 2010, p.350). Así para Lukes (2007, p.19-20), la forma más eficaz de utilización del poder consiste en impedir que un conflicto aflore. Esta tercera dimensión del poder es compartida por el catedrático en ciencias política, Joan Botella (EP, 2013):

*“Nos pensamos que el poder es el rey o es Rajoy, esto es lo que ves; pero no sabes lo que no ves. El poder es lo que te imponen. Pero lo que te imponen lo dicen en voz alta. Hay cuestiones que ni tan siquiera se hablan. El silenciamiento es la forma más clara de materialización del poder.”*

Freedman (2010, p.350-351) critica la definición de poder de Lukes, por adoptar una versión simplista de la dominación, y porque ciertamente minimiza las contradicciones y dificultades que aseguran su cumplimiento. Sin embargo, Lukes (2007) reconoce este defecto en la segunda edición de su libro, donde admite que está de acuerdo en que, ver al poder solo en términos de dominación, se omiten *“las formas en que el poder sobre los demás puede ser productivo, transformador, autorizado y compatible con la dignidad”* (Freedman, 2010, p.351). Por tanto, admite que es posible ser poderoso incluso satisfaciendo los intereses de los demás.

Aparte de lo mencionado, Lukes (2007) reconoce otros errores en su enfoque previo tridimensional de poder. Entre ellos, Señala que fue un error definir el poder diciendo que *“A ejerce poder sobre B cuando A afecta B de una manera contraria a los intereses de B”*. Argumenta que el poder es una capacidad, no el ejercicio de ésta. También admite que fue un error limitar la discusión a las relaciones binarias entre actores, sin considerar los modos en los que los intereses de cada cual son múltiples, contradictorios y de naturaleza distinta. Además, afirma que a quienes están sometidos al poder se les induce a adquirir creencias y formar deseos, cuya consecuencia es su consentimiento o a

su adaptación al hecho de ser dominados, dentro de marcos coercitivos y no coercitivos (Lukes, 2007, p. XXV).

Freedman (2010, p.351) considera que el análisis de Lukes sobre las implicaciones de la “falta de acción” y sobre lo que no es inmediatamente observable en el ámbito de toma de decisiones, junto a otras contribuciones de otros autores sobre el poder<sup>34</sup>, proporcionan una imagen del proceso del *policy-making* diferente al de la perspectiva pluralista. El proceso del *policy-making*, no es un conjunto mecánico y administrativo de procedimientos, sino espacios donde los diferentes valores son homenajeados, rebatidos, o condenados.

La aplicación de esta perspectiva al *media policy-making*, implica “*un enfoque basado en los supuestos ideológicos que definen los problemas políticos, dan forma a los debates y guían los objetivos*” (Freedman, 2010, p.351). En definitiva, el *media policy-making* está “*al mismo tiempo estructurado –circunscrito a dinámicas institucionales, económicas, tecnológicas y políticas– e impulsado por actores que persiguen diferentes normas y objetivos*” (Freedman, 2008, p.4). En esta tesis doctoral se entiende el *media policy-making* desde esta perspectiva de Freedman.

## **2.5 Paradigmas entorno a las *políticas de comunicación***

Desde una perspectiva general, Van Cuilenburg y McQuail (2003, p.182) definen las políticas como “*proyectos (públicos) conscientes para alcanzar alguna meta junto con los medios propuestos y el cronograma para llevarla a cabo*”. Según los autores, el contenido específico de las políticas de Gobierno refleja el trato hecho en un momento y lugar concreto y el equilibrio de poder y ventajas entre el Gobierno y la industria. En esta dirección, los planteamientos teóricos sobre los medios de comunicación social y su desarrollo; y los avances de la política contemporánea están íntimamente vinculados (Murciano, 2006, p.373).

Las políticas de comunicación tienen su origen moderno en los objetivos nacionales definidos por los Estados a lo largo del siglo XIX. Desde ese momento, surgió la necesidad de ofrecer una respuesta a la continua innovación y desarrollo de la tecnología de las comunicaciones. El papel del Estado fue determinante en la configuración de derechos, reglamentaciones y restricciones para cada uno de los mercados, –telégrafo, telecomunicaciones, cine, radio y televisión–, que se generaron con el nacimiento de estas nuevas industrias (Murciano, 2006, p.373).

---

<sup>34</sup> Freedman (2010, p.351) destaca las aportaciones sobre el poder de Foucault (1977, 1980); Nye's (2004); Beck (2005); Fraser (2007); Held (1991); Castells (2009); Braman (2006); Boudieu (1991); Couldry (2000) y Thompson (1995).

McQuail y Van Cuilenburg (2003, p.182) constatan que los orígenes de las políticas de comunicación descansan en la interacción entre la búsqueda por realizar los intereses nacionales por parte de los Estados y los negocios de las empresas/industria. *“Tanto los Gobiernos como la industria han buscado ventajas mutuas por la vía de los privilegios, regulaciones y restricciones”* (McQuail y Van Cuilenburg, 2003, p.182).

En esta línea, Murciano advierte que en términos generales, la actuación del Estado se ha llevado a término mediante políticas de comunicación específicas, que han oscilado siempre entre la defensa de los valores promovidos por la industria y el comercio, y los valores promovidos por el interés general (Murciano, 2006, p.373). Van Cuilenburg y McQuail (2003, p.182) de igual modo, advierten que las políticas en este campo, como ocurre en otros ámbitos, están generalmente guiadas por la noción de “interés público”, el cual se espera que sea perseguido por los Estados democráticos en nombre de los ciudadanos. *“El interés público ha sido considerado como el núcleo de las teorías democráticas de gobierno”* (Napoli, 2001, p.63). A pesar de la complejidad inherente a esta noción, se puede considerar que una cuestión de “interés público” es aquella que afecta a la sociedad en su conjunto (o a porciones de ella) más que a los individuos inmediatamente involucrados o directamente afectados (Van Cuilenburg y McQuail, 2003, p.182). La noción de interés público se analizará de forma más amplia en esta investigación más adelante.

Por un lado, Van Cuilenburg y McQuail (2003, p.183), advierten que las acciones de los Gobiernos en nombre del “interés público” en materia de comunicación, han sido muy complicadas debido a la ambigua relación del Estado con sus ciudadanos en lo que se refiere a la libertad de expresión. Dicho de otro modo, históricamente el Estado ha tenido un papel contradictorio, ya que por un lado ha sido percibido como el principal enemigo de la libertad de expresión individual, mientras que, al mismo tiempo, también ha sido considerado como el efectivo garante de la libertad en asuntos importantes a través de la disposición de constituciones y sistemas legales (Van Cuilenburg y McQuail, 2003, p.183).

Por otro lado, hasta el momento no hay ninguna jerarquía de valores acordada de forma explícita y asociada al concepto de interés público a nivel operacional (Napoli, 2001, p.79). Una de las consecuencias de la ambigüedad en torno a esta noción, es que el interés público introduce más posibilidades de conflicto e incoherencia en el proceso del *media policy-making*. Así, la importancia relativa de los distintos aspectos del interés público puede cambiar con el tiempo, e incluso entre los regímenes administrativos (Napoli, 2001). En este sentido, de acuerdo con Napoli (2001), esta situación perdurará hasta que los responsables de las políticas (*policy makers*) establezcan una jerarquía de valores y consigan un conocimiento profundo de las interacciones entre los distintos principios de

política. Además de la noción de “interés público” existen otros conceptos vinculados a las políticas de comunicación como son la libertad de expresión, el pluralismo y el mercado de las ideas, que serán analizadas más adelante.

En cuanto a la evolución histórica de la política de comunicación y medios en Europa y Estados Unidos, Van Cuilenburg y McQuail (2003, p.181) plantean tres paradigmas distintos correspondientes a tres etapas históricas: (I) la fase de políticas de la industria de comunicación emergente, (II) la fase política de servicio público de medios, y (III) la fase de un nuevo paradigma en políticas de medios de comunicación. La última fase se caracteriza por la aparición de dos tendencias políticas opuestas. Por un lado, los defensores del modelo dominante en términos legales y sociopolíticos y quienes abogaban por una nueva propuesta. En general, estos últimos anhelaban romper con los monopolios y privatizar todo lo que fuera posible, bajo el estandarte de desregulación, siguiendo el modelo de EE.UU. y armonizando los mercados. Mientras que los primeros querían continuar operando con el espíritu de la teoría normativa, y con el proteccionismo público y la inversión en los nuevos medios, con el objetivo de respetar el dominio del servicio público (Van Cuilenburg y McQuail, 2003, p.191-196). En la actualidad, las políticas de comunicación en la Unión Europea se encuentran todavía bastante divididas. Por un lado, hay una presión firme para abrir los mercados y para aumentar la competencia y por el otro, para proveer alguna legitimidad a la radiodifusión de servicio público (Van Cuilenburg y McQuail, 2003, p.196). La tercera fase busca un nuevo paradigma en políticas de comunicación, contexto en el cual nos encontramos en la actualidad (Jakubowicz, 2012, p.250). En esta etapa se sobredimensiona el bienestar económico en detrimento del bienestar político. O, dicho de otro modo, así como en la segunda etapa primaba una definición político-cultural del interés público, en la tercera etapa hay un desequilibrio a favor del interés económico (Mastrini, 2011)<sup>35</sup>.

Este nuevo paradigma aún se está definiendo como tal y puede que tarde unos años más en definirse. Sin embargo, desde la década de los noventa se dirige desde una lógica económica y tecnológica, aunque conserve ciertos elementos normativos (Cuilenburg y McQuail, 2003, p.198). En cualquier caso, si la estimación del futuro de Van Cuilenburg y McQuail es correcta, los conceptos libertad de comunicación, acceso y control/responsabilidad serán centrales para cualquier nuevo modelo de políticas de comunicación (Van Cuilenburg y Verhoest, 1998 en Van Cuilenburg y McQuail, 2003, p.203; Jakubowicz, 2012, p.250).

---

<sup>35</sup> Esta observación de Mastrini forma parte de su disertación en el seminario Estructura, Economía de los Medios de Comunicación y Pluralismo, celebrado en la UAB el 29 y 30 de 2011.



Asimismo, los autores defienden la idea de que la *media policy* no puede asegurar por sí misma ninguno de los principios que acabamos de comentar. Esto se debe, en parte, a que cada uno de ellos depende de otros muchos factores, en particular la actuación del mercado y los desarrollos profesionales e institucionales de los medios de comunicación (Cuilenburg y McQuail, 2003, p.205). Por eso, de acuerdo con Cuilenburg y McQuail (2003, p.205), *“la misión para la política es la de reconocer que necesita hacerse y puede hacerse, reconociendo y respetando otras fuerzas dinámicas que trabajan para (pero también en contra) los objetivos perseguidos”* (Cuilenburg y McQuail, 2003, p.205). De acuerdo con Jakubowicz (2012, p.255) para que el “nuevo paradigma” se sustituya por algo aún más reciente, será necesario otro importante cambio social-cultural, normativo y axiológico en escala comparable al que hubo de la transición de una sociedad social-democrática hacia una visión neoliberal de la sociedad a principios de los años ochenta.

## **2.6 Media policy: ¿una necesidad?**

Existen consenso en destacar la relevancia del papel de los medios de comunicación y su trascendencia en el funcionamiento de los sistemas democráticos. Los medios de comunicación tienen un rol central como garantes de las democracias, se afirma. Sin embargo, su actuación no es siempre positiva y favorable a la democracia (Anagnostou, Craufurd y Psychogiopoulou, 2010, p.5). De ahí, la regulación. Justificar esta intervención reguladora en el ámbito de los medios de comunicación se ha convertido en un importante objeto de análisis para juristas, politólogos y académicos especializados en el estudio de los medios de comunicación (Anagnostou, Craufurd y Psychogiopoulou, 2010, p.5). En una democracia liberal, de acuerdo con Freedman (2008, p.7) los ciudadanos necesitan tener acceso libre y sin trabas a la información y a diversos puntos de vista para que puedan hacer juicios acerca de los problemas existentes en la esfera pública. Para ello, es necesario una regulación que,

*“garantice las condiciones de calidad, apertura y pluralismo propias de un debate democrático. Instituciones y reglas destinadas a establecer unas condiciones de acceso y permanencia en la esfera pública acorde con los requerimientos de una sociedad libre, democrática y pluralista”* (Malaret y Timón, 2014, p.449).

Freedman (2008, p.5-10) explica la necesidad de intervención, de elaborar unas políticas de comunicación, por distintas razones: los medios de comunicación forman un sector económico, los medios de comunicación son agentes de reproducción social y el fallo en el mercado de los medios de comunicación (*market failure*).

En primer lugar y en relación a los medios de comunicación como sector económico, el autor hace referencia a que éstos son importantes entidades económicas (Freedman, 2008, p.5). El valor económico del sector de los medios de comunicación ha llevado a muchos académicos a sostener, que la *media policy* es esencialmente una política “industrial”, destinada a garantizar las condiciones necesarias para aumentar la competitividad del sector a nivel nacional y/o internacional (Anagnostou, Craufurd y Psychogiopoulou, 2010, p.5)

En segundo lugar, las iniciativas de la *media policy* son justificadas igualmente con el argumento de que los productos mediáticos no son mercancías ordinarias, sino servicios con una especial importancia política y cultural. Por tanto, “*las transacciones simbólicas facilitadas a través de los medios de comunicación juegan un papel clave en la producción y reproducción de las relaciones sociales*” (Freedman, 2008, p.6). Los medios de comunicación traen consigo la mediación de la experiencia social y en consecuencia la reinención de la cotidianidad (Moya y Vázquez, 2010, p.85). Este nuevo contexto mediatizado hace que los medios de comunicación ya no sean ajenos a las esferas de acción política. Así, la identidad personal y cultural les pertenece, pero llegan incluso a convertirse en íntimos participantes en la forma en que se experimentan los ambientes sociales y culturales, y en el modo en que se enmarcan (Freedman, 2008, p.7). Por consiguiente, Freedman (2008, p.7) considera que “*no es de extrañar que, en un creciente mundo mediatizado, los sistemas de medios de comunicación estén sujetos a formas de intervención, vigilancia y control que adecuen su status como agentes cruciales de significado social*” (Freedman, 2008).

En tercer lugar, la última justificación está relacionada con los medios de comunicación y el fallo del mercado (*market failure*). Precisamente porque los medios de comunicación juegan un papel público esencial, existen unas características particulares económicas de los bienes que se producen, que, si no se corrigen en el mercado capitalista, podría conducir a desmerecer a las audiencias y a poner en peligro las funciones democráticas, que supuestamente tienen los medios de comunicación (Freedman, 2008, p.8). Por tanto, la actividad de los medios de comunicación requiere de una acción correctiva. Por ejemplo, los medios de comunicación tienden a establecer alianzas estratégicas y un comportamiento oligopólico con el objetivo de compensar la imprevisibilidad de los gustos del público y sus efectos sobre su viabilidad económica. La necesidad de contrarrestar esta inclinación de los medios de comunicación a la concentración ha sido especialmente destacada como un argumento a favor de una intervención reguladora (Anagnostou, Craufurd y Psychogiopoulou 2010, p.5).

En la misma línea, Garnham detecta tres problemas específicos vinculados a los medios de comunicación y el fallo del mercado (Garnham, 2000, p.55-62; en Freedman, 2008, p.8-9). El primer problema ya mencionado antes, está conectado con la tendencia a la concentración por parte de los mercados de los medios de comunicación. Las economías de escala y de alcance son un fenómeno recurrente por parte de los medios de comunicación para compensar la imprevisibilidad del gusto del público y la necesidad constante de novedad e innovación.

El segundo problema detectado está vinculado con los “bienes públicos” que producen en gran parte los medios de comunicación. Este tipo de bienes intangibles y simbólicos obliga a los medios de comunicación a idear estrategias como, por ejemplo, el copyright, la inserción de publicidad u otras formas de pago que transformen bienes públicos en privados y que introduzcan nuevos monopolios en la cadena de valor de los medios de comunicación. Los medios de comunicación presentan un problema constante en la regulación desde el punto de vista de la concentración como fallo del mercado, porque su supervivencia económica bajo las condiciones del mercado en el que operan depende de la explotación de monopolios u oligopolios. Por tanto, su regulación es necesaria para supervisarlos, controlarlos e impedirlos.

Finalmente, el tercer problema se basa en que los sistemas de medios de comunicación son más productivos cuando ejercen como redes de distribución más que como productores de productos diferenciados. Como los medios de comunicación se han construido alrededor de las tecnologías reproductivas, esto provoca un carácter de red y les lleva a funcionar mejor cuando los recursos son compartidos en lugar de fragmentados.

En definitiva, es más probable que los medios de comunicación produzcan de forma monopolística, más que de forma competitiva. Un funcionamiento que es la antítesis de un sistema de mercado abierto y saludable.

## **2.7 Principios básicos de la *media policy***

¿Cuáles son los principios básicos que guían la *media policy*? En primer lugar, existen un número de principios teóricos normativos que están sujetos a interpretaciones divergentes (Napoli, 2007, p.5). A pesar de ello, estos principios son importantes porque proporcionan las bases teóricas para el desarrollo de criterios de referencia para evaluar el comportamiento de los sistemas mediáticos, y para la elaboración de políticas (McQuail 1992; en Napoli, 2007, p.5). Sin embargo, se debe advertir que los criterios específicos de dichos principios tienden a variar un poco según los contextos nacionales, e, incluso, la terminología puede ser algo diferente. En cualquier caso, los principios básicos como la libertad de expresión, el interés público y el mercado de las ideas, se pueden entender

como pilares fundamentales de una *media policy* eficaz. A continuación, se introducirán brevemente los tres principios básicos mencionados según Napoli (2007).

### **2.7.1 La libertad de expresión**

La libertad de expresión es uno de los principios básicos de la *media policy* (Napoli, 2007, p.5). Este autor señala que sin tener en cuenta el contexto nacional, en la mayoría de casos, la centralidad de la libertad de expresión como principio básico en la *media policy*, surge a partir de la función central que la comunicación mediada proporciona el proceso democrático. Sin embargo, puede producirse una situación paradójica, ya que la libertad de expresión puede tanto fortalecer como restringir las políticas de comunicación. En general, el fortalecimiento deriva del hecho de que muchas políticas son motivadas, en parte, por el compromiso de potenciar las oportunidades para expresarse a disposición de la ciudadanía. Un ejemplo de este tipo de políticas es las dirigidas al despliegue de la banda ancha, las cuales se basan, en parte, en reforzar el grado en que los derechos individuales de comunicar se maximizan (Napoli, 2007, p.6). Del mismo modo, los esfuerzos para diversificar la propiedad de los medios se basan en gran parte en mantener una amplia distribución de las oportunidades de expresión, únicas e influenciadas asociadas a la propiedad de medios de comunicación (Baker, 2007; en Napoli, p.6).

Con respecto a las restricciones, éstas se relacionan con el hecho de que muchas políticas –incluso aquellas que se dirigen a potenciar el número de voces– pueden afectar de manera simultánea a los derechos de expresión de individuos o grupos (Napoli, 2007, p.6-7). Un ejemplo paradójico, es que los mismos esfuerzos para diversificar la propiedad de medios de comunicación con el objetivo de fortalecer la libertad de expresión, también pueden afectar a los derechos de expresión individual de los propietarios de los medios de comunicación que desean obtener nuevos canales y llevar sus voces a mercados o comunidades que aún no ha alcanzado (Napoli, 2001; en Napoli, 2007, p.7). Dicha paradoja ilustra lo que, probablemente, sea la tensión central asociada con el papel de la libertad de expresión en el *media policy-making*: la cuestión de la distribución apropiada de este derecho de libertad de expresión por parte de los hacedores de políticas (Napoli, 2007, p.7).

### **2.7.2 Interés público**

Anteriormente en este capítulo, se ha apuntado que el interés público se trata de un concepto muy amplio y, por tanto, ambiguo; en opinión de Napoli (2001, p.63), funciona como un “*gran paraguas*” a partir del cual surgen el resto de principios fundamentales de la *media policy*. La inherente ambigüedad del término es la principal

causa de que el interés público haya tenido una historia polémica en las políticas de comunicación o *media policy* (Napoli, 2007, p.8). En este sentido, Freedman (2008, p.64) se pregunta si el interés público: “¿se refiere a los deseos del público como colección de individuos, o implica un concepto normativo con un principio que expresa sus mejores intereses?”.

No es de extrañar que haya poco consenso acerca de lo que se concibe por “interés público” y la forma específica en que debería plasmarse, en términos de contenidos y usos de los medios de comunicación (Califano, 2016, p.139). McQuail (1992, p.306) mismo afirma que:

*“En la Sociedad de la Información, el interés público en la comunicación y en la información aumentará en lugar de disminuir, aunque la naturaleza de ese interés público necesita una redefinición tanto en relación a sus objetivos como en los medios para alcanzarlos”.*

Sin embargo, a nivel argumentativo, el interés público ha jugado un papel relevante en el desarrollo y aplicación de las *media policies*. De hecho, de manera regular ha servido para justificar iniciativas concretas y ha proporcionado un criterio con el cual estas iniciativas pueden ser medidas (Freedman, 2008, p.63). En otras palabras, el interés público como principio normativo, ha sido empleado como principal punto de referencia para la evaluación de la mayoría de las políticas de comunicación (Napoli, 2007, p.8).

De acuerdo con Napoli (2001, p.64), debido a la centralidad de este concepto en la *media policy*, es importante que desde el ámbito académico se explore su origen, sus debilidades y fortalezas, y las distintas formas de interpretación de los hacedores de política (*politymakers*) y del análisis político. De hecho, el propio autor (2001), publicó una monografía sobre el interés público y su aplicación en las políticas de comunicación de los Estados Unidos. Cabe precisar igualmente que la noción de interés público no es territorio exclusivo de la regulación en comunicación, aunque pocos autores del ámbito de la *media policy*, han examinado el interés público desde un contexto político más amplio y filosófico (Napoli, 2001, p.64). En opinión de Tomás de la Quadra Salcedo (2016)<sup>36</sup> en muchos casos interés público e interés general se emplean como sinónimos, pues es difícil pensar que un interés público no sea a la vez un interés general. Puede considerarse que el término interés general tiene una dimensión más sociológica y el de interés público más política. Murciano (2006, p.375-376) considera necesario replantear también el concepto:

*“asumir esta situación paradójica y contradictoria entre los intereses contrapuestos de interés general y los intereses expansivos del mercado y la*

---

<sup>36</sup> Disponible en (<http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/instituciones-basicas-derecho-administrativo/lecciones-1/Leccion7.pdf>)

*industria, obliga a plantear de nuevo la noción de interés general en este nuevo milenio y los nuevos valores que lo delimitan y que deben construir la base de toda política de comunicación democrática actual”.*

Esta centralidad e importancia del interés público en este ámbito, junto a la ambigüedad inherente al concepto y la falta de consenso en torno a su definición, justifica que se le dedique un espacio más extenso para su explicación, en comparación con el resto de principios básicos que se recogen en este capítulo.

Para Van Cuilenburg y McQuail (2003, p.182), una cuestión es de interés público cuando afecta a la sociedad en su conjunto (o a porciones de ella) más que a los individuos inmediatamente involucrados o directamente afectados. Según esta perspectiva, es lógico que el interés público represente el criterio a seguir para la mayoría de hacedores de políticas (*policy makers*), que cuentan, normalmente, con que el interés público sea asociado a sus tomas de decisiones (Napoli, 2007, p.9). Las decisiones políticas no deben reflejar o atender a los intereses individuales de los grupos de interés, sino que deben reflejar una conciencia más general de las consecuencias de la política que servirían mejor a la población en su conjunto (Napoli, 2007, p.9).

Freedman (2008, p.65) apunta que el hecho de que la regulación del interés público presuponga la existencia de un “bien común”, por encima de los intereses particulares de los políticos o de las élites económicas, es especialmente relevante para los medios de comunicación, puesto que les afecta directamente a un nivel normativo. De este modo, los instrumentos como las normas de contenido, las restricciones de propiedad, la adjudicación de frecuencias y los subsidios a la prensa pueden ser justificados con motivos vinculados a un amplio “bien común”, trascendiendo así el interés y preferencias individuales (McQuail, 1992, p.24). El problema, de acuerdo con McQuail (1992, p.3), es que a veces en el ámbito regulatorio, se emplea la noción de interés público como dispositivo ideológico destinado a ocultar ambiciones regulatorias injustificadas de los Gobiernos, e incluso, como un arma defensiva ante las libertades de expresión o de empresa.

En un sentido similar y desde una perspectiva general, Napoli (2001, p.3) apunta que el uso de los principios rectores normativos en la *media policy*, ha estado plagado de ambigüedades, inconsistencias y manipulaciones. De manera que:

*“términos como el interés público, la diversidad y el mercado de las ideas se emplean de manera informal, sin cuidado, con poco juicio de lo que significan en realidad y de cómo la política individual podría contribuir realmente al cumplimiento de estos principios”* (Napoli, 2001, p.3)

Asimismo, señala este autor, con demasiada frecuencia, los principios fundamentales funcionan más como recursos retóricos para defender acciones políticas particulares, que como herramientas de análisis para la evaluación rigurosa de dichas acciones (Napoli, 2001, p.3).

A nivel conceptual, McQuail (1992, p.20-23) realiza una aproximación teórica al término de interés público desde un enfoque general, con el fin de aportar claridad a su significado. Explica que desde el ámbito de la filosofía política, se han propuesto varias tipologías de interés público como los trabajos de Downs (1962) y Helds (1970). Considera el esquema de clasificación de este último como el más apropiado y el que adopta como referente en su estudio. Helds (1970) determina las tres variantes principales existentes en la teoría del interés público, que son las siguientes. La primera teoría es la de la “preponderancia” y hace referencia a que el interés público se construye a partir de la suma de intereses individuales. Y, por consiguiente, prima la voluntad de la mayoría (dimensión soberana). La segunda teoría es la del “interés común”. Se basa en que aquello que probablemente todos los miembros de un grupo social tengan en común, será la base del interés público. Finalmente, la tercera teoría, designada como “unitaria”, considera el interés público como un valor absoluto según el cual lo que vale para uno vale para todos.

McQuail (1992, p.25) se adhiere a la teoría del interés común por ser la menos extrema. Y por ello la mejor opción teórica, al ser la más adaptable a los fines de intentar algún tipo de regulación sobre la acción de los medios de comunicación. En cambio, las otras dos teorías (preponderancia y unitaria), en su opinión, presentan serias dificultades a la hora de definir el valor o conjunto de valores que se suponen del interés público. No obstante, este autor advierte que la noción de interés público es y seguirá siendo flexible, cualquiera que sea la elección conceptual (McQuail, 1992, p.25). Unos años más tarde, el mismo autor aportó una nueva definición provisoria de interés público vinculada al ámbito de la *media-policy*, que es la siguiente:

*“El conjunto de los supuestos beneficios informacionales, culturales y sociales para la sociedad en general, que van más allá de los intereses inmediatos, particulares e individuales de los que participan en la comunicación pública sea como emisores o como receptores”* (McQuail, 1998, p.27; en Califano, 2016, p.140)

Retomando el trabajo de Napoli (2001), el autor afirma que el interés público aborda tres niveles de análisis distintos: el nivel conceptual, el nivel operacional y el nivel aplicativo. A continuación, se expondrá de forma concisa estos tres niveles (Napoli, 2001, p.69-94). En cuanto al nivel conceptual (el más amplio de los tres), el debate gira en torno

al significado general de la expresión, sobre todo en cuanto a cómo se elaboran las determinaciones de lo que es o no interés público. La cuestión fundamental de este nivel de análisis es: ¿cómo debería una institución encargada de servir el interés público hacer sus determinaciones sobre este concepto?

Este primer nivel se relaciona con el significado más abstracto del término y es el más debatido normalmente entre los científicos políticos y los filósofos políticos. No obstante, Napoli afirma que en el ámbito de las ciencias de la comunicación son pocos los académicos que han trabajado el concepto a este nivel, a excepción de McQuail (1992) y Ramberg (1986).

Las discusiones sobre el nivel conceptual tratan habitualmente de identificar y criticar las distintas concepciones de esta noción, para argumentar un significado específico asociado a ésta, o para argumentar que es, en esencia, un concepto sin significado. Esta discusión ha sido organizada en las categorías siguientes: conceptualizaciones mayoritarias, conceptualizaciones de procedimiento y conceptualizaciones normativas.

El punto clave para la distinción de estas categorías es el grado en que estas concepciones de interés público contienen una dimensión normativa. Teniendo en cuenta que gran parte del debate en torno al significado ha tenido lugar en las ciencias políticas, el acento se ha puesto en la dimensión explicativa del concepto. En el mismo sentido, Napoli apunta que dentro de este contexto regulatorio, la preocupación primordial se centra en el interés público como herramienta decisiva para los legisladores de *media-policy*, y también, como herramienta evaluadora para los analistas de políticas. Además, Napoli señala que el interés público debe tener una dimensión normativa, dado el papel del concepto como principio rector básico en la toma de decisiones para los legisladores y como criterio principal en la evaluación de políticas.

Para Napoli, la conceptualización unitaria de interés público es la más apropiada para la regulación en comunicación. Ésta se relaciona con la teoría unitaria de Held (1970), que como se ha señalado antes, entiende el interés público como un valor absoluto según el cual lo que vale para uno vale para todos. Para que dicha conceptualización sea efectiva, los legisladores deben con el tiempo infundir un concepto de interés público basado en unos principios normativos específicos que estén anclados en unos supuestos de valor ampliamente compartidos. Para Napoli, el problema es que a pesar de que en el pasado se definieron dichos principios, nunca se enunciaron de forma efectiva.



## **El interés público a nivel operativo**

El eje polémico del debate sobre de interés público en el ámbito de la regulación en comunicación se da a un nivel operativo. Es decir, la mayor parte de críticas se han concentrado a este nivel y tienen que ver, esencialmente, con la propia inoperatividad del concepto. Dicha inoperatividad deriva, en parte, de la ineffectividad de los legisladores para formular un conjunto de principios normativos, estables y válidos que definan lo que es interés público. En este sentido Napoli (2001) afirma lo siguiente:

*“El problema más grande ha sido a nivel operativo ya que ha habido muy poca estabilidad desde una perspectiva interpretativa y, más importante todavía, muy pocos esfuerzos por parte de la FCC y otras instituciones políticas para solidificar el estándar de interés público en un conjunto concreto de principios operativos”.*

Este problema mencionado ha sido muy grave porque el resultado final ha sido, que el estándar de interés público se ha convertido en una herramienta retórica más que analítica. Y tal y como ya se ha mencionado antes, esto ha implicado e implica que el interés público sirva más para justificar acciones políticas que para diseñar y evaluar las políticas de comunicación.

## **El interés público a un nivel aplicativo**

En el nivel aplicativo, los principios normativos articulados a nivel operativo son transformados en acciones políticas específicas o en requerimientos regulatorios. Napoli afirma que este nivel ha provocado muchas críticas y debates, aunque también es cierto, advierte, que los legisladores han sido más activos en la definición de interés público a nivel aplicativo que a nivel conceptual u operacional. De igual modo, Napoli destaca que los debates focalizados en temáticas aplicativas, de manera inevitable, se solapan con las temáticas operativas. Esto se debe a que los objetivos y los principios diseñados a nivel operativo y las medidas específicas instituidas para alcanzarlos, lógicamente, están inextricablemente entrelazados.

Napoli apunta que el interés público a nivel aplicativo, se dirige tanto a las políticas específicas promulgadas por la Federal Communications Commission (FCC) como también a los comportamientos de los miembros de las industrias reguladas a los cuáles se les exige servir al interés público. El principal problema del interés público a nivel aplicativo consiste en la naturaleza y alcance de la autoridad audiovisual de la FCC. En este sentido Napoli se cuestiona: ¿cómo aplica la FCC la autoridad que se le confiere?

Napoli concluye en su trabajo que la FCC ha operado bajo una definición estable de interés público a nivel conceptual. Además, ha sido muy activa en enunciar criterios

específicos a nivel aplicativo. El problema más importante ha sido la ambigüedad del concepto a nivel operativo. En este sentido, afirma este autor que los legisladores no han sabido elaborar, ni tampoco plasmar un conjunto de principios concretos, operativos y eficaces que definieran que es o que no es interés público.

Dicha ambigüedad ha contribuido forzosamente a las discrepancias en la aplicación del concepto de interés público. El resultado final ha sido que el interés público, de forma contraria a lo que pretende ser en esencia, se ha convertido, tal y como se ha señalado anteriormente, en una herramienta retórica que, además, ha justificado diversas acciones políticas que solo han beneficiado a un sector particular, la industria. Por tanto, el interés público nunca ha funcionado realmente como lo que pretendía ser en su origen, una herramienta analítica tanto para el diseño como para la evaluación de las políticas públicas.

### **2.7.3 El mercado de las ideas**

La noción vinculada al buen funcionamiento del mercado de las ideas y al rol apropiado de la política para la promoción y protección dicho mercado, ha sido quizás, en opinión de Napoli (2007, p.10), la que ha causado las tensiones más pronunciadas entre las visiones económicas y político/culturales en la *media policy*. Además, se debe tener en cuenta que esta metáfora ha guiado las dos perspectivas de análisis distintas originadas en la mayor parte de la *media policy* (Napoli, 2007, p.10). En general, desde una primera perspectiva, los investigadores sobre políticas especializados en economía, priorizan la confianza en los incentivos que ofrece el propio mercado por encima de las intervenciones gubernamentales para lograr los resultados sociales deseados. Ceden una inmensa autoridad al mercado para determinar estos resultados sociales deseados (Napoli, 2007, p.10). Por el contrario, desde la segunda perspectiva, lo importante del mercado de las ideas como principio, es su aplicación en el proceso democrático, donde el acento, tradicionalmente, se ha puesto en la centralidad de la competencia entre los diversos y antagónicos puntos de vista para una ciudadanía informada y una efectiva auto-gobernanza (Napoli, 2007, p.10).

### **2.7.4 Áreas clave para la *media policy***

Napoli (2010, p.12) señala que los principios teóricos descritos anteriormente cubren las tres áreas generales de las políticas de comunicación: contenido, estructura e infraestructura. En cuanto al área de contenidos, se incluyen aquellas políticas dirigidas principalmente a influir directamente sobre la naturaleza del contenido mediado por los medios de comunicación. En cambio, la de estructura hace referencia a aquellas políticas

enfocadas fundamentalmente a influir en los elementos estructurales del mercado de los medios de comunicación, como la competencia, los modelos de propiedad, y las dimensiones de los proveedores de contenido. Finalmente, se debe señalar que la infraestructura se refiere a la distribución, tecnologías y redes por las cuales se difunde el contenido (Napoli, 2007, p.12). Por tanto, la última área engloba a todas aquellas políticas que tienen como objetivo organizar los mecanismos de transmisión del contenido producidos por los medios de comunicación. Un ejemplo clásico es la política de administración del espectro radioeléctrico (Napoli, 2007, p.17).

## **2.8 Pluralismo y *media policy***

El pluralismo ha sido otro de los conceptos y principios estrella en las políticas de comunicación: la defensa y la protección del pluralismo ya sea ideológico, político, social o cultural en los sistemas mediáticos, es un principio básico en los países democráticos (Bas, Segovia, Llorens, Almirón, Grau, Suárez, 2011, p.42). Además, de acuerdo con Doyle (2002a, p.12), la democracia se vería amenazada si solo existiera una única voz o punto de vista político que tuviera el poder de propagarse y llegara a ser demasiado dominante.

En el caso del trabajo de Napoli (2007), el pluralismo no esté presente como objetivo en la *media policy* en Estados Unidos. Pero, “*la diversidad (contenidos) de los medios de comunicación es vista como un objetivo clave en el vigoroso mercado de las ideas*” (Freedman, 2008, p.73). En cambio, a nivel europeo, el pluralismo entendido como una pluralidad de voces a través de distintos medios de comunicación, se ha convertido en un objetivo más frecuente de la *media policy* (Freedman, 2008, p.74).

En el contexto de esta investigación, el pluralismo fue uno de los objetivos principales de la política de comunicación comprendida en el plan para la reforma del sector audiovisual diseñado por el Gobierno socialista en 2004. Como se explicará más adelante, el pluralismo en ese caso concreto fue entendido también como una pluralidad de medios de comunicación, como pluralismo externo. Algunas de las normas introducidas en las dos legislaturas (VIII y IX) contenían en su justificación de motivos, la defensa y protección del pluralismo. Sin embargo, el mismo principio sirvió para justificar, en algunos casos, normas con un contenido contrapuesto. Por estas razones, es pertinente introducir la definición del concepto de pluralismo asociado a los medios de comunicación, y algunas de las controversias inherentes al mismo y a su ámbito de aplicación.

De entrada, al abordar el concepto de pluralismo surgen casi de forma natural otros términos estrechamente vinculados como la diversidad o la pluralidad, que se utilizan indistintamente a veces como sinónimos, y a veces como palabras con sentidos

diferentes. La falta de definiciones claras en algunas ocasiones provoca confusión y ambigüedad (Llorens, 2001, p.123).

Según Ferrán Tomás Ollala (2004), el pluralismo asociado a los medios de comunicación audiovisual *“se manifiesta en la posibilidad de todo ciudadano por acceder de manera equitativa al máximo de opiniones, ideas e informaciones”*. Por tanto, se trata de un valor que asegura a los ciudadanos la diversidad informativa, que no se refiere exclusivamente a las informaciones políticas, sino también a todo tipo de programas y contenidos. En esta línea, el pluralismo está relacionado sobre todo con la diversidad, es decir, con la variedad de contenidos disponibles en los medios de comunicación, en la línea de EE.UU.

Sin embargo, el pluralismo también puede referirse a un número suficiente de medios de comunicación que hay en un mercado determinado. Será entonces cuando se relacione el concepto de pluralismo con el de pluralidad. Desde este enfoque y en un sentido estricto, hablar de pluralidad implica la existencia en un mercado de dos o más medios de comunicación (Llorens, 2001, p.124). Por tanto, *“defender la pluralidad de medios, es defender la existencia al menos de dos medios de comunicación por mercado, sin juzgar sobre su contenido, que puede o no ser diverso”* (Llorens, 2001, p.124).

El Consejo de Europa (1994, p.8 en Llorens 2001, p.125), con el objetivo de diferenciar entre las dos dimensiones de pluralismo mencionadas (diversidad y pluralidad), distingue entre el pluralismo interno y el pluralismo externo. De este modo, el pluralismo interno se consigue a través de una amplia gama de valores, opiniones, informaciones e intereses expresados en los medios de comunicación. Y en cambio, el pluralismo externo, se relaciona con el cierto número de medios de comunicación, cada uno expresando su punto de vista particular. En definitiva, la diversidad se puede ofertar de varias formas distintas: a través del pluralismo interno, a través de del pluralismo externo o bien de ambos simultáneamente (Llorens, 2001, p.125).

De forma distinta Freedman (2008, p.72) diferencia conceptualmente entre los conceptos de pluralismo y diversidad. Pluralismo consiste en unos medios de comunicación plurales que *“deben facilitar la reflexión de voces contrastadas e intereses sociales, proporcionar acceso a los canales que lo facilitan, y ofrecer a las audiencias un menú completo de productos y servicios”*. La diversidad la vincula a la habilidad de los medios de comunicación para reconocer y expresar las diferencias sociales a través de la maximización de opciones ofrecidas a las audiencias (Freedman, 2008, p.72). Para comprender mejor la diferencia entre ambos términos, se debe apuntar que la acepción de pluralismo de Freedman se vincula con la de McQuail (1992). Este último la relaciona con una concepción política de independencia del Estado combinada con una competición

vigorosa para la asignación de recursos. En otras palabras, para McQuail un sistema mediático estructuralmente plural, es el prerrequisito para la diversidad (en Freedman, 2008, p.72). Por tanto, la concepción de pluralismo de ambos autores se relaciona en parte, con la pluralidad de medios de comunicación en un mercado determinado. En esta investigación se toma como válida la conceptualización introducida por el Consejo de Europa sobre el pluralismo externo (vinculado a la pluralidad de medios) y de pluralismo interno (vinculado a la diversidad de contenidos).

Cabe advertir que, si el concepto de pluralismo es controvertido a nivel teórico, sus usos políticos no los son menos (Karppinen, 2010, p.19). En línea a lo apuntado antes, el pluralismo como un amplio acceso a diferentes puntos de vista políticos y expresiones culturales, constituye, por tanto, un valor clave en la *media policy*, así como en las teorías que relacionan los medios de comunicación y la democracia (Karppinen, 2010, p.3). De hecho, *“el deseo de fomentar una amplia variedad de voces, opiniones y canales en los medios de comunicación, es un compromiso político desde hace mucho tiempo, pero las condiciones bajo las cuales este objetivo es dirigido, no siempre son claras”* (Freedman, 2008, p. 71).

Cada país democrático ha desarrollado una regulación específica con el objetivo de proteger el pluralismo, tanto externo como interno. Además, se ha hecho principalmente a través de los límites de defensa de la competencia (Bas, Segovia, Llorens, Almirón, Grau, Suárez, 2011, p.48). Desde un punto de vista histórico, la política para proteger el pluralismo de los medios de comunicación se ha asociado por encima de todo con la limitación de la concentración de la propiedad de medios de comunicación (Karppinen, 2010, p.130).

Ahora bien, cabe destacar que la relación existente entre el pluralismo y la concentración de medios de comunicación no es tan directa como parece, puesto que intervienen otros factores distintos (Llorens, 2001, p.126). Según lo dicho, Doyle (2002a, p.15-22) afirma que hay otros determinantes que impactan decisivamente en el pluralismo, como son: la dimensión/riqueza del mercado, la diversidad de proveedores/propietarios y la integración de recursos, es decir, el compartir costes, personal, cabeceras, contenidos o redacciones. Por tanto, se debe ser cauteloso a la hora de valorar dicha relación entre mayor concentración y menor pluralismo. Francisco Iglesias González (2004, p.82) explicaba que *“no toda operación concentradora comporta pérdida de libre competencia y de pluralismo”*.

A parte de la concentración de los medios de comunicación y la estructura del mercado, también a nivel general la noción de pluralismo interactúa con otra serie de cuestiones políticas de naturaleza muy distinta: la competencia y la situación de la radiodifusión pública; el papel de los medios de comunicación alternativos y los

comunitarios; las cuestiones de derecho de autor; el control de la información y el acceso a las nuevas tecnologías (Karpinnen, 2010, p.15). No obstante, a lo apuntado, Karpinnen (2010, p.15) afirma que el pluralismo *“como principio político más amplio o un valor subyacente, no es reducible a algunas de estas cuestiones específicas”*.

También Karpinnen (2010, p.130) afirma, que *“aunque las preocupaciones sobre el pluralismo de los medios de comunicación no son de ninguna manera nuevas, en los últimos años han ganado un lugar prominente en la jerarquía de los objetivos, o al menos en la retórica política”*. Según este autor (2010, p.129), tal y como se ha señalado anteriormente en este capítulo a partir de Napoli (2001), los principios abstractos entre los cuales se encuentra el pluralismo, a menudo funcionan más como recursos retóricos de los actores con intereses propios, que como herramientas analíticas o evaluadoras. Junto a lo anterior, Freedman (2008, p.79) concluye en su trabajo, que, en un contexto marcado por las ideas neoliberales en el corazón de los Gobiernos de Estados Unidos y Reino Unido,

*“lo que se ha apegado como convicciones firmemente sostenidas - el deseo de aumentar la diversidad, que los medios deben servir al interés público, que la libertad de expresión es un derecho humano básico - normalmente no son más que justificaciones que convienen para asegurar el consenso público en las acciones de política que aumentan el control corporativo de los medios de comunicación”*.

En la misma línea, *“las nociones de pluralismo, diversidad y el mercado de las ideas son los conceptos más confusos y maleables y en el peor de los casos, ajustados a los propósitos de quién los invoca”* (Tambini 2011, p.26; en Freedman, 2008, p.71). También en un sentido más amplio, la imprecisión semántica del pluralismo como valor social y filosófico general, ofrece flexibilidad ideológica suficiente, como para que pueda significar cosas reaccionarias o progresistas según convenga (McLennan, 1995, p.7; en Karpinnen, p.10).

Concretamente en la *media policy*, las nociones vinculadas al pluralismo parecen invocar habitualmente una repercusión positiva (Karpinnen, 2010, p.9). Sin embargo, en opinión de Karpinnen (2010, p.10), ha sido precisamente esta repercusión positiva del pluralismo, la que ha sido empleada para justificar argumentos que favorecían a objetivos muchas veces incompatibles. Así, por ejemplo, se ha favorecido la libre competencia y la elección del consumidor con el argumento del pluralismo y también lo contrario: una mayor intervención pública y regulación de los medios.

Además, los conflictos concernientes a la conceptualización del pluralismo, reflejan la principal controversia en la *media policy* europea entre los objetivos económicos y la industria, por un lado, y los valores relacionados con el interés público socio-cultural, por

el otro. En este contexto, el hecho de que el pluralismo y la diversidad pueden aplicarse fácilmente y de manera indistinta a la defensa de las obligaciones de servicio público, y a la libre competencia, explica su popularidad en los debates sobre las políticas de comunicación (Karpinnen, 2010, p. 133).

En esta investigación se comparte la idea de que el pluralismo de los medios de comunicación no es una meta de las políticas de comunicación, sino un concepto crítico que reconoce y desafía las relaciones de poder existentes, y permite crear una esfera pública democrática (Karpinnen, 2010, p.83).

## **2.9 Apuesta teórica: el enfoque crítico de la *media policy***

Freedman (2014b, p.11) expone la necesidad de un enfoque más crítico de la *media policy*. En general, crítica que la *media policy* -tanto en un sentido profesional como en el ámbito académico- a menudo se ha visto reducida a la definición o análisis de normas y regulaciones, de leyes y obligaciones. En general, las políticas de comunicación tienen un carácter pragmático y positivista, y son concebidas (y a menudo investigadas) en términos de procesos de negociación política en lugar de práctica creativa (Freedman, 2014b, p.12). Para Freedman este enfoque de las políticas de comunicación y de su proceso de elaboración, le recuerdan la primera cara del poder de Stephen Lukes, en el que se da una competición visible para obtener ventajas en cualquier proceso de negociación. Asimismo, le recuerda a la perspectiva pluralista, donde los teóricos como Robert Dahls (1961), afirman, que el *policy-making* es un proceso competitivo, justo y eficiente y, por tanto, democrático.

Como ya se ha puesto de manifiesto a lo largo de este capítulo, la concepción del proceso de elaboración de la *media policy* para Freedman es totalmente diferente. Este autor no la entiende meramente como conflictiva, sino como un proceso fundamentalmente distorsionado, donde los intereses rivales interactúan en condiciones desiguales, con el objetivo de moldear las dinámicas del entorno de los medios de comunicación, para imponer las precondiciones para la producción, circulación y consumo de bienes mediáticos (Freedman, 2014b, p.12). Lógicamente, esta perspectiva del *media policy-making*, le obliga a investigar de otra forma.

En este sentido, afirma que “*es necesario analizar las ideologías tanto como las instituciones, el poder tanto como el papeleo, las elites tanto como la evidencia*”. Además, el autor recuerda que el contexto actual, –marcado por la dominación de las concepciones neoliberales en el mercado de valor, y la propiedad privada junto con las tensiones evidentes concernientes a cuestiones como la propiedad de medios, la supervisión, la

libertad de expresión– *“hay mucho más para explicar detalladamente del media policy-making más allá del pluralismo feliz”* (Freedman, 2014b, p.12).

En estas circunstancias, se coincide con Freedman (2014b, p.13) de que es necesario un enfoque de la *media policy* que sea,

*“ideológico y no administrativo, político en lugar de ferviente, interesado opuesto a desinteresado y comprometido con los principios de la justicia social en lugar de servir a los intereses de las élites estatales o privadas en su búsqueda de la eficiencia y el control”.*

Por tanto, sea cual sea el objeto de estudio en el ámbito de la *media policy*, es imprescindible entender la política tanto como un hecho empírico, –gracias Maquiavelo–, como una herramienta ideológica (Freedman, 2014b, p.14). En definitiva, la investigación en políticas de comunicación desde una perspectiva crítica debe focalizarse en los intereses movilizados y los valores expresados en relación con las distintas áreas políticas, situando los debates políticos en conexión con las dinámicas de poder de las instituciones, los individuos, los productos, y las posibilidades de las industrias de los medios de comunicación (Freedman, 2014b, p.11). Es objetivo en esta tesis doctoral, adoptar esta mirada crítica que propone Freedman y aplicarla al caso español.



**2ª PARTE: EL SISTEMA  
MEDIÁTICO ESPAÑOL Y LA  
ELABORACIÓN DE LEYES EN  
ESPAÑA**



## **CAPÍTULO III: EL SISTEMA MEDIÁTICO ESPAÑOL**

### **3.1 Introducción**

Los sistemas mediáticos de cada país son *“el resultado de muchos factores concretos de su sociedad –y de su historia social y política- y de sus instituciones”* (Carbonell, 2012, p.233). Más concretamente, Humphreys (1996, p.2) y Llorens (2010, p.847) destacan los factores políticos y culturales como cruciales para explicar las diferencias estructurales entre los sistemas mediáticos europeos, mientras que los factores tecnológicos los hace converger en el tiempo. Por tanto, las perspectivas más idóneas para un análisis integral de los sistemas mediáticos son la histórica, la económica, la política, la sociológica y la tecnológica (Jones, 2005, p. 21). También, Hallin y Mancini (2004) parten de la concepción de que los sistemas de mediáticos están modelados por la historia, la estructura y la cultura política.

En esta tesis doctoral, se ha partido de la idea, de que el sistema político y el sistema mediático de un país en su conjunto, son un factor clave y determinante para comprender sus particularidades. Sin embargo, no se han dejado de lado otros factores que pueden resultar, en algún momento de la historia, muy importantes. Un ejemplo es la crisis económica y financiera que estalló en España en 2008. Sin lugar a dudas, y como ya se verá a lo largo de esta investigación, la crisis fue, algunas veces la causa, algunas veces la excusa, para aprobar algunas medidas legislativas concretas durante la reforma del sector audiovisual socialista durante la segunda legislatura de Zapatero (2008-2011).

Aparte de los factores más generales ya comentados, existen otros factores adicionales y de distinta naturaleza, que deberían considerarse, como los legales. El desarrollo normativo y la implementación de las leyes vinculadas a los medios de comunicación en cada país, también condicionan la estructura de un sistema mediático concreto. También deberían considerarse los factores complementarios o contextuales como el consumo de medios de comunicación y el tamaño del mercado (Papathanassopoulos, 2007, p.191). En definitiva, debe entenderse el sistema mediático como un fenómeno social de carácter dinámico en permanente cambio y sujeto a todo tipo de transformaciones e influencias (Berlo, 1976 en Jones, 2005, p.29).

No es objetivo de este apartado, hacer una presentación exhaustiva del sistema mediático español desde todas las perspectivas posibles de análisis o los factores ya mencionados. Un trabajo de tal envergadura requería otra tesis doctoral. Sin embargo, sí que se van a mostrar algunos de los factores más relevantes que han condicionado al sistema mediático español. Se empezará presentando algunas particularidades históricas y políticas del Estado español, que han marcado y condicionado el desarrollo del sistema

mediático de este país. Paralelamente, se irán introduciendo algunos de los cambios legales más significativos que regularon el sector audiovisual antes de la aprobación de la LGCA. Al final, la historia ha desempeñado un papel decisivo en la concepción y el desarrollo del marco legislativo de los medios de comunicación en España (De la Sierra, Guichot, Mantini, Medina, Sobrino, 2010, p.2). Y finalmente, se expondrá, en síntesis, la estructura de los medios de comunicación en España antes de la aprobación de la LGCA. Para ello, se introducirán los grupos multimedia más importantes en el mercado audiovisual español, y se detallarán algunas particularidades del sector audiovisual de este país.

### **3.2 La etapa de la dictadura franquista desde una perspectiva histórica y política**

España es un país que tiene algo más de 40 años de democracia como sistema de gobierno. Por tanto, se puede afirmar que se trata de una democracia relativamente joven, sobre todo en comparación con la mayoría de países que forman parte de la Unión Europea. En concreto, la transición democrática operada en España se inscribe habitualmente en la ola democratizadora de los países de la Europa del Sur y que afectó a Grecia, Portugal y España (Huntington, 1991 en Zugasti, 2008, p.53).

La tardía y disputada transición a la democracia de estos países, produjeron unas pautas de relación determinadas entre los medios de comunicación y el mundo político (Hallin y Mancini, 2008, p.83). Así, los medios de comunicación de masas han estado íntimamente ligados con los conflictos políticos que han marcado la historia de estos países. Por eso, no es de extrañar que todavía persista la costumbre de considerar los medios de comunicación como un medio de expresión ideológica y movilización política (Papathanassopoulos, 2007, p.191).

Con la muerte de Franco en 1975 se cerró una etapa histórica basada en cuarenta años de dictadura. Como consecuencia, la muerte del dictador supuso también el advenimiento de la democracia y un cambio radical en el panorama mediático español. De hecho, esta progresiva democratización de las instituciones y la actuación política de los distintos gobiernos (UCD, PSOE, y PP) incidió inexorablemente sobre el panorama mediático español configurando las nuevas políticas mediáticas (Lafuente y Roel, 2005, p.9).

La etapa histórica del franquismo estuvo caracterizada por la autarquía primero y el desarrollismo después. Como todo régimen dictatorial, se caracterizó por la importante limitación de la libertad expresión y la prohibición del pluralismo político. Los criterios políticos predominaron sobre los empresariales a la hora de configurar el mapa comunicativo español en la época franquista (Segovia, 2005, p.3).

Los medios de comunicación estuvieron controlados y gestionados por el Estado con el objetivo fundamental de manipularlos y convertirlos en una poderosa arma de propaganda política con fines socializadores. Por ello, la propaganda política fue un importante agente socializador mediante unos contenidos específicos que se divulgaron de forma sistemática y continua a través de los distintos medios de comunicación social existentes en aquel momento (Sevillano, 1996, p.149).

También la intensa labor legislativa desarrollada en esos años, estuvo centrada principalmente en el control de los medios de comunicación a través de la censura previa y su orientación política mediante las “consignas” (Sevillano, 1996, p.157). Se intervino directamente en la información y la propaganda mediante la creación de organismos como Radio Nacional de España, la Agencia EFE, la Cadena de Prensa del Movimiento o el NO-DO (Sevillano, 1996, p.158). Se creó un organismo de Prensa y Radio del Movimiento que llegó a estar formado por más de 35 periódicos y 45 emisoras de Radio (Segovia, 2005, p.3).

En cuanto a la prensa, el Estado tenía el control y su gestión mayoritaria. Su principal preocupación, se centró, básicamente, en la función ideológica de la información. Sin embargo, con la Ley de Prensa e Imprenta del 1966 y el empuje de algunos periódicos y revistas por ir ampliando los márgenes informativos y editoriales que el Gobierno permitió de forma discrecional significaron una ligera apertura. Mientras, la situación en Europa era muy distinta; los medios de comunicación aportaban legitimación al sistema democrático. En España se legitimaba un sistema autoritario, siendo el pluralismo político e ideológico prohibido, perseguido y castigado.

Relacionado con la radiodifusión, el Estado siguió el mismo esquema de gestión y control que en la prensa. El sector televisivo se sostenía bajo un modelo de televisión de Estado, también al servicio de la propaganda política y de la expansión publicitaria, alejándose así de la vocación europea de servicio público. Por tanto, en España no se experimentó de forma homóloga a otros estados europeos el establecimiento de monopolios públicos de televisión no politizados (Carbonell, 2012, p.88). La emisión regular de contenidos televisivos en España se inició por primera vez, el 28 de octubre de 1956 en Madrid. Poco a poco, la cobertura televisiva se fue ampliando hasta llegar a todas las regiones españolas. Sin embargo, no fue hasta 1964 que las Islas Canarias recibieron la señal, siendo la última región en recibirla (De la Sierra, Guichot, Mantini, Medina, Sobrino, 2010, p.8).

Precisamente a partir de 1958 se empezó a tolerar una cierta economía del libre mercado, promovida y desarrollada en su totalidad por las autoridades franquistas. Este contexto de apertura económica implicó un desarrollo “menos estatal” de los medios de comunicación. Un ejemplo concreto fue la radio privada. Este sector estaba sumamente

controlado en la información, pero no en la propiedad. Las emisoras de radio nunca fueron nacionalizadas y se les permitió permanecer privadas y establecer relaciones comerciales (Llorens, 2010, p.847). Esta dicotomía también se repitió en RTVE, que, a pesar de ser una herramienta clave y fundamental para la preservación de la ideología franquista, se le permitió acudir a la publicidad como fuente de ingresos (Llorens, 2010, p.847).

En general, con la llegada de la democracia estos principios basados en el control por parte del Estado y la comercialización cambiaron, pero no lo suficiente para llegar a los estándares europeos (Llorens, 2010, p.847). Un dato interesante que refleja la lentitud de estos cambios, es que la privatización de la llamada Prensa del Movimiento no concluyó hasta 1984. Al final, el control de los medios de comunicación del régimen franquista propició que este tipo de mercado madurara más tarde en comparación con la mayoría de países europeos (Segovia, García Leiva, Beceiro y Casado, 2011, p.289). Dicho de otro modo:

*“Mientras Europa descansaba en democracias estables, España caminaba hacia la consolidación democrática, pero con herencias sociopolíticas de la etapa anterior. El Estado de bienestar europeo dejó paso a un Estado neoliberal, a la desregulación y la primacía de las empresas. Nuestro país apostó por políticas de apariencias liberalizadoras, sin embargo, en su desarrollo y aplicación enmascaró medidas intervencionistas, con un latente afán controlador”* (Quintana Paz, 2005, p.153).

### **3.3 La transición a la democracia y la Constitución Española de 1978**

Tras la muerte del general Franco en noviembre de 1975 y hasta julio de 1976, fue Arias Navarro el encargado de ocupar la presidencia del Gobierno. Arias accedió al cargo tras el asesinato de Carrero Blanco. El proceso de desarticulación de la legalidad franquista en lo vinculado a las libertades públicas, no se inició en los años que Arias Navarro estuvo al frente (Fernández Alonso y Santana, 2000, p.31). Este proceso se llevó a término más adelante, con la promulgación del Decreto-Ley 2/77, de 4 de enero, que suprimió el Tribunal de Orden Público.

Antes de las elecciones de 1977, se debe destacar que la prensa española desempeñó un papel importante en el intento de debate público de los primeros años de la transición a la democracia (Fernández Alonso y Santana, 2000, p. 29; Zugasti, 2008, p.65). El debate político que auguraba una pronta libertad de asociación, se fraguó en los periódicos, en el “Parlamento de papel” (Fernández Alonso y Santana, 2000, p.29). Los periódicos se hicieron eco de los diferentes puntos de vista, sumándose a la noción de consenso; el pluralismo político se fue asumiendo en la prensa de forma paulatina (De la

Sierra, Guichot, Mantini, Medina y Sobrino, 2010, p.9). En cambio, otros medios de comunicación como la radio y la televisión no experimentaron cambios notables en ese periodo (De la Sierra, Guichot, Mantini, Medina y Sobrino, 2010, p.9).

El 15 de junio del 1977, se celebraron elecciones generales libres por primera vez desde 1936. Adolfo Suárez accedió al Gobierno después de ganar las elecciones al frente de un conglomerado de formaciones de centroderecha llamado Unión de Centro Democrático (UCD). Suárez inició el proceso de elaboración de la Constitución Española junto a otras fuerzas políticas. La Constitución se aprobó el 6 de diciembre del 1978 y se publicó en el BOE el 29 de diciembre de 1978. La aprobación de la Constitución significó el establecimiento de un nuevo marco político y legal para los medios de comunicación españoles (De la Sierra; Guichot; Mantini; Medina y Sobrino, 2010, p.9).

Después de un largo periodo marcado por la prohibición de las libertades no es de extrañar que España, depositara en ese momento muchas expectativas alrededor del pluralismo político y esto se reflejó de forma contundente en la propia Constitución.

*“España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político” [art. 1.1 CE].*

En la Constitución Española de 1978 se reconocen las libertades de expresión e información en el artículo 20, enmarcándose en la categoría constitucional de los llamados “derechos fundamentales”. Estos derechos gozan de una protección constitucional extraordinaria que salvaguarda a los ciudadanos a través de un procedimiento preferente y sumario ante los tribunales ordinarios, además del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional [art. 56. CE].

Por tanto, la norma fundamental vinculada al ámbito de los medios de comunicación es el artículo 20 de la Constitución española (1978). En este artículo se reconocen y se protegen, entre otros, los derechos “*a respetar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción*” [art. 21.1 a)], y “*a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión*”.

También se debe regular por ley, “*el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de esas libertades*” [art. 21.1 d)]. En este sentido cabe señalar, que la libertad de expresión solo queda limitada por el derecho del honor, la privacidad y la imagen, y también, por la protección de la juventud y la infancia (Terzis, 2008). Una especial mención sobre el pluralismo interno de los medios de comunicación públicos, se muestra en el tercer punto del artículo 20 de la Constitución.

*“La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España” [art.20.3].*

Otro artículo que se debe mencionar en este contexto, es el artículo 38 de la Constitución Española, que garantiza el derecho de la libertad de empresa y que afecta lógicamente a la estructura sector de los medios de comunicación dentro de la lógica económica de mercado.

Por último, a un nivel general, la división de competencias entre el Estado español y las comunidades autónomas queda definida en el artículo 149 de la Constitución. El reparto de competencias en materia de medios de comunicación entre los órganos centrales del Estado y las comunidades autónomas queda recogido en los puntos 21 y 27 de este artículo. Según el punto 21, el Estado tiene competencia exclusiva en el régimen general de comunicaciones y en materia de telecomunicaciones. En lo que respecta al punto 27, establece que el Estado es competente de aprobar las normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades de desarrollo y ejecución que correspondan a las comunidades autónomas.

### **3.4 La liberalización de los medios de comunicación en Europa**

Desde la perspectiva de la economía política, las diferencias entre España y Europa occidental a partir de 1977 siguieron siendo notables (Quintana Paz, 2005, p.153). El Estado de bienestar europeo establecido a partir de la 2ª Guerra Mundial hasta 1973, dejó paso a un Estado neoliberal, a la desregulación y a la lógica económica como prioridad. Esta segunda etapa se desarrolló desde 1973 hasta mediados de los 90 (Quintana Paz, 2005, p.152).

La regulación europea de la comunicación audiovisual también experimentó las consecuencias de este cambio económico-político. A partir de los años 90 hubo una apertura de las legislaciones nacionales europeas a la existencia de operadores privados, iniciándose un proceso de liberalización que fue progresivo y se fue extendiendo a lo largo de todo el continente (Carbonell, 2012, p.88).

En España, los gobiernos de la UCD y posteriormente del PSOE realizaron una progresiva desregulación de los medios de comunicación, siguiendo los postulados europeos, aunque esta etapa se caracterizó por un fuerte dirigismo gubernamental (Quintana Paz, 2005, p154). Los más críticos consideran que los primeros Gobiernos



socialistas no fueron capaces de poner fin al legado de Franco sobre el sistema de medios de comunicación (De la Sierra; Guichot; Mantini; Medina y Sobrino, 2010, p.11). Citan como ejemplo el retraso en la admisión de operadores privados en el mercado audiovisual. Así, se obstaculizaba la competencia en detrimento del pluralismo externo y de la audiencia.

### **3.5 El Estatuto de la Radio y Televisión de 1980**

Estando UCD en el poder se promulgó la Ley 4/1980, de 10 de enero, reguladora del Estatuto de la Radio y la Televisión. La norma se aprobó sobre las bases del artículo 20 de la Constitución Española (BOE, 12-01-1980). Fue la primera legislación relevante vinculada a la radiodifusión española. Sin embargo, cabe destacar que, en ese momento, estaba destinada únicamente a los medios de comunicación audiovisuales de naturaleza pública. Como se ha apuntado, el sector audiovisual español era reducido y giraba en torno a la TVE con sus dos canales, en convivencia con una amplia oferta de emisoras de radios de titularidad privada y de titularidad pública, todavía herencia de la etapa franquista. No es objetivo en este punto hacer una exposición exhaustiva del contenido de la norma, pero sí que se van a destacar algunos aspectos relevantes.

El Estatuto de la Radio y la Televisión recogió el marco jurídico de RTVE. Así, sirvió para acomodar al Ente Público a la Constitución Española, con el fin de democratizarla y de favorecer a una implantación territorial de RNE y TVE (Meda, 2014, p.129), *“acorde pero insuficiente”* con el Estado autonómico (Vidal, 2013, p.396 en Meda, 2014, p.129).

Se estableció en su artículo 1.2 que *“la radiodifusión y la televisión son servicios públicos esenciales cuya titularidad corresponde al Estado”*. Ahora bien, este servicio podía ser objeto de gestión directa por el Estado como es el caso de la televisión, o de gestión indirecta por particulares como es el caso del sector radiofónico (Pérez Gómez, 2002, p.319).

La gestión directa del servicio público de radiotelevisión correspondía al Ente Público de RTVE (ERTV a partir de ahora). En relación a las obligaciones de servicio público, el ERTV se limitaba a difundir comunicados oficiales de interés público, ceder espacios gratuitos a los partidos políticos durante el período de campaña electoral y permitir el acceso de televisión de los grupos sociales y políticos con más representación (Pérez Gómez, 2002, p.322). El Estatuto concedía al Estado el monopolio de la televisión, pero no decía para qué. Es decir, las funciones de la televisión no estaban reguladas en la norma, solo mencionadas en su preámbulo (Pérez Gómez, 2002, p.322).

A falta de una definición clara de las funciones de servicio público de televisión, el artículo 4 establecía una serie de principios que tenían como fin guiar la actividad audiovisual (Pérez Gómez, 2002, p.322):

- La objetividad, veracidad e imparcialidad de las informaciones.
- La separación entre informaciones y opiniones, la identificación de quienes sustentan estas últimas y su libre expresión, con los límites mencionados antes del artículo 20 de la Constitución Española.
- La protección de la infancia y de la juventud.
- El respeto de los valores de igualdad recogidos en el artículo 14 de la Constitución Española.

Con el objetivo de facilitar la gestión del ERTVE, se crearon tres entidades estatales que fueron las siguientes: Radio Nacional de España (RNE); Radio Cadena Española (RCE) que agrupa las emisoras REM-CAR y CES y Televisión Española (TVE). Su capital pertenecía íntegramente al ERTVE (Fernández Alonso y Santana 2000, p.101). Los órganos de gobierno previstos eran tres: el consejo de administración, el director general y los consejos asesores de cada una de las sociedades mencionadas (art.6). Esta estructura era muy dependiente del Gobierno de turno (Zallo, 2015, p.326). El consejo de administración se componía de 12 miembros que se renovaban en cada legislatura. La mitad eran elegidos por el Congreso y la otra mitad por el Senado mediante la mayoría de dos tercios de la Cámara. Debían ser personas con relevantes méritos profesionales (art.7). El director general era nombrado directamente por el Gobierno, oído el consejo de administración, opinión no vinculante para el Ejecutivo. La duración del mandato se extendía también por legislaturas (art. 10.1).

El Estatuto también regulaba otros aspectos como la distribución de competencias entre el consejo de administración y el director general; la posibilidad de establecer un canal de televisión de titularidad estatal para las comunidades autónomas; el acceso a los espacios de radiodifusión y televisión por parte de los grupos sociales y políticos más significativos; la regulación del derecho de rectificación; y la creación de la comisión parlamentaria del congreso de los diputados para ejercer el control de la actuación de las sociedades dependientes del Ente Público (BOE, 12-01-1980).

Con respecto a la financiación, se debe destacar que la norma establece que en general, el ERTV se financiará con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (PGE a partir de ahora) y mediante los ingresos comerciales y rendimientos de la actividad realizada. En el caso concreto de TVE, se establece que su financiación se base en las subvenciones consignadas de los PGE, la comercialización y venta de sus productos y una

participación limitada del mercado de la publicidad y, en su caso, mediante tasa o canon (BOE, 12-01-1980).

Si bien es cierto, que el Estatuto de la Radio y la Televisión se aplicó por primera vez en 1981, también se debe apuntar que incluía elementos que no permitieron el desarrollo de un sistema independiente del control político. Según De la Sierra, Guichot, Mantini, Medina y Sobrino, (2010, p.10), se debió, en parte, a que en aquel momento solo existía una televisión pública y ninguna privada. Esta ley estaría vigente hasta que la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal la derogó.

### **3.6 Los mandatos socialistas (1982-1996)**

El 28 de octubre de 1982 se celebraron elecciones generales que ganó el Partido Socialista y obtuvo mayoría absoluta. Felipe González fue investido presidente del Gobierno, iniciándose un período de gobiernos socialistas bajo el mismo presidente que se prolongaría durante trece años y medio. De hecho, hasta 2017, ha sido el más largo de la democracia contemporánea española. Bajo su dirección se lograron dos mayorías absolutas consecutivas. La primera la de 1982 y la segunda al ganar también las elecciones el 22 de junio de 1986. Más adelante, en las dos elecciones siguientes, 1989 y 1993, el PSOE siguió ganando, aunque sin mayoría absoluta.

Respecto a los medios de comunicación, el Partido Socialista recurrió a medidas para tratar de intervenir en el panorama informativo (Fernández Alonso y Santana, 2000, p.169). No se trata aquí de detallarlas, pero sí que se van a comentar algunas de las medidas legislativas más importantes concernientes al sector televisivo, y que regularon el sector audiovisual hasta la llegada de la LGCA. En concreto, la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión y la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada. Ambas normas quedaron derogadas con la aprobación de la LGCA en 2010.

#### **3.6.1 Legislación sobre televisión en el mandato de Felipe González**

##### **La Ley del Tercer Canal de 1983**

Cuando el Partido Socialista accedió al Gobierno solo había dos canales de televisión de titularidad y ámbito estatal. Sin embargo, a los pocos meses, se amplió la legislación audiovisual con la Ley del Tercer Canal<sup>37</sup>, abriendo las puertas a futuras emisiones de ámbito autonómico (Fernández Alonso y Santana, 2000, p.304). La petición de una televisión propia por parte de las comunidades autónomas, sobre todo de las históricas, se hizo constante durante los años de la transición política (Ortiz, 2001, p.39).

---

<sup>37</sup> Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del tercer canal de televisión

De hecho, el Parlamento vasco aprobó en 1982, la Ley de Creación de Euskal Irrati Telebista (EITB a partir de ahora) (Zallo, 2015, p.326). A pesar del recurso puesto por el Gobierno español, las emisiones siguieron adelante (Zallo, 2015, p.327).

La Ley del Tercer Canal permitió que existieran canales de televisión de ámbito autonómico en régimen de concesión, pero manteniendo la titularidad estatal (De la Sierra; Guichot; Mantini; Medina y Sobrino, 2010, p.9). Así, el monopolio que el ERTV otorgaba a TVE fue desapareciendo poco a poco (Pérez Gómez, 2002, p.327). Como consecuencia de la aplicación de esta norma, se dictaron varios decretos concediendo un tercer canal a las comunidades autónomas que así lo solicitaron. Otro caso similar al de la Ley de EITB del País Vasco, es el de Cataluña. Aunque la Ley 10/1983, de 30 de mayo, de creación del ente público *Corporació Catalana de Radio i Televisió*. Esta Ley se aprobó unos meses antes a la aprobación de la Ley del Tercer Canal, pero cuando empezó a emitir en enero de 1984 ya estaba legalizada (Zallo, 2015, p.327).

Los primeros canales autonómicos nacieron en las nacionalidades históricas reconocidas por las Constitución Española. RTVE veía estos canales como adversarios y no como aliados del servicio público (Zallo, 2015, p.327, Fernández Alonso y Santana, 2000, p.312). A mediados de 1985 nació Televisión Galega y unos años más tarde, en concreto, en 1989, empezarían la actividad Canal Sur, Telemadrid y Canal Nou (Fernández Alonso y Santana, 2000, p.312). Cabe destacar que, aunque la Ley de Tercer Canal otorgaba unas bases jurídicas comunes, la práctica real de la experiencia televisiva autonómica ha sido siempre desigual (De la Sierra; Guichot; Mantini; Medina y Sobrino, 2010, p.10).

Por otro lado, la norma reguló algunos aspectos básicos de programación, como, por ejemplo, que se debían respetar los principios orientados previstos en el art. 4 ERTV mencionados anteriormente. También se regularon aspectos vinculados a la gestión encomendando la gestión de estos canales a empresas públicas autonómicas. Además, se fijaron las bases para la financiación, en línea similar a lo realizado antes en TVE. Finalmente, se regulaba la organización, incluyendo la posibilidad de que las televisiones autonómicas implantaran convenios entre sí para el intercambio de programas y servicios (Pérez Gómez, 2002, p.327). Como se puede observar, el marco de referencia de esta ley fue el Estatuto de Radio y Televisión de 1980. Y lo fue, no solamente porque el Estatuto es la norma a la que la Ley del Tercer Canal se remite como base para el desarrollo del modelo de televisión autonómica pública, sino también porque es el primer texto legal en el que se alude a la televisión pública autonómica y el modo en el que se otorgará la gestión de este tipo de canales (Fernández Alonso, Sarabia, Sánchez Martínez y Bas, 2011 p.257).

## **La Ley de Televisión Privada de 1988**

El establecimiento de la televisión privada en España fue “*un largo camino*” marcado por obstáculos de carácter político más que técnicos (Fernández Alonso y Santana, 2000, p.313). A principios de los años ochenta la idea de que este tipo de televisión podía ser un medio más para el ejercicio del derecho de la información fue calando en la sociedad. Diferentes iniciativas ciudadanas de emisiones de carácter local por ondas o por cable empezaron a emitir de forma espontánea a finales de los años 70. A pesar de la presión social, el Gobierno de Felipe González tardó años en aceptar esta posibilidad de gestión indirecta del medio televisivo (Fernández Alonso y Santana, 2000, p.314).

Finalmente, la Ley de Televisión Privada se aprobó el 14 de marzo de 1988 (BOE, 05-05-1988). Si bien es cierto que la Ley de Tercer Canal significó la ruptura del monopolio televisivo público, la verdadera revolución se produjo con la aprobación de esta norma al posibilitar que sociedades mercantiles de titularidad privada tuvieran cabida en la gestión del servicio público (Segovia, García Leiva, Beceiro y Casado, 2011, p.290; Ortiz, 2001, p.58). Esta participación de particulares en el sector televisivo se establecía a partir de una gestión indirecta, en régimen de concesión administrativa del servicio público esencial de televisión, emitida por ondas hertzianas y con cobertura nacional (Pérez Gómez, 2002, p.330)

### **Tres concesiones para la gestión indirecta del servicio público de televisión**

Según lo previsto por la ley, se otorgarían tres concesiones intransferibles por un plazo de diez años a sociedades que tuvieran un capital mínimo de 1.000 millones de pesetas, totalmente suscrito y desembolsado, al menos, en un 50%. En el momento de la concesión, el desembolso del capital tenía que haberse realizado por completo (Segovia, 2005, p.11). Además, el accionista no podía controlar directa o indirectamente más del 25% del capital, ni podía tampoco participar en más de una sociedad concesionaria. Con estas condiciones resultaba prácticamente imposible no recurrir al capital financiero, industrial y de grupos multimedia foráneos (Segovia, 2005, p.12).

El límite específico de participación al 25% contribuyó de forma directa a la composición específica de la estructura de medios de comunicación en España de la siguiente década. En este sentido, según Barrera (1995) dicha limitación “*propició un difícil juego de alianzas y equilibrios entre los diversos interesados en hacerse con uno de ellos (...). Dicha limitación obstaculizaba así una vida sana y pacífica gobernabilidad de las empresas*” (en Artero, Herrero, Sánchez-Taberner, 2005, p.86). El resultado fue una inestabilidad accionarial de las televisiones añadiendo, además, “*el oscurantismo o falta de*

*transparencia en la transmisión de las acciones y el incumplimiento de algunas normas legales establecidas”* (Barrera, 1995; en Artero, Herrero, Sánchez-Tabernero, 2005, p.86).

### **Adjudicación de concesiones: Antena 3, Telecinco y Canal Plus**

La adjudicación final de dichas concesiones dependía de la decisión del Gobierno de turno. Mediante una polémica resolución de 1989, el Gobierno socialista otorgó tres concesiones, dos para la televisión en abierto que fueron para Antena 3 TV y Telecinco; y una concesión de televisión de pago que fue para Canal Plus (Pérez Gómez, 2002, p.330). Los proyectos de Univisión Canal 1 (del Grupo Zeta y del magnate de comunicación Rupert Murdoch), Canal C (encabezado por 25 empresarios catalanes) y Tele 16 (del Grupo 16), se quedaron sin concesión (Ortiz, 2001, p.58).

En el caso de Univisión Canal 1, el Grupo Z recurrió la concesión de los canales a Canal Plus y a Telecinco. Según el presidente del grupo, Antonio Asensio, en el caso de Canal Plus, la razón era que ofrecían una “cuota de pago” que restringía los derechos de los ciudadanos. Y en el caso de Telecinco, porque uno de sus accionistas, la ONCE, tenía un *“tratamiento fiscal diferenciado”* y sus presupuestos dependían, finalmente, del Estado<sup>38</sup>. Giordano y Zeller (1999, p.69) afirman que la barrera legal, que limitó el número de concesiones de televisión a tres, respondió *“a un planteamiento económico y político plenamente coincidente con los objetivos de los grupos de comunicación que, conjuntamente con el Gobierno del PSOE, diseñaron el nuevo marco audiovisual”*, una situación que se repetirá 20 años después con la LGCA como intenta demostrar esta investigación.

### **Regulación de contenidos audiovisuales**

La Ley de Televisión Privada, de igual modo que ocurría en la Ley del Tercer Canal, estaba inspirada en los principios expresados en el artículo 4º del Estatuto de la Radio y la Televisión. En consecuencia, dichos principios debían ser respetados. En segundo lugar, había algunas obligaciones que las sociedades concesionarias debían cumplir como, emitir un mínimo de 4 horas diarias y 32 horas semanales (art.14); se establecían unos porcentajes mínimos de producción<sup>39</sup> (art.14); la emisión de publicidad no podía superar el 10% del total de horas de programación anual y se limitaba a 10 minutos la publicidad por hora (art. 15); debían difundir de forma gratuita, los comunicados y las declaraciones que el gobierno en cualquier momento y razón estimara necesario para el interés público (art.16), entre otras obligaciones más menores. Algunas de estas obligaciones fueron

---

<sup>38</sup> Redacción (26-08-1989). Univisión recurrirá contra las concesiones. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/1989/08/26/sociedad/620085608\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1989/08/26/sociedad/620085608_850215.html). [Fecha de acceso: mayo, 2016]

<sup>39</sup> 15% de producción propia, 40% de producción europea y el 55% de la programación emitida sería en lengua española.

substituidas por otras a partir de la aprobación de la Ley 25/1994 que trasladaba al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE, conocida como “Televisión sin Fronteras” (Pérez Gómez, 2002, p.332)

La autoridad competente, tanto para el control del cumplimiento de la Ley de Televisión Privada, como para la sanción de infracciones, era el Ministerio de Ciencia y Tecnología, con excepción de las sanciones muy graves que correspondían al Consejo de Ministros (Pérez Gómez, 2002, p.332). Se perdió la primera oportunidad para crear una autoridad audiovisual independiente a pesar de las sugerencias que la oposición hizo al PSOE al respecto (Fernández Alonso y Santana, 2000, p.367).

Desde la Ley de Televisión Privada en 1988 hasta la aprobación de la LGCA en 2010, se fueron sucediendo diferentes normas sobre el sector audiovisual, pero sin que se produjese *“un verdadero proceso de reforma, que iba siendo retrasado desde la transición democrática, y que acumulaba serios problemas estructurales tanto para la televisión pública como para las privadas”* (Bustamante, 2008, p.26; en Segovia, García Leiva, Beceiro y Casado, 2011, p.26).

### **3.6.2 Consideraciones finales sobre el mandato socialista y sus políticas de comunicación (1982-1996)**

Los Gobiernos socialistas no fueron capaces de poner fin al legado del régimen franquista sobre el sistema de mediático español (De la Sierra, Guichot, Mantini, Medina y Sobrino, 2010, p.11). En este periodo (1982-1996) se compuso un cuadro de luces y sombras que:

*“hubiera sido más luminoso si la intervención del poder político en el sector de la comunicación hubiera sido menor, y si las actuaciones del Gobierno hubieran sido más fieles a las pautas marcadas por las resoluciones aprobadas en los congresos, que el PSOE celebró en los años previos a su llegada a Moncloa (...)”* (Fernández Alonso y Santana, 2000, p.367).

Cabe destacar de forma positiva el número de normas aprobadas. A parte de las medidas legislativas señaladas en las líneas anteriores, a lo largo de este periodo se aprobaron otras normas vinculadas al sector audiovisual como la Ley 41/1995, de Televisión Local por Ondas, la Ley 42/1995 de Telecomunicaciones por Cable (BOE, 27-12-1995), la Ley 37/1995, de Telecomunicaciones por Satélite (BOE, 13-12-1995) entre otras.

Otro punto positivo, fue de origen exterior. Como España pasó a formar parte de la Comunidad Económica Europea (CEE), actual Unión Europea, en enero de 1986, se tuvo que adoptar un conjunto de compromisos y responsabilidades también en el ámbito de las

políticas de comunicación. Así, se aprobó en 1994, la Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorporaba al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de Disposiciones Legales, Reglamentarias y Administrativas de los Estados Miembros, relativas al ejercicio de actividades de Radiodifusión Televisiva (BOE, 13-07-1994). Para algunos autores, una de las ventajas más relevantes de dicha ley, fue la incorporación en la legislación española de obligaciones detalladas en materias de contenidos (Pérez Gómez 2002, p.335; Gay, 1999, p.2). A nivel general, las normas europeas y su transposición en España marcaron la regulación audiovisual en España hasta el día de hoy.

El principal punto negativo del mandato socialista fue que la mayoría de estas normas se aprobaron sin consenso en las Cortes Generales, despreciando en la práctica, al resto de fuerzas políticas. Además, el sector audiovisual lamentaba el excesivo intervencionismo del estado que malograba el resultado de la aplicación de la mayor parte de estas leyes (Fernández Alonso y Santana, 2000, p.368)

### **3.7 Estructura mediática en España (2008-2010)**

#### **3.7.1 Algunas consideraciones sobre los grupos de comunicación españoles**

La expansión de los grupos empresariales se ha producido en España con el mismo patrón que en el resto de países democráticos. Básicamente, a partir de alianzas, fusiones y adquisiciones, y, por tanto, con el respaldo imprescindible del capital financiero (Almirón, 2009, p.15). Los grupos de comunicación españoles partieron generalmente de un sector de negocio concreto, la prensa escrita, que se fue diversificando a medida que iban creciendo como compañías. A partir de procesos de integración vertical, consiguieron crear grupos de comunicación (Segovia, 2005, p.49; García Santamaría, 2011, p.163). A nivel legal, estos grupos multimedia se pudieron desarrollar gracias a la ausencia de límites legales específicos, que impidieran este tipo de concentración vertical y multimedia (Llorens, 2010). Para Pérez Gómez (2002), en general, dicha ausencia resulta poco coherente con el resto de medidas aprobadas sobre la materia y puede afectar negativamente al pluralismo informativo (Pérez Gómez, 2002, p.406; Pérez Serrano, 2006, p.290).

El punto de inflexión determinante para que se empezara a desarrollar este fenómeno, fue la Ley de Televisión Privada en 1988. Con la aprobación de esta norma se favorecieron las alianzas entre diversas empresas con el fin de hacer frente las inversiones gigantescas necesarias para crear una televisión y respetar los límites máximos de propiedad del 25% del accionariado de las concesiones.



Los procesos de concentración de medios de comunicación producidos en España, se pueden analizar desde perspectivas diferentes como: la diversificación vertical y horizontal, y sus conexiones con otras compañías dentro del sector o bien de otros distintos; a través de participaciones directas o indirectas, alianzas estratégicas, *joint ventures* o acuerdos de merchandising (Segovia, 2005, p.49; Llorens, 2010). En los últimos años, la mayoría de empresas de comunicación en España, se han convertido de un modo u otro en grupos multimedia o forman parte de uno de ellos (Pérez Gómez, 2002, p.377; Llorens, 2010).

Según García Santamaría (2011, p.160), los grupos de comunicación españoles presentan cinco características comunes. La primera y más destacada es la "oligopolización". La segunda, está vinculada a la debilidad estratégica, fruto de una precaria profesionalización de estructuras y del carácter familiar de las empresas, lo que provoca una falta de transparencia y un déficit de gestión. La tercera, se relaciona con la deuda que ha lastrado la internacionalización. La cuarta se centra en la falta de tamaño de estos grupos que están lejos de parecerse a cualquier gran conglomerado internacional. Y la quinta y última, la dependencia con el sector financiero.

### **3.7.2 Participación de compañías extranjeras**

El desarrollo tardío del sistema mediático español, consecuencia del control de los medios de comunicación por el Estado en la etapa de la dictadura franquista, propició que algunas empresas europeas de distintos países vieran en España un nicho de mercado (Segovia, 2005, p.47). De hecho, la presencia actual de capital extranjero en los grupos de comunicación españoles ha sido importante en el caso europeo (García Santamaría, 2011, p.161). Sin embargo, las compañías foráneas han preferido llegar a este mercado de la mano de una empresa española, con el fin de que aportara conocimientos y garantizar una implantación exitosa (Segovia, 2005, p.54; Pérez Gómez, 2002, p.382).

A nivel general, la mayor presencia corresponde al capital italiano, a través de Mediaset, RCS Group y De Agostini. El segundo país inversor es Alemania a través de Bertelsmann. Cabe mencionar Francia, que ahora solo está presente por Lagardère en el mundo editorial, tras la venta de Vivendi del 5% de Sogecable en 2008. También la mejicana Televisa está presente a través de Mediapro entre otros ejemplos (García Santamaría, 2011, p.161).

Otra forma de presencia extranjera, es la presencia de productos de propiedad íntegramente foránea como ocurre en el sector editorial (Segovia, 2005, p.52). Relacionado con el sector televisivo, el aumento de la oferta y la aparición de cable y satélite propiciaron la multiplicación de alianzas empresarias entre compañías extranjeras

y españolas, un ejemplo de ello son los canales temáticos como Fox, TNT, AXN, Disney, entre muchos otros. (Segovia, 2005, p.52; García Santamaría, 2011, p.161).

### **3.7.3 Los grupos de comunicación multimedia en España y la crisis financiera**

A continuación, y como contexto, se va a introducir algunos datos sobre los grupos de comunicación multimedia más relevantes en España entre el período 2008-2010. Es decir, antes de la aprobación de la LGCA. En 2010, había en España seis grandes grupos de comunicación multimedia: PRISA, Planeta, MediaPro, UNEDISA, Vocento y Telecinco. Asimismo, se puede incluir en la lista anterior, aunque sea de titularidad pública, a la Corporación de RTVE (Llorens, 2010, p.856).

La lista puede ser más amplia. Con datos del 2008 en España operaban 32 grupos de comunicación privados con ingresos superiores a los 10 millones de Euros procedentes de medios de comunicación<sup>40</sup> (Almirón, 2009, p.5). Sin embargo, el tamaño de estos grupos estaba y está muy lejos de parecerse a cualquier conglomerado internacional. Por ejemplo, PRISA, el grupo español que más facturaba en España con 4.000 millones de euros, o bien, el Grupo Vocento, el segundo grupo que más facturaba con 855 millones de euros, estaban realmente de las facturaciones de otros grupos internacionales (García Santamaría, 2011, p.160).

La crisis financiera iniciada en agosto de 2007 terminó con el ciclo alcista y con los buenos resultados de los grupos de comunicación que estaban en bolsa española. En concreto, estos grupos eran PRISA, Sogecable, Gestevisión Telecinco, Antena 3 Televisión y Vocento (Almirón, 2009, p.17-18). De hecho, a finales de 2008, fueron precisamente estas compañías las que más pérdidas acumularon de la Bolsa española. Por ejemplo: Antena 3 Televisión y Telecinco, llegaron perder más del 50% de su valor bursátil en dicho año. Almirón (2009, p.21) concluye en su estudio, que las distintas formas en que las crisis repercuten a los grupos empresariales tienen que ver, en gran medida, con la situación financiera previa en la que estas sociedades se encuentran. Pero igualmente, se relaciona con la capacidad de conseguir mantener la confianza alta entre acreedores e inversores.

Por tanto, uno de los principales problemas que presentaba el mapa mediático español en las legislaturas de Zapatero será el endeudamiento financiero de los principales grupos de comunicación españoles: más de 8.000 millones de euros entre Sogecable, Mediapro, Planeta y Unidesa, según García Santamaría (2011, p.167).

---

<sup>40</sup> PRISA, Mediaset, Vocento, RCS MediaGroup, Planeta + Planeta DeAgostini, Godó, Prensa Ibérica, Zeta, RBA + RBA Edipresse, Ono, Hola, Telefónica, Lagardère, Voz, COPE, Imaina Media Audiovisual, Joly, Reuters, Alex Springer, Schibsted, Heres-Ekdosis, Hermes Comunicacions, Kinnevik, MC Ediciones, Europa Press, Intereconomía, Telecable de Asturias, R Cable, Promiesa, Radio Blanca, Segre y Euskaltel.

Sin embargo, había unos líderes claros: Antena 3 y Telecinco. Ambas compañías dominan el mercado publicitario y la provisión de contenidos (Fundación EOI, 2010, p.81). En consecuencia, con la crisis económica y financiera, Telecinco y Antena 3 lideraron por separado, los procesos de concentración empresarial iniciados a finales de 2009, y que fueron muy relevantes y han marcado el panorama mediático español (Fundación EOI, 2010, p.81).

## **CAPÍTULO IV: LA ELABORACIÓN DE LEYES EN ESPAÑA**

En este capítulo se aborda el proceso de la elaboración de leyes en España como información de contexto clave dado que el objeto de estudio es precisamente cómo se hizo y cómo intervinieron los actores en la LGCA.

### **4.1 Fase de iniciativa: la elaboración de los proyectos de ley del Gobierno**

La potestad de iniciativa legislativa se puede definir como *“el poder de poner en marcha el mecanismo de elaboración de leyes en las Cortes Generales sobre propuestas de textos normativos expresados en forma articulada”* (Santamaría, 1985 en García- Escudero, 2000, p.63). Desde un punto de vista constitucional, la facultad de iniciativa legislativa en las Cortes Generales corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado (Rubio Llorente, 1986, p.87). Sin embargo, la Constitución, también reconoce las proposiciones de ley presentadas por la ciudadanía (87.3 CE), aunque cierto es que se trata de una figura *“poco menos que residual”* (Martínez Pujalte, 2010, p.261). Este instrumento de participación directa de los ciudadanos, se conoce como iniciativa legislativa popular y el número de participantes no debe ser inferior a 500.000. De todos modos, entre las distintas opciones de iniciativa legislativa, se reconoce que el Gobierno tiene una posición de preeminencia en el procedimiento legislativo, tanto en términos de calidad como de cantidad (Ovejero, 2008, p.127). Por tanto, en la práctica, la inmensa mayoría de leyes tienen su origen en la iniciativa gubernamental (García-Escudero, 2000, p.68; Jimena Quesada, 2003, p.4; Rubio Llorente, 1986, p.87).

En general, cuando en España se procede a la elaboración de una ley, el procedimiento legislativo se articula principalmente en torno a tres fases distintas: la primera fase es la de iniciativa, la segunda es la constitutiva -de elaboración estrictamente parlamentaria- y la tercera es la de perfeccionamiento o integradora de la eficacia, que termina con la sanción y promulgación por el Rey y su posterior publicación en el BOE (García-Escudero, 2000, p.61; Jimena Quesada, 2003, p.3). Cabe señalar que cada una de las fases mencionadas, articula la necesaria participación de los implicados en la elaboración de la norma (García-Escudero, 2000, p.62).

El objeto del presente capítulo es explicar de manera básica y sintetizada cómo se elaboran las leyes en España cuando el Gobierno central ejerce la iniciativa legislativa. Por tanto, quedan excluidas del mismo las proposiciones de ley a iniciativa del Congreso, Senado, comunidades autónomas o mediante iniciativa legislativa popular. El motivo de dichas exclusiones es que las medidas legislativas aprobadas en materia audiovisual durante el mandato de José Luís Rodríguez Zapatero (2004-2011) fueron íntegramente iniciativas del mismo Gobierno socialista.

Por tanto, en este capítulo se introducirá el procedimiento legislativo ordinario a iniciativa del Gobierno, desde la primera fase (de iniciativa) –momento en que el ministerio competente elabora el anteproyecto de ley–, pasando por la segunda fase (constitutiva) de elaboración parlamentaria, que tiene comienzo en el momento en que el proyecto es remitido por el Consejo de Ministros a las Cortes Generales, hasta llegar a la fase final (integradora de eficacia) que comprende la sanción, promulgación y publicación de la ley.

En concreto, en el punto 4.1 se apuntará todo lo que concierne a la fase de iniciativa, con el fin de señalar que es lo que sucede en el seno del Gobierno cuando se elabora un anteproyecto de ley. En cambio, en el punto 4.2 se introducirán las fases legislativas (constitutiva e integradora de eficacia). El objetivo fundamental es explicar el procedimiento legislativo ordinario de un proyecto de ley en las Cortes Generales, apuntando la sucesión de trámites ordenados que lo comprenden.

Asimismo, cabe señalar que, habida cuenta de que en las medidas legislativas aprobadas en el periodo estudiado no se empleó siempre un procedimiento legislativo ordinario, sino que en algunos casos se recurrió a otros procedimientos legislativos especiales con el fin de acortar la tramitación, se procederá a explicar también algunos de estos procedimientos, en especial el de delegación de competencia legislativa plena. De igual modo, no todas las normas aprobadas fueron del mismo tipo. Por ello, se introducirán también las diferencias existentes en la tipología de normas jurídicas, como por ejemplo el real decreto-ley o el real decreto legislativo, ambas distintas a la ley ordinaria, aunque con rango de ley.

#### **4.1.1 Consideraciones previas sobre las iniciativas legislativas del Gobierno**

##### **4.1.1.1 La fase de iniciativa como proceso opaco**

De conformidad con lo que apunta Escartín (2014, p.1), a nivel general, a través de los procesos de elaboración de las leyes, *“se pone de manifiesto el estado de las relaciones entre política y sociedad, sus encuentros y desencuentros, sus conexiones legítimas o espurias, o sus desconexiones”*. Un ejemplo de ello, señala este autor, está relacionado con que la faceta visible en la elaboración de una ley es la desarrollada en las Cámaras legislativas, una vez ya presentados los proyectos de ley por el Gobierno. Es a partir de ese momento cuando los trámites parlamentarios se hacen públicos a través del BOE. No obstante, advierte Escartín, el conocimiento sobre la fase de elaboración parlamentaria que la ciudadanía puede llegar a tener, viene determinado por las *“filtraciones interesadas de los partidos, por la selección de lo noticiable en los medios de comunicación y solo en último*

*lugar, por el seguimiento sistemático que unas pocas organizaciones hacen de la vida parlamentaria” (Escartín, 2014, p.1-2).*

Y, ¿qué ocurre con la fase de iniciativa? Se trata de un proceso generalmente opaco; poco se sabe de cómo se elaboran las leyes en esta primera fase que nacen en el seno del Gobierno o de la Administración. A pesar de que precisamente sea, en la formación de la iniciativa, el lugar más informal y privilegiado de participación en la formación de las leyes (Maestro, 1991, p.97). Como se ha apuntado anteriormente en esta investigación, la aprobación de la Ley 19/2014, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, tampoco ha implicado una mejora en la posibilidad de acceso a las informaciones vinculadas a la fase de iniciativa de una norma por parte de los ciudadanos. Escartín (2014, p.2) subraya que una relación sana entre política y sociedad pasa por elaborar y cumplir una regla general de transparencia y publicidad de los trabajos prelegislativos. En un escenario de ese tipo, se podría potenciar la participación ciudadana con el fin de mejorar la calidad de nuestro sistema democrático.

#### **4.1.1.2 Diferencia entre proceso y procedimiento legislativo**

Algunos autores españoles del campo del Derecho, como Maestro (1991, p.96), García-Escudero (2000, p.63), Jimena Quesada (2003, p. 4) y Ovejero (2008, p.128), diferencian entre los términos de proceso y procedimiento legislativo, adoptando la doctrina italiana.

En este sentido, si bien es cierto que proceso y procedimiento coinciden en la descripción de un mismo fenómeno, explicando la producción de un mismo acto, la diferencia elemental es que el primero no se contempla desde una óptica normativa. Es decir, la fase de redacción de textos de un anteproyecto no puede considerarse como una fase más dentro del procedimiento legislativo, puesto que no intervienen los órganos constitucionalmente designados para el ejercicio del poder legislativo (Ovejero, 2008, p.128). En cambio, el procedimiento, forma parte de la esfera de lo normativo y, por tanto, es objeto que precisa regulación (Maestro, 1991, p.96).

Así, la formación de la iniciativa de ley y la elaboración del anteproyecto de ley que tiene lugar en el seno del Gobierno se engloba dentro del proceso legislativo. Por contra, no es hasta la segunda y la tercera fase legislativa, de elaboración estrictamente parlamentaria y de perfeccionamiento, respectivamente, cuando empezaría el procedimiento legislativo.

#### 4.1.2 Marco normativo de la iniciativa legislativa ejercida por el Gobierno

Tal y como se ha apuntado al inicio de este capítulo, la iniciativa legislativa, si bien está regulada constitucionalmente al reconocer a una pluralidad de sujetos institucionales su ejercicio (Maestro, 1991, p.100), ello no ocurre en relación con el proceso legislativo, al carecer de una ordenación sistemática que establezca cómo se producen los textos legislativos dentro del seno del Gobierno (Rubio Llorente, 1986, p.87; Maestro, 1991, p.98; Ovejero, 2008, p.127). En concreto, en el marco normativo de la iniciativa legislativa ejercida por el Gobierno, ésta queda regulada en art. 87 de la Constitución, atribuyendo al Gobierno la elaboración, aprobación y posterior remisión de los proyectos de ley al Congreso de los Diputados (Observatorio de la Justicia y los Abogados, 2014, p.5).

Al margen de lo dispuesto en la Constitución, como marco normativo de este tipo de iniciativas, su desarrollo básico queda regulado por la Ley 6/1991, de Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, así como en la Ley 50/1997 del Gobierno (Ovejero, 2008, p.129). Dichas leyes no solo garantizan la estructura básica de los ministerios; también determinan unas competencias nucleares que forman la esencia de la estructura del Ejecutivo (Ovejero, 2008, p.133). Además, se establecen unos mecanismos mínimos de negociación y búsqueda de consenso entre ministerios, sobre los textos que se trabajan en el Gobierno. No obstante, estos mecanismos no definen un proceso formal en sentido estricto (Ovejero, 2008, p.133), sino que *“se enumeran una serie trámites aislados, una serie de fases de eficacia desigual y que no conforman el procedimiento completo”* (García-Escudero, 2000, p.57; en Ovejero, 2008, p.133). Cabe señalar que, en relación con los procedimientos concretos en el ámbito sectorial de cada ministerio, también son de relevada importancia los Decretos de Estructura Ministerial (Ovejero, 2008, p.129).

Como consecuencia de la escasa regulación mencionada, estos procesos se producen de manera informal (Maestro, 1991, p.97). Por el contrario, en el momento en que el proyecto de ley se remite a las Cortes Generales empieza el procedimiento legislativo, que está regulado al detalle en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado (Ovejero, 2008, p.127).

Cabe destacar que la iniciativa legislativa ejercida por el Gobierno también queda enmarcada dentro de las funciones generales de la dirección política, descritas a nivel general como competencias básicas del poder ejecutivo (Ovejero, 2008, p.130). De este modo, la iniciativa legislativa se trata de una de las funciones generales de dirección política que compete al Gobierno. Sin embargo, ¿qué importancia tiene la elaboración de leyes para el Gobierno español? La elaboración de una ley, de acuerdo con Jimena Quesada (2003, p.328; en Ovejero 2008, p.130) es el *“instrumento esencial de la dirección política en*

*el desarrollo de mandatos constitucionales*". Por tanto, ello implica que *"la orientación política del Estado encuentra viabilidad especialmente a través del ejercicio de la iniciativa legislativa"*. De este modo, el ejercicio de esta función llevada a término por el Gobierno, se materializa a través de los proyectos de ley (Ovejero, 2008, p.130). A tal efecto, la iniciativa legislativa es *"el acto de dirección política por antonomasia, la expresión o manifestación más evidente de la actividad gubernamental (...)"* (Ovejero, 2008, p.131). Por consiguiente, como se puede deducir de lo apuntado previamente, por mucho que la función legislativa esté atribuida a las Cortes Generales, el Gobierno desarrolla una labor anterior primordial al orientar dónde se desarrolla esa función, se fijan objetivos y generalmente se elaboran los contenidos (García-Escudero, 1999, p.22; Maestro, 1991, p.97).

En cuanto al Parlamento, éste *"no gobierna ni puede hacerlo"* (Giménez Sánchez, 2008, p.104). Sin embargo, la función de dirección política se puede entender en cierto modo como bicéfala, en el sentido de que no puede atribuirse en exclusiva al Gobierno, porque éste necesita la aprobación del Parlamento para desarrollarla (Giménez Sánchez, 2008, p.104). En definitiva, a través de las leyes, el Gobierno puede gobernar. Pero para que el Gobierno pueda gobernar necesita legislar, con el fin de poder desarrollar su programa político (García-Escudero, 2000, p.76).

En conclusión, a través de la iniciativa legislativa, el Gobierno responde a intereses estrictamente políticos, pudiendo condicionar, interponerse o mediatizar la composición o el funcionamiento de otros órganos constitucionales. Además, puede materializar sus opciones políticas de todo tipo, tanto económicas como sociales (Ovejero, 2008, p.131). En consecuencia, la ley formal es el *"instrumento para actuar más solemne de voluntad del acto político"* (Totsi, 1997, p. 197; en García-Escudero 2000, p.60). Y, de acuerdo con López Guerra (1992), en la actualidad, se podría afirmar que *"hoy gobernar es legislar"* (en García-Escudero, 2000, p.68).

#### **4.1.3 El proceso legislativo: la elaboración de los proyectos de ley del Gobierno**

Que el Gobierno incluya un proyecto en su plan normativo puede obedecer a distintas causas, como por ejemplo por mandato constitucional, compromisos políticos o parlamentarios, decisiones del Tribunal Constitucional u obligaciones normativas derivadas de directivas comunitarias (García-Escudero, 1999, p.31). Sin embargo, es importante destacar que, con excepción de las directivas internacionales, el Gobierno es libre de obligaciones jurídicas a la hora de elaborar su programa legislativo. De este modo, las decisiones tomadas a favor de unas iniciativas legislativas concretas, son esencialmente políticas (García-Escudero, 1999, p.31).



En general, el contenido de un proyecto de ley se encuentra en el marco político que viene determinado por el programa electoral del partido político que se encuentra gobernando (Ovejero, 2008, p.136). Una vez finalizadas las elecciones, el programa se concreta y se adapta a las necesidades y prioridades políticas marcadas según la representación concreta parlamentaria. Dicha concreción se lleva a cabo a través del discurso del candidato a presidente del Gobierno. Con posterioridad a ello, estos objetivos se materializarán en políticas sectoriales que cada ministro presentará a la respectiva Comisión parlamentaria en su primera comparecencia (Ovejero, 2008, p.136).

Una vez definida la necesidad de la norma, se pone en marcha el mecanismo de elaboración de un texto, iniciándose tal proceso con la elaboración del correspondiente anteproyecto de ley por el ministerio competente (Observatorio de la Justicia y los Abogados, 2014, p.5). No obstante, las unidades que trabajan en los primeros borradores de un anteproyecto de ley suelen ser las direcciones generales pertinentes. Éstas son unidades políticas-administrativas básicas encargadas de ejecutar la dirección política en un ámbito sectorial concreto. Dichas unidades cuentan con un cuerpo técnico de asesores llamados “unidades de apoyo”, como soporte de los subdirectores generales que en cada caso pueda corresponder. Los primeros documentos de trabajo elaborados se coordinan con las diferentes subdirecciones generales involucradas (Ovejero, 2008, p.143). Con el fin de obtener el máximo asesoramiento técnico, según la complejidad técnica de la futura ley, la Administración cuenta con otros instrumentos distintos, como por ejemplo el Servicio Jurídico del Estado o también la contratación de expertos ad-hoc a los que se les encomienda informes específicos (Ovejero, 2008, p.143).

De acuerdo con García-Escudero (1999, p.31), la ausencia de formalización del proceso en la elaboración de los anteproyectos y la inexistencia de un órgano que se encargue de ello, invita a pensar que nuestro ordenamiento se regirá por una redacción difusa y que, además, cada ministerio se organizará como crea más oportuno. En la elaboración de un anteproyecto que pretenda ser de rango de ley, cobran especial importancia los informes que se van incorporando al expediente. Esto se debe a que las aportaciones que contienen dichos informes, en la medida que se vayan considerando, podrían influir en las decisiones en torno al texto que se está elaborando (García-Escudero, 2001, p.53).

Desde una perspectiva general, cualquier anteproyecto de ley irá acompañado por la memoria, los estudios e informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo, un informe sobre el impacto por razón de género y también, por una memoria económica (Observatorio de la Justicia y los Abogados, 2014, p.5). Ahora bien, cabe mencionar que se distinguen dos fases distintas en la elaboración de anteproyectos de ley, tal y como

dispone el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (BOE, 28-11-1997). Como se introducirá a continuación, ambas fases, además, coinciden con dos tipos de informes y con diferentes fases de negociación. En cuanto a las fases de negociación se debe avanzar que existen tres niveles distintos: la negociación técnica, la negociación política en la Comisión General de Secretarios del Estado y Subsecretarios y la tercera de carácter decisorio en el Consejo de Ministros (Ovejero, 2008, p.146).

#### **4.1.3.1 La primera fase de elaboración de un anteproyecto de ley**

La primera fase de elaboración de un anteproyecto de ley se relaciona con la preparación de los informes mencionados en el punto anterior que deben acompañarlo de forma obligatoria. Estos informes iniciales forman parte de la “fase documental” del procedimiento prelegislativo y se elaboran de forma previa o simultánea al texto articulado (García-Escudero, 2001, p.54). Tienen como objetivo justificar la necesidad y oportunidad del proyecto en sí mismo. Además, van dirigidos a obtener la aprobación por parte del Consejo de Ministros y así, poder continuar con la tramitación del texto (García-Escudero, 2001, p.54).

Con respecto a la Secretaría General Técnica, ésta actúa como un órgano decisivo en la conformación política del borrador del texto, puesto que negocia con los otros ministerios la oportunidad y adecuación política de la propuesta (Ovejero, 2008, p.147). También la secretaría general técnica del ministerio competente, deberá elaborar un informe preceptivo. Por tanto, se trata de un informe interno. Según García-Escudero (2001, p.55), dicho informe ya formaría parte de la “fase informativa” del procedimiento prelegislativo, a diferencia de los informes antes mencionados que formarían parte de la “fase documental”.

Los secretarios generales técnicos se encargan de solucionar todos los problemas interdepartamentales que acontezcan a partir de la presentación de un proyecto de ley. En esta primera fase de negociación, deben liderarla, poniendo en contacto las direcciones generales que presenten discrepancias. En definitiva, tienen que proponer alternativas y soluciones de compromiso en relación a la parte técnica como la parte jurídico-política, con el fin de formalizar el acuerdo (Ovejero, 2008, p.147).

En este estadio, es de vital importancia destacar que, en el contexto de la segunda legislatura de José Luís Rodríguez Zapatero (2008-2011), se creó la nueva Dirección General de Coordinación Jurídica del Ministerio de la Presidencia<sup>41</sup>, que afectó de forma

---

<sup>41</sup> Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Artículo 11. Ministerio de la Presidencia. Artículo 11. La Dirección General de Coordinación Jurídica, que ejercerá las funciones que compete a la Secretaría de Estado en materia de estudio, asesoramiento y coordinación jurídica (BOE, 16-4-2008).

relevante a la fase de iniciativa y constitutiva de las normas aprobadas en la IX legislatura (2008-2011).

Esta Dirección General de Coordinación Jurídica tenía encomendadas las funciones de estudio, asesoramiento y coordinación jurídica del Gobierno que competen a la Secretaría de Estado. Estas funciones se relacionaban especialmente con la fase constitutiva del procedimiento legislativo. No obstante, dicho órgano estaba llamado a desarrollar igualmente un papel técnico y relevante en las primeras fases de negociación de los anteproyectos de ley entre los distintos departamentos. También como órgano asesor del ministerio de la vicepresidencia del Gobierno en la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios (Ovejero, 2008, p.148)

Por tanto, una vez los secretarios generales técnicos mencionados habían conseguido alcanzar un consenso general, o bien habían terminado la discusión técnica sobre el texto, se pasaba a la siguiente fase, donde intervenía directamente la Dirección General de Coordinación Técnica con el fin de desarrollar también su papel técnico y de negociación. Al respecto de todo ello, Ovejero (2008, p.148) indica que no existía ninguna norma que regulara cómo se debía relacionar el trabajo de la Secretaría de Estado, la Dirección General de Coordinación Jurídica con las Secretarías Generales Técnicas de cada ministerio con el objetivo de conseguir un trabajo coordinado (Ovejero, 2008, p. 148).

Alcanzado el acuerdo básico sobre el texto y concluida la ronda de negociaciones de los secretarios generales técnicos, se inicia un segundo nivel de negociación. Ahora sí, el texto está preparado para ser debatido, negociado y decidido en la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios (Ovejero, 2008, p.149). Ésta última tiene como función básica la preparación del Consejo de Ministros. Es decir, todos los asuntos que vayan a someterse a la aprobación del Consejo de Ministros deben ser inspeccionados por la Comisión, con excepción de aquellos que estén encomendados específicamente a dicho Consejo por las normas de regulación de su funcionamiento (Ovejero, 2008, p.149). Esta comisión se configura como un órgano político de colaboración y apoyo al Gobierno, creado con el fin de facilitar el debate y el acuerdo del Consejo de Ministros. Asimismo, se encarga de depurar todo tipo de problemas políticos y técnicos de todos los temas que deberán conocer el Consejo de Ministros (Ovejero, 2008, p.149).

#### **4.1.3.2 La segunda fase de elaboración de un anteproyecto de ley**

La segunda fase se inicia cuando el titular del departamento ministerial proponente eleva el anteproyecto de ley al Consejo de Ministros, con el objetivo de que éste decida sobre los ulteriores trámites. En concreto, deberá decidir sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes (BOE, 29-12-1978). También es tarea

del Consejo de Ministros decidir sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos (BOE, 29-12-1978). Es precisamente en ese momento del proceso legislativo, cuando empieza la tercera fase de negociación.

En relación con las mencionadas consultas, en los casos en que éstas sean perceptivas o bien en el caso que el Consejo de Ministros así lo considere, el anteproyecto de ley se someterá a consulta por los órganos consultivos del Estado. Éstos pueden ser el Consejo General de Poder Judicial, Consejo de Estado, Consejo de la Función Pública y Comunidades Autónomas (Ovejero, 2008, p.152).

Después de que el Consejo de Ministros haya decidido que la elaboración del texto es conveniente, pide informes que, generalmente, se refieren *“al contenido y orientación de la normativa a establecer”* (García-Escudero, 2001, p.54). Por tanto, a diferencia de los informes internos mencionados previamente y relacionados a la primera fase, también existen una serie de informes *“externos”* al departamento ministerial *“iniciador”* del anteproyecto de ley. Los informes externos se pueden clasificar en dos tipologías diferenciadas. Por un lado, aquéllos solicitados por el propio Ministerio o el Consejo de Ministros a órganos de carácter público en su primera lectura. Por otro lado, aquéllos que constituyen una manifestación de los intereses fruto de la participación ciudadana (García-Escudero, 2001, p.57).

Sobre los informes del primer grupo algunos de ellos son exigidos por la Constitución, aunque en escasos supuestos. Por contra, algunos otros son instados por los estatutos de autonomía o bien por algunas leyes orgánicas (García-Escudero, 2001, p.63). De igual manera, existen otros informes de carácter preceptivo vinculado a los anteproyectos de leyes sectoriales que son requeridos por leyes diferentes y que afectan a una pluralidad de órganos y organismos (García-Escudero, 2001, p.68).

Es preciso destacar que uno de los informes exigidos por ciertas leyes orgánicas es el del Consejo de Estado. Así, según la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, el Pleno deberá ser consultado ante aquellos anteproyectos *“que hayan de dictarse en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales, o que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del propio consejo”* (García-Escudero, 2001, p.65). En el caso concreto de la LGCA, el anteproyecto de ley elaborado desde el Ministerio de la Presidencia, al transponer la Directiva 2007/65/CE de Servicios de Comunicación Audiovisual del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2007, tuvo que someterse a consulta del Consejo de Estado, aunque su dictamen no era vinculante.

Sobre los informes externos del segundo grupo, se debe apuntar que responden al deseo de participación en la elaboración de las leyes de aquellos ciudadanos a quienes van

dirigidos (García-Escudero, 1999, p.34). Es una tarea ardua y compleja realizar una tipificación de las fórmulas a través de las cuales se canaliza este tipo de participación y sus efectos (Maestro, 1991, p.100).

Adicionalmente, cabe además destacar que el ordenamiento jurídico español no establece una obligación general de audiencia a los ciudadanos en la fase de elaboración de proyectos de ley. Sin embargo, de conformidad con Ovejero (2008, p.145), la realidad es otra muy distinta, habida cuenta que el contacto entre la sociedad civil con los técnicos y los responsables políticos existe de forma constante en todas las fases del proceso legislativo. De hecho, la Constitución Española, en concreto en el artículo 105<sup>42</sup>, reconoce el derecho de audiencia de los ciudadanos o a través de organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley. El fin que el referido artículo persigue, afirma García-Escudero (2001, p.69), es el de proteger los derechos e intereses de particulares y que pueda ser igualmente aplicable al proceso de elaboración de leyes.

Finalmente, aunque se reconozca este derecho de audiencia en la Constitución, no existe ninguna normativa que establezca el turno de palabra como una fase del proceso. De hecho, la única regulación es el reconocimiento de la potestad administrativa para recabar “oficialmente” la posición de los actores sociales afectados, recogida en el acuerdo de Consejo de Ministros de 5 de febrero de 1988 (Ovejero, 2008, p.145). No obstante, depende únicamente de la voluntad política del ministerio el permitir la interlocución social en la elaboración de un anteproyecto de ley (Ovejero, 2008, p.145). A pesar de la ausencia de normativa relacionada con la participación ciudadana, según García Escudero (2001, p.71) este tipo de participación se da, como puede comprobarse con la documentación que acompaña los proyectos de ley en su remisión al Congreso. Sin embargo, la participación de las organizaciones de intereses en la elaboración del anteproyecto de ley no siempre se manifiesta en documentos escritos. Las conversaciones y negociaciones pueden producirse a través de cauces informales (Martínez Pujalte, 2010, p.266).

Siguiendo con la segunda fase de elaboración de un anteproyecto de ley, después del estudio de consultas, informes y dictámenes, el ministerio correspondiente puede incorporar modificaciones sobre el texto del anteproyecto como consecuencia de las sugerencias o críticas realizadas en las consultas realizadas. En caso que se haya rectificado el texto, las modificaciones deberán tramitarse de nuevo desde la primera fase de negociación. Finalmente, se someterá de nuevo el anteproyecto al Consejo de Ministros, para su aprobación como proyecto de ley y su remisión al Congreso de los Diputados. El

---

<sup>42</sup> Artículo 105. La ley regulará a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.

proyecto de ley aprobado se enviará a la Cámara Baja, acompañado de una exposición de motivos, de la memoria y demás antecedentes con el fin de que se pueden pronunciar sobre él (Ovejero, 2008, p.152).

## **4.2 Fase constitutiva: el procedimiento legislativo en las Cortes Generales**

### **4.2.1 El procedimiento común u ordinario de un proyecto de ley**

En la Constitución Española de 1978 se establece un Parlamento bicameral formado por el Congreso de los Diputados y el Senado. La regulación sobre la elaboración de las leyes queda incluida en el capítulo II del Título III de la carta magna. Relacionado con la función esencial y primaria de las Cortes Generales, es la que constituye la función legislativa (García-Escudero, 2005, p.214). Así, *“las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado”* (art.66 CE). Se debe destacar que el Congreso de los Diputados tiene un absoluto predominio sobre el Senado como se analizará más adelante (Rubio Llorente, 1986, p.92; García-Escudero, 2005, p.248).

En un sentido amplio, un procedimiento es una sucesión de trámites ordenados a un fin. De este modo, se suceden las distintas fases del procedimiento legislativo en las Cortes Generales hasta llegar a la aprobación de la norma (García-Escudero, 2005, p.221). De igual modo, el procedimiento legislativo cumple una imprescindible función legitimadora de la ley. Esto se debe a los mecanismos de pluralidad y discusión que lo hacen técnicamente defectuoso y complejo (García-Escudero, 2005, p.217)

Como ya se ha apuntado con anterioridad, para un Gobierno la aprobación de leyes supone la manifestación más solemne de voluntad del acto político. En consecuencia, el procedimiento legislativo presenta dos finalidades distintas; la política y la técnica (García-Escudero 2005, p.218). Por ello, no es de extrañar que en este proceso se mezclen cuestiones de ambas índoles (García-Escudero, 2000, p.59). En ese sentido, la finalidad técnica pretende obtener una ley lo más perfecta posible. Y en cambio, la finalidad política busca el máximo consenso entre las distintas fuerzas políticas que conforman las cámaras (García-Escudero 2000, p.59).

En síntesis, la fase constitutiva del procedimiento legislativo consiste en

*“una secuencia de distintos momentos de deliberación por distintos órganos sobre el texto fruto de la iniciativa, que se irá modificando a lo largo de estas fases a través de la votación de enmiendas propuestas por los parlamentarios y los grupos, hasta llegar a una decisión final sobre el texto de la futura ley* (García-Escudero, 2005, p.222).

En ambas cámaras, la secuencia básica responderá a tres momentos distintos que tienen que ver con la presentación de enmiendas, el debate en comisión y el debate en el

pleno (García-Escudero, 2005, p.222). Tal vez sean las comisiones legislativas permanentes el rasgo más destacado del procedimiento legislativo español (Rubio Llorente 1986, p.92). Cabe mencionar que las comisiones son los órganos básicos de trabajo tanto en el Congreso como en el Senado, y que se componen por diputados o senadores en número proporcional en representación de cada grupo parlamentario en la Cámara. Trabajan tanto en proyectos como en proposiciones de ley en los asuntos que les son encomendados por la Mesa del Congreso<sup>43</sup>.

En general, existen distintas comisiones parlamentarias según el tipo de materia que se trabaja. Algunos ejemplos de ello serían la Comisión Constitucional, de Justicia, de Defensa, de Economía y Competitividad, entre otras. También, según su naturaleza, existen cuatro tipos de comisiones diferentes que son las siguientes: las comisiones permanentes, las comisiones permanentes no legislativas, comisiones no permanentes y creadas para una labor concreta y comisiones mixtas permanentes, integradas por miembros del Congreso y el Senado. Asimismo, las subcomisiones y las ponencias son órganos de trabajo especializado en el seno de dichas comisiones<sup>44</sup>.

Otro de los rasgos más destacados del procedimiento legislativo español, es la importancia que tienen los grupos parlamentarios. Son éstos los que tienen realmente la facultad de enmendar (Rubio Llorente, 1986, p.94). Las enmiendas pueden tener diferentes objetos como la modificación, supresión o adición de artículos determinados (enmiendas al articulado) o incluso pueden ir en contra de la totalidad del proyecto (enmiendas a la totalidad). En cuanto a estas últimas, se puede pedir su devolución al Gobierno o bien solicitar un texto alternativo íntegro (Rubio Llorente, 1986, p.95).

Finalmente, existe otro tipo de enmiendas que son las transaccionales, las cuales se crean a partir del espíritu de otra u otras enmiendas ya presentadas. Tienen como objetivo agilizar el debate y generar consenso. Además, todos los grupos parlamentarios deben estar de acuerdo en que se vote la transacción. Cabe matizar que, si una enmienda transaccional se acepta, se deben retirar aquellas enmiendas sobre las que se transige y, por tanto, se vota exclusivamente la transaccional<sup>45</sup>.

Antes de entrar en detalle sobre las fases en el procedimiento legislativo de un proyecto de ley en las Cortes Generales, es pertinente terminar con una consideración algo

---

<sup>43</sup> "La Mesa es el órgano rector colegiado de la Cámara. Está integrada por el presidente del Congreso, cuatro vicepresidentes y cuatro secretarios y asistida y asesorada por el letrado mayor o secretario general" Fuente: Congreso, 2016. Mesa del Congreso. *congreso.es*. Disponible en: (<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos>) [Fecha de acceso: marzo, 2016]

<sup>44</sup> Congreso (2016). Funciones del Congreso de los Diputados. *congreso.es*. Disponible en: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Transparencia/Inflnstit/Func>. [Fecha de acceso: marzo, 2016]

<sup>45</sup> Congreso (2016). Enmienda transaccional. *congreso.es*. Disponible en: [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/GenericPopUp?next\\_page=/wc/verVideoteca&idVideo=730](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/GenericPopUp?next_page=/wc/verVideoteca&idVideo=730). [Fecha de acceso: marzo, 2016]

polémica sobre la relevancia real del procedimiento legislativo en España. En línea de lo antes señalado, cabe recordar que *“la potestad legislativa es la que lleva a cabo la función legislativa”* (Rubio Llorente, 1995, p.17). Sin embargo, en un Estado de partidos como es España, el Gobierno se encuentra muy por encima del Parlamento. De acuerdo con Rubio Llorente (1995, p.24), esta hegemonía del Gobierno se manifiesta en el debate parlamentario, que *“no sirve para la persuasión recíproca, sino solo para definirse ante el electorado, es una mediación para el control de los electores”*.

El mismo autor apunta que a lo largo del desarrollo del Estado liberal, desaparece la consistencia “material” de la ley, perdiendo así, la función legislativa su autonomía y convirtiéndose solo en la denominación de la actividad de la potestad legislativa, cuya sustantividad viene determinada por su carácter representativo (Rubio Llorente, 1995, p.24). Se expresa en relación a todo ello, del tenor literal siguiente:

*“Lo que define a la potestad legislativa no es ya su función, ni su origen, sino su método, su procedimiento. El debate público. La publicidad, que es un rasgo tardío y accidental del procedimiento legislativo, se convierte en su esencia”* (Rubio Llorente, 1995, p.25).

Finalmente, Francisco Llorente (1995, p.26) considera que el procedimiento legislativo actual es inadecuado. Como resultado de ello, el debate parlamentario queda desacreditado y pasa a ser *“una especie de representación teatral en la que los mismos actores repiten los mismos argumentos y cuyo resultado final es conocido de antemano”* (Rubio Llorente, 1995, p.27).

#### **4.2.2 Fases del procedimiento legislativo ordinario de un proyecto de ley en el Congreso**

Es objeto de este punto exponer de forma breve las fases del procedimiento legislativo ordinario en el Congreso de los Diputados de un proyecto de ley.

- 1. ADMISIÓN A TRÁMITE DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA:** En el caso de los proyectos ley remitidos por el Gobierno, irán acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos (BOE, 05-03-1982)<sup>46</sup>. La Mesa de la Cámara es la encargada de verificar el cumplimiento de los requisitos que se acaban de mencionar (García-Escudero, 2005, p.223). Una vez que se haya admitido el proyecto de ley, se ordenará su

---

<sup>46</sup> Art.109 del Reglamento del Congreso



publicación, la apertura del plazo de presentación de enmiendas y el envío a la comisión correspondiente (BOE, 05-03-1982)<sup>47</sup>.

2. **PRESENTACIÓN DE ENMIENDAS:** Los diputados y los grupos parlamentarios disponen de un plazo de quince días para presentar enmiendas por escrito y presentarlas a la Mesa de la Comisión. Las enmiendas que se presenten pueden ser a la totalidad del proyecto o bien al articulado. Las enmiendas a la totalidad únicamente se pueden presentar por los grupos parlamentarios. En lo que respecta a las enmiendas al articulado, si éstas tienen como objeto modificar o adicionar el texto, deberán contener el texto concreto que se proponga (BOE, 05-03-1982)<sup>48</sup>.
  
3. **DEBATE A LA TOTALIDAD DE LOS DEBATES DE LEY EN EL PLENO:** Este debate será procedente siempre y cuando se hayan presentado enmiendas a la totalidad dentro del plazo reglamentario de presentación de enmiendas. En el caso que así sea, el presidente de la comisión trasladará al presidente del Congreso las enmiendas a la totalidad, que se hayan presentado con el fin de incluirlas en el orden del día de la sesión plenaria en que se hayan de debatir (BOE, 05-03-1982)<sup>49</sup>. Respecto a dicho debate, cada una de las enmiendas presentadas podrá dar lugar a un turno a favor y otro en contra. En cuanto se haya finalizado la deliberación, el presidente someterá a votación las enmiendas a la totalidad defendidas. Se empezará por aquellas que propongan la devolución al Gobierno del proyecto. Si finalmente el pleno acordase la devolución del proyecto, éste quedará rechazado y será tarea del presidente del Gobierno la comunicación de la decisión al Ejecutivo. En caso contrario, el texto volvería a la Comisión para continuar con la tramitación. En el supuesto que el Pleno aprobase la opción de enmienda a la totalidad con texto alternativo, se abriría un nuevo plazo de enmiendas solo al articulado (BOE, 05-03-1982)<sup>50</sup>.
  
4. **INFORME DE LA PONENCIA:** Concluido el debate a la totalidad, en el caso que se hubiera producido por la existencia de esta clase de enmiendas y siempre y cuando las enmiendas a la totalidad hubiesen sido rechazadas, la Comisión nombrará a uno o varios ponentes con el fin de redactar un informe sobre el texto y las

---

<sup>47</sup> Art.109 del Reglamento del Congreso

<sup>48</sup> Art.110 del Reglamento del Congreso

<sup>49</sup> Art.112 del Reglamento del Congreso

<sup>50</sup> Art.112 del Reglamento del Congreso

enmiendas presentadas al articulado, disponiendo de un plazo máximo de 15 días para ello. Asimismo, cabe mencionar que la Mesa de la Comisión podrá prorrogar el plazo para la emisión de dicho informe en el caso de que el proyecto de ley sea trascendente o complejo (BOE, 05-03-1982)<sup>51</sup>.

5. **DEBATE EN LA COMISIÓN.** Esta fase se inicia una vez concluido el informe de la Ponencia. El debate se realiza a partir de la base del informe de la Ponencia y de las enmiendas presentadas (García-Escudero, 2005, p.224), desarrollándose artículo por artículo. En cada artículo, tanto los enmendantes como los miembros de la Comisión podrán hacer uso de la palabra (BOE, 05-03-1982)<sup>52</sup>. Se realizará el dictamen de la Comisión a partir del debate resultante. Éste deberá ser firmado por el presidente de la Comisión y por uno de los secretarios y se remitirá al presidente del Congreso (Observatorio de la Justicia de los Abogados, 2014, p.7). Con respecto a los grupos parlamentarios, dispondrán de las cuarenta y ocho horas posteriores a la fecha de finalización del dictamen, para comunicar mediante escrito al presidente de la Cámara, los votos particulares y las enmiendas no aceptadas por la Comisión que pretendan defender en el Pleno (BOE, 05-03-1982)<sup>53</sup>.
6. **DELIBERACIÓN EN EL PLENO.** En esta fase se defienden y votan los votos particulares presentados y también, el dictamen de la Comisión (García-Escudero, 2005, p.224). Se debe destacar que, durante este debate, la presidencia podrá admitir enmiendas que tengan como objetivo corregir errores o aspectos técnicos. Además, únicamente se podrán admitir a trámite las enmiendas de transacción entre las ya presentadas y el texto del dictamen, siempre y cuando ningún grupo parlamentario se oponga a su admisión y se retiren las enmiendas sobre las cuales se transige (BOE, 05-03-1982)<sup>54</sup>.
7. **REMISIÓN AL SENADO.** Una vez aprobado el proyecto de ley por el Congreso de los Diputados, el presidente de esta Cámara lo remitirá con sus antecedentes y con los documentos producidos durante la tramitación ante la Cámara Alta, al presidente del Senado (BOE, 05-03-1982)<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> Art.113 del Reglamento del Congreso

<sup>52</sup> Art.114 del Reglamento del Congreso

<sup>53</sup> Art.117 del Reglamento del Congreso

<sup>54</sup> Art.118 del Reglamento del Congreso

<sup>55</sup> Art.120 del Reglamento del Congreso

### 4.2.3 Los procedimientos legislativos especiales

Por otro lado, tanto la Constitución Española de 1978 como los vigentes Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, ambos de 1982, han configurado una pluralidad de tipos de procedimientos legislativos aplicables en el ejercicio de la función legislativa (Gómez Lugo, 2008, p.358). En consecuencia, en dicha regulación normativa del procedimiento legislativo, se distingue entre el procedimiento legislativo común u ordinario y los procedimientos legislativos especiales (García-Escudero, 2005, p.228).

En concreto, el Reglamento del Congreso de los Diputados regula en secciones independientes dichas especialidades en el procedimiento legislativo: los proyectos y proposiciones de ley, el proyecto de ley de Presupuestos, los Estatutos de Autonomía, la revisión y reforma constitucionales, la competencia legislativa plena de las comisiones y la tramitación de un proyecto de ley en lectura única (García-Escudero, 2005, p.228).

En lo referido al Reglamento del Senado, los procedimientos legislativos especiales regulados en diferentes secciones son los relativos a la tramitación de un proyecto de ley en lectura única, la delegación de la competencia legislativa en las comisiones, el procedimiento de urgencia, la intervención del Senado en los convenios y acuerdos entre las comunidades autónomas y en la distribución del Fondo de Compensación interterritorial, la leyes de armonización de disposiciones de las comunidades autónomas, los Estatutos de Autonomía y los tratados y convenios internacionales (García-Escudero, 2005, p.229).

Esta variedad de cauces dota a las Cámaras de mayor flexibilidad para ejercer la función legislativa, de manera que la tramitación parlamentaria no queda sometida a un único esquema procedimental (Gómez Lugo, 2008, p.358). Tradicionalmente, el número de lecturas llevadas a término en las iniciativas legislativas durante la tramitación parlamentaria se ha utilizado como criterio de catalogación de los procedimientos legislativos (Gómez Lugo, 2007, p.4). Así, las distintas modalidades que se han articulado en Derecho parlamentario son principalmente tres (el de tres lecturas, el de dos y el de lectura única). Por tanto, se diferencian entre ellas en función del número de deliberaciones parlamentarias al que se someten las propuestas legislativas (Gómez Lugo, 2007, p.4). En general, *“el sistema actual de Derecho español es de dos lecturas”* (García-Escudero, 2005, p.229).

Sin embargo, dicho sistema presenta dos excepciones; por un lado, se dan tres lecturas en el Congreso de los Diputados en el supuesto de presentación de enmiendas a la totalidad del proyecto o proposición de ley. Por otro lado, una lectura única tendrá lugar en el procedimiento especial de lectura única y en el procedimiento descentralizado en

Comisión, ambos casos recogidos, tal y como se ha apuntado antes, tanto en el Reglamento del Congreso como en el del Senado (García-Escudero, 2000, p.61).

La característica más relevante del procedimiento especial de lectura única es que el desarrollo de la secuencia procedimental que constituye la fase central estará comprendido por dos únicos momentos; el debate de totalidad ante el Pleno de la Cámara y la votación única a la que será sometido el texto también por el Pleno. De este modo, el Pleno pasa a asumir todo el protagonismo en la gestación parlamentaria de la ley, puesto que no intervienen otros órganos de funcionamiento como la Comisión o la Ponencia (Gómez Lugo, 2007, p.5).

En cambio, el procedimiento especial de delegación de competencia legislativa plena consiste en la supresión de la intervención del Pleno, dejando así de ejercer las potestades resolutorias que originariamente le corresponden (Gómez Lugo, 2007, p.5). En otras palabras, el proyecto o la proposición de ley pueden pasar directamente desde la Comisión correspondiente del Congreso al Senado sin que éstos sean sometidos a deliberación o votación en el Pleno. Relacionado con esta investigación, se debe destacar que la tramitación del proyecto de LGCA se realizó con competencia legislativa plena.

Junto con lo anterior, será la Comisión parlamentaria correspondiente la encargada de asumir esas mismas potestades con el fin de examinar, discutir y aprobar directamente la propuesta legislativa que se esté tramitando (Gómez Lugo, 2007, p.5). Cabe señalar que hay una serie de excepciones reguladas en la Constitución (art.75.2 CE) en las que no se permite delegar a la Comisión la capacidad de aprobar leyes, que son la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y las bases y los presupuestos generales.

Es preciso comparar ahora el procedimiento ordinario con el de competencia legislativa plena o descentralizada de un proyecto de ley. En primer lugar, se debe mencionar que, en la fase de iniciativa legislativa en el Gobierno, no hay ninguna diferencia entre ambos procesos (Ruiz Robledo, 1995, p.89).

Tampoco hay ninguna peculiaridad en el procedimiento descentralizado en la fase de admisión a trámite de la iniciativa legislativa, cuando el Gobierno presenta el proyecto de ley ante la Mesa del Congreso y ésta abre el plazo de enmiendas y deriva el proyecto a la comisión correspondiente. Normalmente es en ese momento cuando el Gobierno solicita a la Mesa del Congreso que el proyecto de ley se tramite por el “procedimiento de urgencia”.

Más adelante, en el caso de que se hubieren presentado enmiendas a la totalidad del proyecto, éstas se debatirían en el pleno. Si así se decidiera, el Pleno podría solicitar en ese momento el abandono del procedimiento de competencia legislativa plena o

descentralizada. La fase del debate en comisión es formalmente idéntica en ambos procedimientos.

Sin embargo, Ruiz Robledo (1995, p.90) afirma que, desde el punto de vista material y político, estos dos procedimientos difieren, puesto que, en el procedimiento común u ordinario, algunos diputados tienden a guardar algunas cartas para la deliberación en el Pleno, lo que para algunos implica aprobar algunas enmiendas que habían rechazado en Comisión, para otros supone sacar nuevos argumentos para criticar al Gobierno de turno.

Por el contrario, en el procedimiento descentralizado, los miembros de la Comisión actúan sabiendo que sus decisiones agotan la participación en el Congreso (Ruiz Robledo, 1995, p.90). Finalizado el debate y votación del articulado del texto en la Comisión, el proyecto se remite al presidente del Gobierno para enviarlo al Senado.

#### **4.2.4 Algunas consideraciones críticas sobre el papel del Senado en el procedimiento legislativo**

Es pertinente destacar, tal y como se ha apuntado anteriormente, que, en España, existe un bicameralismo asimétrico y desigual, siendo evidente la primacía del Congreso de los Diputados sobre el Senado (García-Escudero, 2005, p.248). Desde una perspectiva legislativa, uno de los objetivos que debiera cumplir el Senado, es el de operar como una Cámara de reflexión o enfriamiento, con el fin de poder mejorar a nivel técnico las iniciativas legislativas y mitigar las tensiones políticas acontecidas en el Congreso (Garrido y Sáenz, 2014, p.58).

Sin embargo, de acuerdo con Garrido y Sáenz (2014, p.249), *“el Senado no es una cámara de reflexión y enfriamiento”*. Y no lo es por las razones que se van a señalar a continuación. La desigualdad entre las Cámaras está relacionada con distintos aspectos regulados y vinculados al propio procedimiento legislativo. En primer lugar, se inicia la tramitación de todos los proyectos y proposiciones de ley, exceptuando la Ley de Fondo de Compensación Interterritorial, en el Congreso de los Diputados, inclusive en el caso de las proposiciones de ley que hayan sido iniciativa del Senado. También es preciso recordar que corresponde siempre al Congreso la decisión final en el procedimiento legislativo. Esto se debe a que la Cámara Baja posee la facultad de no aceptar sus enmiendas o de levantar el veto. Del mismo modo, el Senado tiene establecida una limitación constitucional de dos meses en cuanto al plazo de tramitación de los textos legislativos<sup>56</sup> (García-Escudero, 2005, p.249). Por el contrario, el Congreso de los Diputados en la tramitación de un proyecto o proposición de ley, no tiene una duración fija, todo depende de la voluntad

---

<sup>56</sup> En el caso de que se trate de un caso de urgencia el plazo en la tramitación se reducirá a veinte días.

política (García-Escudero, 2005, p.250). Todos estos motivos mencionados abocan al Senado a una posición secundaria.

Óscar López (EP, 2015)<sup>57</sup> considera que el Senado como Cámara de segunda lectura, no tiene sentido y que su papel en el procedimiento legislativo es “*ridículo y absurdo*”. Por eso, según este senador, la Cámara Alta debería reformarse, para convertirse en una Cámara de primera lectura. El exsenador Jordi Casas (EP, 2015)<sup>58</sup>, opina que el Senado debería reformarse de forma íntegra porque hay un exceso de personas que trabajan en él. En cuanto al papel del Senado, Casas (EP, 2015) lo define como pequeño pero relevante. Sin embargo, destaca que la dirección política tiene lugar en el Congreso incluso cuando el procedimiento de un proyecto de ley llega al Senado.

#### **4.2.5 Fases del procedimiento legislativo de un proyecto de ley en el Senado**

El procedimiento legislativo en la Cámara Alta es similar al que sigue en el Congreso de los Diputados, expuesto previamente en el punto 4.2.2. Sin embargo, como ya se ha mencionado, la Constitución limita el plazo a un máximo de dos meses.

- 1. ADMISIÓN A TRÁMITE, PUBLICACIÓN Y APERTURA DEL PLAZO DE ENMIENDAS:** Remitido el proyecto de ley por el presidente del Congreso de los Diputados al presidente del Senado, éste se publicará y distribuirá de forma inmediata entre los senadores (BOE, 13-05-1994)<sup>59</sup>. En la primera sesión posterior a su recepción, la Mesa declarará la competencia de la Comisión que haya de conocer el proyecto de ley y dispondrá la apertura del plazo de presentación de enmiendas y propuestas de vetos, que será de diez días. Es posible la ampliación del plazo a quince días, siempre y cuando exista una petición de un mínimo de veinticinco senadores. En el supuesto en que no se presentaran enmiendas o propuestas a veto, el proyecto pasaría al Pleno (BOE, 13-05-1994)<sup>60</sup>.
- 2. FASE DE COMISIÓN Y ELABORACIÓN INFORME:** En el momento en el que se presentan enmiendas o propuestas a veto, la Comisión puede designar una Ponencia con el fin de elaborar un informe sobre el proyecto (BOE, 13-05-1994)<sup>61</sup>.

---

<sup>57</sup> Cabe recordar que Óscar López fue entrevistado en esta tesis doctoral por ser ponente y portavoz de la Comisión Constitucional sobre el proyecto de LGCA en representación del Grupo Socialista. En el momento de la entrevista, era portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Senado.

<sup>58</sup> Jordi Casas fue entrevistado en esta investigación con motivo de su papel como Ponente en la Comisión Constitucional en el Senado sobre el Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual en el Senado por el grupo político de CiU. Actualmente ya no se dedica a la política.

<sup>59</sup> Art.104 del Reglamento del Senado

<sup>60</sup> Art.104 y 107 del Reglamento del Senado

<sup>61</sup> Art.110 del Reglamento del Senado

La ponencia dispone de quince días para emitir el informe, a contar desde la fecha de finalización del plazo de presentación de enmiendas (BOE, 13-05-1994)<sup>62</sup>

3. **DEBATE EN COMISIÓN:** El reglamento del Senado no establece ninguna regulación o limitación estricta sobre la forma en la que el debate en Comisión se deba producir. Únicamente se indica que la deliberación y voto derivado comenzaría por las propuestas de veto, en caso que las hubieran. Después se proseguiría con el debate de enmiendas a partir del orden de su presentación (BOE, 13-05-1994)<sup>63</sup>. En esta fase del procedimiento legislativo, el presidente de la Comisión puede admitir a trámite enmiendas que tengan por finalidad alcanzar un acuerdo entre las enmiendas presentadas y el texto legislativo. La única condición es que sean presentadas por escrito. Asimismo, cumpliendo los mismos requisitos, se podrán admitir a trámite enmiendas que pretendan subsanar errores terminológicos o gramaticales (BOE, 13-05-1994)<sup>64</sup>. Concluido el debate, la Comisión competente elabora un dictamen sobre el proyecto de ley, el cual se debe finalizar dentro de los quince días siguientes desde el vencimiento del plazo de la ponencia para emitir su informe (Observatorio de la Justicia de los Abogados, 2014, p.9). Aprobado el dictamen de la Comisión, se abre el plazo de un día con el objetivo de que los senadores puedan presentar, a partir de sus votos particulares, propuestas alternativas al dictamen de la mayoría. En ese momento ya no se podrán presentar enmiendas nuevas. Las enmiendas recogidas a través de los votos particulares deben recoger aquellas ya debatidas y rechazadas en Comisión, o los textos remitidos por el Congreso de los Diputados y rectificadas por la Comisión (BOE, 13-05-1994)<sup>65</sup>

4. **DELIBERACIÓN EN EL PLENO:** El debate en el Pleno se inicia con la presentación del dictamen anterior por parte del representante designado por la Comisión correspondiente. El senador designado expone las líneas fundamentales del proyecto en discusión y, de igual modo, las actuaciones y los motivos que han inspirado el dictamen en cuestión (Observatorio de la Justicia de los Abogados, 2014, p.10).

Una vez realizada la presentación, se abren los correspondientes turnos a favor y en contra sobre la totalidad del proyecto. A continuación, aquellos portavoces de

---

<sup>62</sup> Art.111 del Reglamento del Senado

<sup>63</sup> Art.115 del Reglamento del Senado

<sup>64</sup> Art.115 del Reglamento del Senado

<sup>65</sup> Art.117 del Reglamento del Senado

los grupos parlamentarios que así lo deseen, podrán intervenir sin excederse de diez minutos (BOE, 13-05-1994).<sup>66</sup> En el caso de que hubiere propuestas de veto, el senador o el portavoz del grupo autor de las mismas, podrá efectuar su defensa por un tiempo no superior a quince minutos. Después, pueden tener lugar dos turnos a favor y dos en contra que, en su caso, se producirán de manera alternativa, seguidos de las intervenciones de los portavoces de los grupos parlamentarios. Los turnos no podrán exceder más de quince minutos (BOE, 13-05-1994)<sup>67</sup>. Para la aprobación de un veto es necesaria la mayoría absoluta. En el supuesto de que se aprobase, ello implicaría el rechazo del proyecto. A tal efecto, el presidente del Senado daría por finalizado el debate y se concluiría el procedimiento legislativo en la Cámara Alta. Debería comunicarlo asimismo al presidente del Congreso de los Diputados (BOE, 13-05-1994).<sup>68</sup> Por contra, si la propuesta a veto es rechazada, se discutirán los votos particulares que afecten al articulado, siguiendo su orden pertinente. Es posible consumir dos turnos a favor y dos en contra de cada voto particular. Después se abre un turno para los portavoces de los grupos parlamentarios. El tiempo destinado a las intervenciones no puede exceder a diez minutos (BOE, 13-05-1994)<sup>69</sup>. De este debate sobre el articulado resulta el texto aprobado por el Pleno (García-Escudero, 2005, p.224). Si no se aprobara el veto ni se introdujera enmienda alguna, el proyecto se remitiría al presidente el Gobierno para la sanción real (Observatorio de la Justicia de los Abogados, 2014, p.10).

5. **REMISIÓN AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y DEBATE FINAL:** El proyecto de ley vetado o enmendado por el Senado, será remitido al Congreso de los Diputados acompañado de un mensaje motivado para su eventual ratificación (Art. 90.2 CE). El Congreso de los Diputados puede aprobar o rechazar las enmiendas si hay mayoría simple de sus miembros. También es posible levantar el veto en caso de mayoría absoluta o en caso de que fuera mayoría simple, una vez pasados dos meses desde la interposición del veto (BOE, 05-03-1982)<sup>70</sup>. En lo que respecta a las enmiendas propuestas por el Senado, éstas serán debatidas y votadas y se incorporarán al texto del Congreso aquellas que obtengan la mayoría simple de los

---

<sup>66</sup> Art.120 del Reglamento del Senado

<sup>67</sup> Art.121 del Reglamento del Senado

<sup>68</sup> Art.122 del Reglamento del Senado

<sup>69</sup> Art.123 y 124 del Reglamento del Senado

<sup>70</sup> Art.122 del Reglamento del Congreso



votos emitidos (BOE, 05-03-1982)<sup>71</sup>. El texto resultante, fruto del debate final en el Congreso de los Diputados, se remite al presidente del Gobierno para la sanción real en el plazo de quince días, promulgando y ordenando su publicación inmediata en el Boletín Oficial del Estado (Art.91 CE).

#### **4.3 Fase integradora de eficacia**

Concluido el debate final en el Congreso de los Diputados, se inicia la última fase (la integradora de eficacia) del procedimiento legislativo ordinario. Ésta consiste en la sanción, promulgación y publicación de la ley en el BOE. Tal y como se ha señalado antes, dicha fase queda recogida en el artículo 91 de la Constitución. La sanción y promulgación por el Rey son actos formales, por lo que deben tener lugar en los quince días siguientes, sin que el Rey o el Gobierno puedan modificar su contenido, suspender la tramitación o devolverla a las Cortes Generales para nueva consideración. Por último, la ley se publica en el BOE<sup>72</sup>.

#### **4.4 Diferencias entre tipos de leyes**

Debido a que las leyes aprobadas en materia audiovisual durante el mandato de Zapatero (2004-2008) no fueron todas de idéntica índole, es pertinente discernir entre ellas y conocer sus particularidades básicas. Así, el objetivo fundamental de este punto es diferenciar entre ley orgánica y ley ordinaria, así como entre real decreto-ley y decreto legislativo. A continuación, se introducirán las diferencias de forma sintetizada.

En primer lugar, es importante diferenciar entre las leyes orgánicas y las leyes ordinarias. En cuanto a las primeras, éstas quedan reguladas en el artículo 80 de la Constitución. Las materias reservadas a este tipo de ley son identificadas como desarrollo de derechos fundamentales y libertades públicas, Estatutos de Autonomía y régimen electoral general. También por otros preceptos de la Constitución que así lo establezca. A nivel general, se definen como normas reguladoras de los órganos constitucionales o de relevancia constitucional y del ejercicio de determinados derechos o de la configuración del Estado autonómico<sup>73</sup>.

Lógicamente, el procedimiento legislativo de las leyes orgánicas será distinto al procedimiento legislativo ordinario ya introducido en capítulos anteriores. En síntesis, para la aprobación de una ley orgánica por el Congreso de los Diputados es necesaria una mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del proyecto. Asimismo, existen

---

<sup>71</sup> Art.123 del Reglamento del Congreso

<sup>72</sup> Senado, 2016. Procedimiento legislativo ordinario. *senado.es*. Disponible en: <http://www.senado.es/web/conocersenado/temasclave/procedimientosparlamentarios/detalle/index.html?id=PROCLEGO RD>. [Fecha de acceso: marzo, 2016]

<sup>73</sup> Congreso (2016). Sinopsis artículo 81 - Constitución Española. *congreso.es*. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=81&tipo=2>. [Fecha de acceso: marzo, 2016]

otros preceptos constitucionales que introducen limitaciones al procedimiento. Por ejemplo, no es posible la delegación legislativa en Comisión, la iniciativa legislativa popular, ni tampoco la aprobación por decreto-ley<sup>74</sup>. Se debe destacar que en el contexto del mandato de José Luís Rodríguez Zapatero (2004-2011), ninguna regulación aprobada en materia audiovisual ostentó el rango de ley orgánica.

Con respecto a las leyes ordinarias, éstas constituyen el modelo genérico y residual de la ley. Es también el acto de las Cortes Generales emanado de forma típica y solemne, y por tanto, sigue el procedimiento legislativo ordinario introducido anteriormente<sup>75</sup>. En base a ello, una ley ordinaria se aprueba por Pleno o por Comisión, de conformidad con lo establecido en el reglamento parlamentario<sup>76</sup>. Asimismo, son leyes ordinarias las normas que se elaboran en el contexto de las comunidades autónomas, por los Parlamentos autonómicos y dentro de su ámbito competencial<sup>77</sup>.

La figura del decreto-ley es una disposición legislativa provisional dictada por el Gobierno en caso de “extraordinaria y máxima necesidad”. Por tanto, es una norma con rango de ley, con una validez provisional y limitada a treinta días a partir de su publicación sin pasar por las Cortes. Es concebida como una excepción de la separación de poderes y de la asignación de la potestad legislativa a las Cortes Generales, puesto que el Gobierno ejerce un poder propio que procede de la Constitución y no necesita delegar la norma a las Cortes Generales<sup>78</sup>.

Existe abundante polémica en torno al uso abusivo del decreto-ley por los Gobiernos de turno; de hecho, a partir de 2008, como consecuencia del impacto de la crisis económica y financiera en España, se ha producido un aumento extraordinario del número de decretos-leyes aprobados en el ordenamiento jurídico español (Arana, 2013, p.340). La situación económica por la que atraviesa este país está “*sirviendo de coartada a los ejecutivos centrales y autonómicos para justificar la existencia de una especie de estado de excepción que les ampara para gobernar a base de decretos-leyes*” (Arana, 2013, p.365).

En cuanto a la figura de los decretos legislativos, éstos son las disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada. Así, con el fin de que el Gobierno pueda impulsar un decreto legislativo, es necesario que las Cortes Generales le habiliten para ello mediante una ley de delegación de ejercicio de la potestad legislativa. Cabe destacar que la

---

<sup>74</sup> Congreso (2016). Sinopsis artículo 81 - Constitución Española. *congreso.es*. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=81&tipo=2>. [Fecha de acceso: marzo, 2016]

<sup>75</sup> Derecho en Red (15-02-2012). Tipos de ley ordinaria - Derecho Constitucional. *derechoconstitucional.es*. Disponible en: <http://www.derechoconstitucional.es/2012/02/tipos-de-ley-ordinaria.html>. [Fecha de acceso: marzo, 2016]

<sup>76</sup> Contenido del Módulo 2 del grado de Derecho (UOC). Título: *L'ordenament jurídic i el sistema de fonts del dret*. Material elaborado por Juan Carlos Gavara de Cara y Antoni Roig Batalla.

<sup>77</sup> Derecho en Red (15-02-2012). Tipos de ley ordinaria - Derecho Constitucional. *derechoconstitucional.es*. Disponible en: <http://www.derechoconstitucional.es/2012/02/tipos-de-ley-ordinaria.html>. [Fecha de acceso: marzo, 2016]

<sup>78</sup> Derecho en Red, (15-02-2012). Concepto de decreto-ley - Derecho Constitucional. *derechoconstitucional.es*. Disponible en: <http://www.derechoconstitucional.es/2012/02/concepto-decreto-ley.html>. [Fecha de acceso: marzo, 2016]

Constitución permite lo mencionado únicamente en determinados supuestos y bajo unas limitaciones concretas<sup>79</sup>.

Por último, los requisitos concretos de la delegación legislativa para los decretos legislativos son los siguientes<sup>80</sup>:

- Que la delegación del ejercicio de la potestad legislativa se efectúe mediante una ley formal, sea de bases o puramente ordinaria.
- Que se produzca de forma expresa; por tanto, no serán válidas las delegaciones implícitas.
- Que la delegación sea al Gobierno, quien debe ejercerla como tal, sin que sea posible su subdelegación a otro órgano del Estado
- Que sea para una materia concreta.
- Que establezca un plazo de tiempo determinado para ser ejercida.
- Que una vez haya sido utilizada y haya sido dictado el acto normativo, la delegación quede extinguida.
- En el supuesto que una proposición de ley o una enmienda sea contraria a una delegación legislativa en vigor, el Gobierno está facultado para oponerse a su tramitación.

---

<sup>79</sup> Derecho en red (15-02-2012). Concepto de Decreto-legislativo - Derecho Constitucional. *derechoconstitucional.es*. Fecha de acceso: <http://www.derechoconstitucional.es/2012/02/concepto-decreto-legislativo.html>. [Fecha de acceso: marzo, 2016]

<sup>80</sup> Derecho en Red (15-02-2012). Requisitos de los Decretos legislativos - Derecho Constitucional. *derechoconstitucional.es*. Disponible en: <http://www.derechoconstitucional.es/2012/02/requisitos-decreto-legislativo.html>. [Fecha de acceso: marzo, 2016]



**3ª PARTE: 1ª LEGISLATURA DE  
ZAPATERO (2004-2008)**



## **CAPÍTULO V: EL PLAN INICIAL PARA LA REFORMA DEL SECTOR AUDIOVISUAL (2004-2005)**

### **5.1 Introducción**

En esta sección se explicará el plan para la reforma del sector audiovisual que diseñó el Gobierno de Rodríguez Zapatero, unos meses después de su llegada al Gobierno en 2004. El objetivo de este plan fue pautar y elaborar una serie de medidas legislativas que dieran solución a cuatro problemas acuciantes del sector audiovisual: la crisis de RTVE; un modelo de TDT fracasado por su escaso despliegue tecnológico y su modelo de negocio de pago; el carácter fragmentado y sedimentario de la legislación audiovisual, que generaba inseguridad jurídica al sector audiovisual; y, por último, la ausencia de una autoridad audiovisual estatal de regulación independiente.

Desde la perspectiva de la ejecución de este plan, la LGCA era el eslabón principal de la reforma del sector audiovisual propulsada por el Gobierno de Zapatero en su primera legislatura (la VIII de la historia de la democracia española). Sin embargo, aunque finalmente no fue así, pues se aprobó mucho más tarde en su segunda legislatura, en el plan inicial esta norma debía ser la primera en ser aprobada y a partir de ahí desarrollar el resto de medidas legislativas planificadas. Las razones de esta demora se explicarán con detalle más adelante en esta investigación. Este retraso, de acuerdo con Ángel García Castillejo, ex asesor del secretario de Estado de Comunicación<sup>81</sup> (2004-2005) y ex consejero de la CMT (2005-2013)<sup>82</sup>, provocó que la norma en vez de ser el eje vertebrador de las políticas de comunicación desde 2005, se convirtiera en un cajón de sastre de todo tipo de políticas de comunicación (García Castillejo, EP, 2015).

El embrión de este plan de reforma del sector audiovisual se encontraba en algunas propuestas del programa electoral socialista para las elecciones de 2004. Básicamente, las iniciativas electorales más relevantes en este terreno, se centraban en tres ejes: la reforma de los medios públicos de comunicación, la creación del “*Consejo Superior de Medios Audiovisuales*” y la aprobación de una ley audiovisual que regulara de forma básica e integral la industria audiovisual y que garantizara el pluralismo en el sector (PSOE, 2004).

De hecho, el Partido Socialista, incluso antes del proceso electoral, estando en la oposición de José María Aznar, lanzó la propuesta de la creación de un consejo independiente para la reforma de los medios de titularidad pública (García Castillejo, EP, 2015). Lo que unos meses más tarde, se materializaría en el encargo del Gobierno por Real

---

<sup>81</sup> En concreto, fue asesor de Miguel Barroso, coincidiendo en el mismo período que el Secretario de Estado de Comunicación estuvo al cargo.

<sup>82</sup> Fue nombrado por Real decreto 1630/2005 de 30 de diciembre (BOE, 31-12-2005) hasta el 7 de octubre de 2013.

Decreto 744/2004, al *“Consejo para la Reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado”*, con el fin, que dicho Consejo elaborara un informe sobre el nuevo modelo de comunicación estatal (BOE 24-4-2004). Este grupo de expertos, también conocido como *“Consejo de Sabios”*, redactaron un informe que fue determinante para la elaboración de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, aunque no en todas sus recomendaciones (Zallo, 2010).

## 5.2 El papel de Miguel Barroso (2004-2005)

Una vez ganadas las elecciones generales de 14 de marzo de 2004, el presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero, *“designó directamente”* (García Castillejo, 2015) a Miguel Barroso como nuevo secretario de Estado de Comunicación. Previamente al cargo en Moncloa, desempeñó puestos ejecutivos en FNAC España y, más tarde, en FNAC Francia, desarrollando en París el cargo de vicepresidente. Anteriormente, como periodista, había sido redactor en distintos medios de comunicación como: El País, el Diario de Valencia y la agencia Efe, entre otros<sup>83</sup>. Barroso era un experto en comunicación y un profesional del sector audiovisual con un posible conflicto de intereses, como indicaba Francisco Mercado en un artículo publicado en El País<sup>84</sup>: *“El negocio audiovisual ha sido el terreno donde más se ha movido Miguel Barroso. Hasta el punto de crear numerosas empresas en las que han participado muchos de los que ahora son propietarios de La Sexta”*. El nombramiento de los secretarios de Estado en España es discrecional: según el art. 15 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre: *“Los Secretarios de Estado son nombrados y separados por Real Decreto del Consejo de Ministros, aprobado a propuesta del Presidente del Gobierno o del miembro del Gobierno a cuyo Departamento pertenezcan”* (BOE 28-11-1997).

En este caso, la Secretaria de Estado de Comunicación de España es un órgano superior adscrito al Ministerio de la Presidencia, siendo titular en aquel momento, la vicepresidenta primera del Gobierno, ministra de la Presidencia y portavoz del Gobierno, María Teresa Fernández de la Vega. No obstante, la propuesta de Miguel Barroso como secretario de Estado de Comunicación fue una propuesta de José Luis Rodríguez Zapatero, aunque también, según la norma, podría haber sido una propuesta de María Teresa Fernández de la Vega. Miguel Barroso tenía buena sintonía y una interlocución directa con el presidente del Gobierno y, también, por una *“cuestión jerárquica, orgánica y funcional, una relación muy intensa con María Teresa Fernández de la Vega”* (García Castillejo, EP,

---

<sup>83</sup> Díez, A. (12-04-2004). Miguel Barroso será el futuro secretario de Estado de Comunicación. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2004/04/12/espana/1081720808\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2004/04/12/espana/1081720808_850215.html) [Fecha de acceso: junio, 2016].

<sup>84</sup> Mercado, F. (07-12-2007). Numerosos compañeros de negocios que se repiten. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2007/12/07/espana/1196982009\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2007/12/07/espana/1196982009_850215.html) [Fecha de acceso: junio, 2016].



2015). Algunos altos cargos del Partido Socialista, se han referido a Miguel Barroso como una persona dentro del círculo de amistades de Zapatero, con una red de influencias e intereses<sup>85</sup>. Originariamente, su relación con el Partido Socialista, se explica porque había colaborado de forma intermitente con el PSOE desde los primeros Gobiernos de Felipe González. Sin embargo, la incorporación de Barroso al equipo de Zapatero no llegaría hasta 2003, cuando colaboró en el Libro de Estilo del PSOE para las elecciones municipales y autonómicas<sup>86</sup>. El nombramiento de Barroso por Zapatero es un mensaje claro, según García Castillejo (EP, 2015):

*“Lo que sí que se percibe desde antes del minuto uno de ese Gobierno, es que uno de los ejes de la política presidencial en aquel instante, cuando se está constituyendo el Gobierno de Zapatero, es precisamente la reforma del sector”.*

García Castillejo, asesor de Barroso en Moncloa entre 2004 y 2005<sup>87</sup>, señala que Barroso fue pieza clave en el diseño de estas políticas de comunicación, cuyo principal objetivo, era planificar y ejecutar una reforma integral del sector audiovisual español (García Castillejo, EP, 2015). El papel relevante de Barroso en el diseño de la política de comunicación del Gobierno socialista de Rodríguez Zapatero ha sido reconocido por varios entrevistados (Cortés, EP, 2015; directivo del sector audiovisual, EP, 2015; Gutiérrez, EP 2016; Sacaluga, EP, 2016). Sin embargo, algunos de ellos consideran que el objetivo real de la política de comunicación ideada por Barroso no era la reforma del sector audiovisual (Cortés 2015; Gutiérrez, 2016; Sacaluga, 2016). El diputado por el Grupo Popular en el Congreso, Miguel Ángel Cortés (EP, 2015) considera que:

*“El Partido Socialista lo único que quería era hacerse un grupo de comunicación propio con el diario Público y la Sexta. Toda la política de comunicación, no solamente la Ley General de la Comunicación Audiovisual, sino la reforma del sector audiovisual gira entorno a esto”.*

Barroso dejó la Secretaría de Estado de Comunicación después de un año y medio en el cargo. El abandono de su puesto no fue ninguna sorpresa en Moncloa, ya que él mismo acordó con Rodríguez Zapatero que su tarea terminaría antes del fin de la VIII legislatura. De hecho, la marcha del secretario coincidió con la aprobación de su plan por

---

<sup>85</sup> Gómez, L. (29-01-2012). Chacon & Compañía. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2012/01/29/domingo/1327812753\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2012/01/29/domingo/1327812753_850215.html). [Fecha de acceso: junio, 2016]

<sup>86</sup> Matías López, L. (18-05-2003). Los cerebros de la campaña. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2003/05/18/domingo/1053229953\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2003/05/18/domingo/1053229953_850215.html). [Fecha de acceso: junio, 2016]

<sup>87</sup> En diciembre de 2005 y tras la marcha de Miguel Barroso de Moncloa, Ángel García Castillejo, fue nombrado consejero de la CMT y, por tanto, se marcha también de Moncloa dejando el cargo de asesor del secretario de Estado de Comunicación.

el Consejo de Ministros<sup>88</sup>, el 24 de junio de 2005, que incluía la reforma de RTVE y el nuevo mapa de la TDT.

Además, pocos días antes se había aprobado también la Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y Fomento del Pluralismo. Uno de los cambios que reglaba esta norma (BOE, 15-6-2005), era la supresión del límite de tres operadores privados de televisión de cobertura estatal (regulado en la Ley 10/1988, de Televisión Privada). Consiguientemente a la modificación normativa, se permitía una nueva concesión de televisión en abierto para la gestión de dos canales digitales y de modo temporal, un canal analógico. Este cambio en la regulación supuso meses más tarde la aparición de La Sexta. Algunos entrevistados coinciden en que la concesión de ese canal de televisión privado se debió a la intervención directa de Miguel Barroso como secretario de Estado de Comunicación (Cortés, EP, 2015; Carbonell, EP, 2015; directivo del sector audiovisual, EP, 2015; Gutiérrez, EP, 2016; Mario Rodríguez, EP, 2015).

El paso de Barroso por Moncloa no fue exento de polémicas. Así, en esta etapa se originaron tensiones internas dentro del Partido Socialista. La base de tales enfrentamientos, fueron las discrepancias existentes, en torno a dos concepciones distintas de entender la política de comunicación, que tenía que adoptar el Gobierno de Zapatero durante su mandato (Carbonell, EP, 2015; Sacaluga, EP, 2016). El frente fue protagonizado por Alfredo Pérez Rubalcaba, Miguel Barroso y otros miembros socialistas y empresarios del sector audiovisual, que se fueron alienando en un bando u en otro. Rubalcaba era próximo al Grupo PRISA y por aquel entonces la relaciones entre el Gobierno socialista y el grupo de comunicación no eran buenas (Carbonell, EP, 2015; Sacaluga, EP, 2016).

La sintonía entre PRISA y el PSOE tiene su origen en la transición, cuando el PSOE emergió como referente de la izquierda y el diario El País se convirtió en el diario de referencia. Aunque cabe matizar, que esa sintonía era básicamente con Felipe González<sup>89</sup>. Jesús Cacho señala en un artículo publicado en el periódico digital El Confidencial<sup>90</sup>, que la decisión estratégica de Zapatero de volcar su apoyo al grupo de comunicación de Jaume Roures, “*dando la espalda*” a la vinculación histórica de PRISA con los Gobiernos socialistas, fue examinada en una reunión que tuvo lugar en Moncloa, a finales de agosto

---

<sup>88</sup>Aizpeolea, R.L. (28-09-2005). Moraleda sustituye a Barroso al frente de la Secretaría de Estado de Comunicación. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2005/09/28/espana/1127858416\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2005/09/28/espana/1127858416_850215.html) [Fecha de acceso: junio, 2016]

<sup>89</sup> Redacción (19-09-2009). El Grupo PRISA “bombardea” La Moncloa. *publico.es*. Disponible en: <http://www.publico.es/actualidad/grupo-prisa-bombardea-moncloa.html>. [Fecha de acceso: junio, 2016]

<sup>90</sup> Cacho, J. (11-10-2007). Rubalcaba a Zapatero: Pagarémos caro el enfrentamiento con PRISA porque les vamos a necesitar. Noticias de España. *elconfidencial.com*. Disponible en: [http://www.elconfidencial.com/espana/2007-10-11/rubalcaba-a-zapatero-pagaremos-caro-el-enfrentamiento-con-prisa-porque-les-vamos-a-necesitar\\_507706/](http://www.elconfidencial.com/espana/2007-10-11/rubalcaba-a-zapatero-pagaremos-caro-el-enfrentamiento-con-prisa-porque-les-vamos-a-necesitar_507706/). [Fecha de acceso: junio, 2016]

de 2007 entre el propio presidente, Rubalcaba y Barroso. Según fuentes del medio digital, Rubalcaba aseguró:

*“Vamos a pagar caro lo que está pasando con el grupo PRISA en la guerra del fútbol y creo que tomar partido es un grave error, porque vamos a necesitar muy pronto el apoyo de El País y la Ser para las elecciones”.*

Se sugiere que el origen del problema surgió cuando el Gobierno dio luz verde a la aparición de La Sexta. El directivo Jaume Roures, aparte de ser accionista del canal de televisión, era también propietario del diario Público, competencia directa del diario El País. La Sexta con Roures se hizo con los derechos de fútbol<sup>91</sup>. A estos factores de competencia, se debe añadir que coincidió con las crecientes y grandes dificultades económicas del Grupo PRISA.

La dicotomía interna del Partido Socialista sobre políticas de medios de comunicación, vinculadas a su vez, a los enfrentamientos entre los dos grupos de comunicación mencionados, quedó expuesta, públicamente, a consecuencia de unas declaraciones de Felipe González, durante el acto cívico en homenaje al fallecido, Jesús de Polanco, presidente del Grupo PRISA. *“Me preocupan el fuego amigo, los daños colaterales y otras absurdas polémicas que estamos viviendo (...)”*, fueron las palabras que el ex presidente socialista dirigió sobre el tema a algunos ministros del Gobierno español presentes en el acto encabezados por María Teresa Fernández de la Vega<sup>92</sup>.

### **5.3 Origen y elaboración del plan para la reforma del sector audiovisual español**

*“Lo primero que hacemos en el año 2004, es impulsar un plan de reforma del sector audiovisual español en el que se incorpora un elemento que en aquella coyuntura era clave: introducir, en la medida de lo posible, mayor pluralidad en el sistema”.* Ángel García Castillejo (EP, 2015)

La plasmación oficial de las propuestas regulatorias para el sector audiovisual que ya fueron recogidas en el programa electoral socialista (PSOE, 2004) e ideadas desde la primavera de 2004, fue la aprobación del Consejo de Ministros del 24 de junio de 2005 del ya citado plan para la reforma del sector audiovisual español<sup>93</sup>. Este plan, *“no era ningún decreto-ley y tampoco ninguna norma, simplemente se le dio el visto bueno en el consejo de ministros”* (García Castillejo, EP, 2015); sin embargo, el plan fue muy debatido con el conjunto del sector audiovisual, en concreto con los operadores de televisión: públicos,

---

<sup>91</sup> Redacción (19-09-2009). El Grupo PRISA “bombardea” La Moncloa. *publico.es*. Disponible en: <http://www.publico.es/actualidad/grupo-prisa-bombardea-moncloa.html>. [Fecha de acceso: junio, 2016]

<sup>92</sup> Redacción (22-09-2007). “Fuego amigo” desde el entorno presidencial. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2007/09/22/sociedad/1190412013\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2007/09/22/sociedad/1190412013_850215.html) [Fecha de acceso: junio, 2016].

<sup>93</sup> Gómez, R.G. (25-06-2005). Montilla asegura que la reforma audiovisual fomentará el pluralismo informativo. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2005/06/25/sociedad/1119650402\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2005/06/25/sociedad/1119650402_850215.html) [Fecha de acceso: junio, 2016].

privados, estatales, autonómicos y los integrados en la FORTA<sup>94</sup> y también con los usuarios, el sector de la electrónica de consumo y, por último, con los operadores como AbertisTelecom, el operador de red de transporte y difusión de la señal de televisión (García Castillejo, EP, 2015).

Ahora bien, ¿en qué consistía el plan para la reforma del sector audiovisual socialista aprobado por el Consejo de Ministros el 24 junio de 2005? En una reforma que se basaba en tres anteproyectos de ley distintos: la Ley de Servicio Público de Radio y Televisión de Titularidad Estatal, la Ley General Audiovisual y la Ley de Creación del Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales. Igualmente, se preveían dos reales decretos que debían modificar el Plan Técnico de Televisión Digital y el Plan Técnico Nacional de la Televisión Privada (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2006).

El plan tenía dos grandes objetivos, según las palabras del ministro de Industria, Turismo y Comercio, José Montilla. Por un lado, y en la misma línea de lo afirmado por García Castillejo (EP, 2015), el de fomentar el pluralismo informativo y, por el otro, el de incrementar la transparencia en la propiedad de los medios de comunicación<sup>95</sup>. García Castillejo (EP, 2015) añade, que desde un punto de vista ideológico-político, el escenario era muy empobrecedor al concentrarse las audiencias en Antena 3 y Telecinco, un sesgo muy conservador en el conjunto del sistema televisivo español. Por ello, el nuevo Gobierno, lo que se planteó fue introducir pluralidad en ese contexto (García Castillejo, EP, 2015). Montilla, haciendo alusión a la nueva Ley General Audiovisual, destacó que se modificarían una docena de leyes “anticuadas” y que se crearía un nuevo marco que pondría fin a la inseguridad jurídica<sup>96</sup>. Antes de entrar en detalle sobre la normativa audiovisual de aquel momento y su inseguridad jurídica, a continuación, se detalla un proceso anterior a este plan: el de la reforma de la radiotelevisión pública.

#### **5.4 El Consejo para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad del Estado**

Desde Moncloa, una de las primeras acciones llevada a término antes de la aprobación del plan para la reforma audiovisual en 2005, fue la creación de un Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado. A dicho Consejo se le encomendó la tarea de preparar un informe oficial, mediante Real Decreto 744/2004 como ya se ha mencionado. En concreto, se encargó a un grupo de prestigiosos intelectuales -ajenos a los círculos políticos- la redacción de un informe sobre cómo

---

<sup>94</sup> Federación de Organismos o Entidades de Radio y Televisión Autonómicos

<sup>95</sup> Gómez, R.G. (25-06-2005). Montilla asegura que la reforma audiovisual fomentará el pluralismo informativo. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2005/06/25/sociedad/1119650402\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2005/06/25/sociedad/1119650402_850215.html) [Fecha de acceso: junio, 2016].

<sup>96</sup> Gómez, R.G. (25-06-2005). Montilla asegura que la reforma audiovisual fomentará el pluralismo informativo. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2005/06/25/sociedad/1119650402\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2005/06/25/sociedad/1119650402_850215.html) [Fecha de acceso: junio, 2016].

deberían ser la radio y la televisión pública (Chinchilla, 2007, p.295). El objetivo era *“hacer una propuesta de reforma seria y consistente”* (Carbonell, EP, 2015). Las principales propuestas de dicho informe, aunque no todas ellas, terminaron recogiendo, finalmente, en la Ley 17/2006<sup>97</sup>, de 5 de junio (Chinchilla, 2007, p.295; Zallo, 2010). ¿Cuál era la situación de partida?

## 5.5 El problema de la crisis de RTVE

Para Ángel García Castillejo (EP, 2015), la creación de un consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado, era necesaria porque RTVE se encontraba en una situación de endeudamiento insoportable y la Comisión Europea había abierto un procedimiento de sanción *“con una clara amenaza de terminar imponiendo una sanción importante por el incumplimiento de la normativa comunitaria en materia de financiación del servicio público televisivo”*. Además, según García Castillejo (EP, 2015), *“a todo esto se añadía la falta de credibilidad, de caída de audiencias y la condena a la dirección de RTVE por manipulación informativa durante la Huelga del 15 de junio de 2003”*.

Alfonso Morales Fernández (EP, 2015), asesor de la Secretaría de Estado de Comunicación y sustituto de García Castillejo, destaca que en el ideario colectivo se asumía que la televisión pública estaba controlada por el Gobierno de turno, a lo que se añadía una situación económica de quiebra técnica y una falta de definición del servicio público (Morales Fernández, 2012, p. 37).

Aunque los modelos de gestión y financiación de RTVE se fijaron en la Ley 4/1980 y habían sido cuestionados de forma reiterada, seguían plenamente vigentes en 2004. Como se ha descrito anteriormente, el hecho de que el presidente del Ente RTVE fuera nombrado directamente por el Gobierno y que los 12 consejeros, designados la mitad por el Congreso y la otra mitad por el Senado por mayoría de dos tercios y por un periodo equivalente a la legislatura, habían propiciado la politización de los medios audiovisuales públicos, especialmente durante los periodos de mayoría absoluta (Fernández Alonso, 2005).

En cuanto al modelo de financiación, esta autora (2005) destaca lo sorprendente que resultaba el peso proporcional alcanzado por la publicidad frente a las subvenciones estatales. Desde 1982 hasta la aparición de las televisiones privadas en los años 90, RTVE se había financiado exclusivamente con publicidad. A partir de entonces, se inició un periodo de endeudamiento progresivo, a pesar de que se incluyeron de nuevo las subvenciones y que los Gobiernos socialistas condonaron deudas entre 1993 y 1996 (Fernández Alonso, 2005).

---

<sup>97</sup> Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal (BOE, 06-06-2006).

La reforma de RTVE, al menos económica, era inaplazable dada su enorme deuda que alcanzó los 7551 millones de euros (Bustamante, 2006, p. 227). Corría el riesgo de bancarrota con amenaza de quiebra total y de posterior desaparición (Bustamante, 2006; Zallo, 2010). Desde Bruselas la presión era máxima. Mario Monti, comisario europeo de la competencia por entonces, instaba al Gobierno a tomar una decisión ante la altísima deuda (Morales Fernández, EP, 2015). El Gobierno de Zapatero escogió plantear la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado a través del Consejo de Sabios y, posteriormente, con el anteproyecto de Ley de Servicio Público de Radio y Televisión de Titularidad Estatal, uno de los tres pilares fundamentales del plan para la reforma del sector audiovisual socialista.

Sin embargo, como se ha comentado desde los inicios de este capítulo, el compromiso del Ejecutivo socialista era el de una reforma integral del sector y no únicamente de RTVE. Por tanto, se deben tener en cuenta otra serie de retos vinculados al contexto del sector audiovisual de aquel momento, que también contribuyeron a la adopción de unas políticas de comunicación concretas y, posteriormente, a la puesta en marcha de otras medidas normativas, previstas en el plan de la reforma integral del sector audiovisual español ideado desde el Ministerio de la Presidencia.

Estos retos eran: el fracaso de implantación a la TDT, la falta de una Ley General Audiovisual y la carencia de una autoridad audiovisual estatal de regulación independiente. Se seguirán las explicaciones de Ángel García Castillejo (EP, 2015) en el siguiente apartado como hilo conductor del proceso.

## **5.6 El problema del fracaso de la implantación a la TDT (1996-2004)**

Poco después del inesperado triunfo del PSOE en las elecciones de 2004, García Castillejo fue llamado desde Moncloa para ocupar el puesto de asesor del secretario de Estado de Comunicación. Según García Castillejo (EP, 2015), los tres retos ya fueron tratados en la primera reunión con Miguel Barroso. La estrategia escogida, según explica este asesor, era tomar el proceso de transición a la TDT como eje alrededor del cual se debía acometer el conjunto de reformas del sector audiovisual. La TDT se encontraba casi paralizada desde 2002 por la quiebra de la oferta de televisión de TDT de pago, Quiero TV. Por tanto, se generó una situación de vacío de emisiones, es decir, de espectro no utilizado, lo que permitía la liberación de tres múltiples y medio. Por entonces, la implantación de la TDT en España era bastante limitada porque muchos hogares españoles no disponían de descodificadores. Una situación derivada, en parte, por la decisión del Gobierno del PP de otorgar todas las concesiones TDT y de radio digital que la planificación técnica del espectro le permitía, pero antes de que los fabricantes de receptores se comprometieran a

comercializar un número de aparatos suficientes, como para que los precios resultaran asequibles para los ciudadanos (Fernández Alonso, 2005). El coste de los descodificadores oscilaba entre los 220 y 300 euros y, además, la oferta televisiva, casi igual que la analógica, no fueron alicientes para su compra (Soto y Ribes, 2003).

En esa primera etapa de la TDT que va desde 1996 a 2004, instaurada por el Ejecutivo del PP, el modelo de servicio establecido era un sistema de televisión codificado y de pago (Carboni y Labate, 2011, p1). Uno de los principales objetivos atribuidos a la TDT era el de fomentar la competencia entre las plataformas de distribución, en especial, de aquellas ofertas de televisión de pago por satélite (Suárez, 2009, p.401). Este modelo difirió del planteado por el Gobierno de Zapatero, que se caracterizó por la puesta en marcha de una oferta de televisión en abierto, gratuita y con una oferta de máximos.

El modelo de negocio de pago en la TDT no tenía lógica económica al haber ya dos plataformas por satélite compitiendo. Además, el contexto internacional no ayudaba: *“la apuesta por la Pay TV como locomotora de la TDT, se saldó muy pronto, como en el Reino Unido, con un notable fracaso”* (Bustamante, 2008b, p.67). De acuerdo con Bustamante (2008b, p.68), las políticas de comunicación sobre la TDT, mal planteadas por el Gobierno popular, propiciaron que, todavía en 2004, en España el desarrollo de la TDT estuviera cortocircuitado y fuera uno de los más atrasados de Europa.

Con el fin de poder comprender mejor el panorama español de la TDT en 2004, es pertinente que se explique, de forma breve, cómo estuvo regulada la TDT en esta primera etapa (1996-2004). Así pues, el régimen jurídico de aquel momento, se establecía a través de la ley presupuestaria, Ley 66/1997 de Medidas Fiscales (Bustamante, 2008b, p.68). en la que, básicamente, se esbozaba el régimen regulador jurídico de los servicios de TDT (Soto y Ribes, 2003). Más adelante, el marco regulatorio quedaba complementado por el reglamento técnico aprobado con el Real Decreto 2169/1998, de 9 de octubre, promulgado por vía de urgencia y que, en 2005, quedaría anulado por el Tribunal Supremo, eliminando, de este modo, todo el modelo establecido (Bustamante, 2008b, p.67; Carboni y Labate, 2011, p.5). A nivel general, con este real decreto se ponía en marcha el Plan Técnico Nacional de Televisión Digital Terrestre (PTNTDT a partir de ahora). Se regulaban las características técnicas del servicio, la coordinación internacional y las fases de introducción de la tecnología (Soto y Ribes, 2003). Según la regulación de la TDT de aquel momento, el apagón analógico estaba previsto para el 1 de enero de 2012. Sin embargo, como es sabido, esta fecha se avanzaría a 2010 con la aprobación del Plan Nacional de Transición mediante el Real Decreto 944/2005 de 19 de julio.

Lo más decisivo, como siempre, fue el reparto de frecuencias. En relación a los canales disponibles, cada operador público o privado recibió la concesión de un solo

programa digital, el cual debía emitir *simulcast*, la misma señal que el canal analógico (Bustamante, 2008b, p.68). Como consecuencia, Antena 3, Telecinco, Canal Plus, la 1 y la 2, emitían en digital, pero todos en un mismo múltiple lo cual “no tenía mucho sentido y dejaba sin posibilidades de poder generar aplicaciones interactivas por la falta de espacio dentro de ese ancho de banda” (García Castillejo, EP, 2015).

Por todo ello, las televisiones privadas acusaban al Gobierno de otorgarles un papel marginal en el escenario digital (Suárez, 2009, p.406). De hecho, la confrontación que tuvieron con la Administración les llevó a apurar el plazo fijado por sus concesiones que fue el 3 de abril de 2002 (Suárez, 2009, p.406). Las ofertas que finalmente lanzaron fueron una réplica de las analógicas, ya que el PTNTDT había dispuesto obligatoriedad de las emisiones simultáneas con el fin de garantizar la continuidad del servicio (Suárez, 2009, p.406). Carmen Rodríguez, directora de asuntos regulatorios y relaciones institucionales en Atresmedia, (EP, 2015) afirma en este sentido:

*“Esas medidas fueron completamente inútiles. Porque impusieron a las concesionarias, entonces de ámbito estatal, el emitir en simulcast uno de nuestros canales, que entonces era el canal, o sea, no era uno de nuestros canales, sino nuestro canal. Cada uno de nosotros teníamos uno en TDT para eso nos dieron espectro, un ancho de banda, un canal de televisión digital que por supuesto no veía absolutamente nadie porque nadie tenía los televisores adaptados (...)”.*

Junto a lo anterior, se debe añadir, que previamente a que el Gobierno concediera la habilitación para emitir en TDT a las televisiones privadas mencionadas, convocó el 11 de enero de 1999, el concurso de adjudicación de la primera concesión de explotación de TDT. La fórmula se basaba en conceder a la misma entidad privada la gestión de tres canales múltiples (12 programas) junto a dos programas más de otro múltiple<sup>98</sup>. En definitiva, un total de 14 programas (Soto y Ribes, 2003). Así, la primera licencia de explotación de TDT se adjudicó a Onda Digital, S.A. Más adelante, paso a llamarse Quiero Televisión. La compañía tenía como socio dominante a Retevisión (Bustamante, 2002).

Onda Digital empezó a ofrecer sus emisiones en mayo de 2000. En cuanto a la estrategia empleada, se centró en el acceso a Internet desde el televisor y en una tarifa única de abono. Sin embargo, el problema fue que, a finales de ese mismo año, solo habían conseguido 113.000 abonados, un 3,8% del total. A pesar de que intentaron buscar soluciones cambiando de estrategias, Quiero TV perdió más 240,4 millones de euros y la situación fue empeorando hasta llegar a la quiebra (Bustamante, 2002).

---

<sup>98</sup> Las tecnologías utilizadas en TDT se traducen en que en los 8 Mhz disponibles se puede transmitir un flujo digital, denominado multiplex, del orden de unos 20 Mb/s que es compartido por 4 / 5 canales digitales.



La última medida del Gobierno de Aznar en torno a la TDT fue la convocatoria de concursos para acceder a la explotación de dos programas de TDT en abierto. La convocatoria se produjo el mismo día que se renovaron las concesiones de TDT a Antena 3 de Televisión, Gestevisión Telecinco, y a Sogecable (Soto y Ribes, 2003). Estos radiodifusores comerciales denunciaron la discriminación que habían padecido por las limitaciones establecidas en la Ley de Televisión Privada de 1988 que les impedían participar en los concursos para nuevas licencias (Suárez, 2009, p.407). Los dos programas fueron adjudicados a Net TV y Veo TV. A ambos concesionarios les afectó especialmente la inexistencia de receptores, ya que solo podían emitir en tecnología digital (Fernández Alonso, 2005). ¿Qué ocurría? responde un directivo del sector audiovisual (2015, EP)

*“Era como si te regalaban un coche en un país que no tiene carreteras; les han dado la licencia para emitir en TDT, pueden tener emisiones en el aire, pero no estaban las instalaciones de antenas colectivas adaptadas y una buena parte de los receptores no tenían TDT. Ponían la señal en el aire, pero no la recibía nadie”.*

Asimismo, se debe recordar que los receptores digitales eran por entonces caros y que la señal solo tenía una cobertura del 20% de la población (Madrid y Barcelona) (Suárez, 2009, p.428). Frente a la situación de estancamiento de la implantación de la TDT, ambos operadores consiguieron que el Gobierno popular, les liberase de algunas obligaciones. No obstante, tanto Veo TV como Net TV, renunciaron a desarrollar su programación, haciendo una nula contribución a la TDT (Arrese y Ariño, 2005, p.198; en Suárez 2009, p.428).

Finalmente, en cuanto al ámbito autonómico, cada Gobierno disponía de dos canales para su televisión pública y otros dos, que podían conceder a la gestión privada (Bustamante, 2002). El problema fue la asimetría en el desarrollo de la TDT en este ámbito, que afectó de forma desigual, tanto en la adjudicación de concesiones para la gestión indirecta del servicio, como en la implicación de las televisiones públicas (Suárez, 2009, p.428)

Desde una perspectiva general, según García Castillejo (2008), el Gobierno de Aznar partió del error de considerar viable la aparición de una nueva oferta de televisión de pago que, con un espectro limitado y, por consiguiente, con una grave rémora de oferta de canales y de contenidos, tenía que competir con los operadores de cable y con las dos plataformas de televisión por satélite (Vía Digital y Canal Satélite Digital) con una amplia oferta.

Ante este panorama, para reorganizar la TDT –que como se ha apuntado, debía ser el eje alrededor del cual se debían acometer el conjunto de reformas para el sector audiovisual– el Gobierno de Zapatero, ideó el plan de medidas urgentes para el impulso de la TDT, de liberalización por cable y de fomento del pluralismo. Este plan se explicará con detalle en otro capítulo de este trabajo, pero es pertinente mencionar algunos puntos. Se aprobó por el Consejo de Ministros el 30 de diciembre de 2004.

Se trataba de ofrecer una hoja de ruta para el conjunto del sector audiovisual español, con el fin de ofrecer un calendario concreto de actuaciones públicas (García Castillejo, EP, 2015); se preveía iniciar conversaciones con los agentes del sector, con el objetivo de concretar acciones para el impulso de la TDT (Suárez, 2009, p.411); el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio preveía antes del verano de 2005 y mediante real decreto, la modificación del Plan Técnico Nacional de la TDT (RD 2169/1998), la readjudicación de las frecuencias asignadas inicialmente a Quiero TV; de igual modo, se detallaba el contenido del anteproyecto de la ley que debía articular el plan de medidas urgentes, lo que sería la Ley 10/2005<sup>99</sup>; y, por último, se preveía avanzar dos años el cese de las emisiones analógicas, que pasaría a ser en 2010 (Suárez, 2009, p.411).

## 5.7 El problema de inseguridad jurídica

El segundo problema de las políticas de comunicación en materia audiovisual en España era su inseguridad jurídica, y es que la legislación del sector audiovisual en España viene determinada por su carácter sedimentario.

*“Todo se va apilando. Se va modificando, derogando aspectos parciales de las leyes precedentes y, al final, se va generando una serie de magma, generador de inseguridad jurídica, en el que, tenemos legislación en función de las coberturas, tenemos legislación en función de las infraestructuras, tenemos legislación en función de las titularidades, en función de la tecnología...”* (García Castillejo, EP, 2015).

Alfonso Morales (EP, 2015), asesor en Moncloa, señala que la abundante normativa se había ido dictando y acumulando como por “*aluvión*” y que muchas de esas normas estaban obsoletas. Había legislación por cable, satélite, terrestre, autonómica, local, y, además, muchos preceptos se contradecían. Una situación que generaba “*mucha*” inseguridad jurídica y que, asimismo, no respondía las necesidades del sector audiovisual.

En definitiva, la percepción era que la legislación española sobre radio y televisión requería una reformulación, sobre todo por la dispersión normativa que caracterizaba el

---

<sup>99</sup> Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo (BOE, 15-6-2005).

sector audiovisual español. Se sumaba también, las “*excesivas modificaciones*” realizadas, incluso de manera precipitada por la vía de las leyes de acompañamiento a los PGE (Fernández Alonso, 2015). Una percepción prácticamente unánime en los entrevistados pertenecientes a ámbitos tan distintos como el político, académico e industrial (López, EP, 2015; Malaret, EP, 2015; Botella, EP, 2013; García Castillejo, EP, 2015; Morales Fernández, EP, 2015; directivo sector audiovisual, EP, 2015, Carmen Rodríguez, EP, 2015; Mario Rodríguez, EP, 2015).

De manera que no es de extrañar, que el esquema audiovisual que se diseñó desde la Secretaría de Estado de Comunicación de Miguel Barroso, tuviera como base una Ley General Audiovisual. Debía homologar, armonizar y eliminar las leyes obsoletas, simplificando y unificando todo el conjunto legal del audiovisual español (Morales Fernández, EP, 2015).

Bruselas fue otro de los motivos que propiciaron, pero más adelante, la elaboración de una nueva norma general. El Parlamento y el Consejo Europeo, modificaron en 2007 la Directiva 89/552/CEE, llamada “Televisión sin fronteras”. La nueva Directiva 2007/65CE, pasaba a ser de “Servicios de medios audiovisuales sin fronteras” (Diario Oficial de la Unión Europea, 18-12-2007) y presentaba novedades que debían trasponerse a la legislación de cada estado miembro. Cabe precisar que cuando el Ministerio de Industria realizó el primer borrador de la Ley General Audiovisual del Gobierno de Zapatero en 2005, todavía no se había modificado la Directiva 89/552/CEE.

### **5.8 La ausencia de una autoridad audiovisual independiente de ámbito estatal**

España es un caso único en Europa, pues a diferencia de otros países del entorno europeo, la desaparición del monopolio público de radiotelevisión en el año 1989, no fue acompañada de la creación de una autoridad de regulación independiente (Malaret, 2011, p.24). Las funciones de administración y control de la legislación audiovisual correspondieron al ámbito del Estado, es decir, a las autoridades del Gobierno de turno. Un esquema que fue reproducido en las distintas comunidades autónomas, salvo en Cataluña, Navarra y Andalucía, donde se desplegaron autoridades audiovisuales independientes con poderes relevantes y homologables a las otras autoridades europeas (Botella, 2007, p.2). Ángel García Castillejo (2006), considera que:

*“La carencia de una autoridad independiente para el sector audiovisual reviste una especial gravedad desde el momento en que España comparte con los demás Estados de la Unión una misma concepción de la democracia y del ejercicio de una serie de derechos y libertades (...)”*

Dos de los problemas graves que se derivan de la carencia de la autoridad reguladora independiente, aunque existen otros, se relacionan con la falta de seguimiento y sanción de incumplimientos por parte de los operadores de televisión privada, concernientes a la publicidad máxima permitida en la normativa europea y, a la arbitrariedad en los procesos de adjudicación de licencias de radio y televisión (Fernández Alonso, 2005).

En España, la gestación de una autoridad independiente sectorial de ámbito estatal fue un resultado largo y finalmente fallido, que se inició con el Acuerdo del Pleno del Senado de 17 de noviembre de 1993, de la Comisión Especial para el Estudio de los Contenidos Televisivos, y que culminó con su inclusión en la LGCA de 2010. En concreto, el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA a partir de ahora) quedó regulado en el Título 5 de dicha Ley.

Ante este reto, esta investigación muestra que, finalmente, el CEMA no se reguló en una ley exclusiva para ello, tal y como estaba previsto desde un primer momento, por razones que se explicarán más adelante. Más importante es que el CEMA jamás llegó a constituirse. Con la llegada al poder del Partido Popular con mayoría absoluta, tras las elecciones generales del 20 de noviembre de 2011, las políticas de comunicación cambiaron (García Castillejo, 2012, p.1) y el resultado fue que el CEMA jamás se constituyó. Se modificó la LGCA derivando las funciones de éste a un nuevo organismo multisectorial como es la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC y Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la CNMC). Esta cuestión será introducida con detalle en el epílogo de esta investigación.

## **CAPÍTULO VI: LA REACTIVACIÓN DE LA TDT COMO EJE Y PRETEXTO DE LA REFORMA DEL SECTOR AUDIOVISUAL SOCIALISTA**

### **6.1 Introducción**

Después de las elecciones generales de marzo de 2004 y el acceso al Gobierno del Partido Socialista, el nuevo ejecutivo presidido por José Luis Rodríguez Zapatero, emprendió la cuestión de la implantación de la TDT tempranamente. De hecho, tal y como se ha explicado en el capítulo anterior, ya en la primera reunión sobre la reforma del sector audiovisual que tuvo lugar en la Secretaría de Estado de Comunicación, la implantación de la TDT alcanzó una importancia crucial. Y la alcanzó, no solamente porque era uno de los problemas que el Ejecutivo debía solucionar frente a la situación de parálisis que sufría la TDT en España por aquel entonces (García Castillejo, 2009a, p.253), sino porque se decidió que el proceso a la transición a la TDT sería el eje alrededor del cual se debiera acometer el conjunto de reformas previstas para el sector audiovisual español (García Castillejo, EP, 2015). Para Eladio Gutiérrez (EP, 2016), ex presidente de Impulsa TDT, el nuevo Gobierno lo que planteaba es lo siguiente: *“aprovechando que tenemos que hacer la transición a la TDT, vamos a reformar el marco legislativo del audiovisual en España”*. De ese modo, tal obligación permitía redefinir el marco audiovisual.

No obstante, considerando que el Gobierno socialista tenía un punto de partida complejo, marcado por una implantación a la TDT interrumpida desde 2002 con la quiebra de Quiero TV, y fruto del fracaso de las políticas de comunicación ideadas y desarrolladas por el Gobierno anterior, ¿cuál era el plan del Gobierno socialista para activar la implantación de la TDT?, ¿qué medidas se desarrollaron?, ¿había otros fines en el plan de implantación a la TDT aparte de los mencionados?

El objetivo de este capítulo es explicar el conjunto de acciones y medidas legislativas que configuraron el plan de implantación e impulso de la TDT en España a lo largo de la segunda legislatura de Zapatero (2004-2008). Asimismo, se introducirán otras consideraciones en torno a la voluntad política del plan en cuestión.

### **6.2 El pluralismo como objetivo esencial en la reforma audiovisual socialista**

En el capítulo anterior se ha apuntado que *“introducir mayor pluralidad al sistema”* (García Castillejo, EP, 2015), era el objetivo fundamental del conjunto de políticas de comunicación diseñadas para la reforma del sector audiovisual socialista en 2004. Para alcanzarlo, resultaba ineludible, una implantación exitosa de la TDT en todo el territorio

español. Pero, ¿por qué era tan importante el éxito de la implantación de la TDT para conseguir más pluralismo?

En primer lugar, se debe matizar, que el tipo de pluralismo que el Gobierno socialista trataba de introducir en el sistema mediático español era de tipo externo. Y, por tanto, *“surge de la variedad de empresas (públicas o privadas) y de medios (impresos, de radiodifusión, digitales, etc.) y de contenidos que expresan líneas editoriales diversas”* (Humanes y Montero, 2013, p.568). A diferencia del pluralismo interno que busca, a través de una amplia gama de valores, opiniones, informaciones e intereses, un vehículo de expresión dentro de un medio de comunicación determinado (Consejo de Europa, 1994, p.8; en Llorens 2001, p.125).

En otras palabras, el Gobierno de Zapatero tenía como objetivo introducir más operadores de televisión privada en el escenario televisivo español. Por consiguiente, una de las primeras tareas necesarias para poner en marcha la implantación de la TDT y empezar a trabajar para conseguir dicho objetivo, era la reorganización del espacio radioeléctrico, que hiciera posible la disposición de canales adicionales digitales. Sin embargo, uno de las primeras acciones que inició el *“gabinete de Barroso”*, incluso, antes de la reorganización del espacio radioeléctrico, fue, primero, permitir a Sogecable que emitiera en abierto (directivo del sector audiovisual, EP, 2015). Así, el canal codificado Canal Plus, pasaría a ser Cuatro. Seguidamente decidió convocar un concurso para conceder un cuarto canal analógico de televisión privada en abierto de ámbito nacional, que también se extendería a la emisión en tecnología digital, una concesión que ganó La Sexta.

Dicha concesión en un contexto donde se tenía que migrar de la señal analógica a la digital, no parecía tener mucho sentido. Así también lo manifestaron varias personas próximas al Partido Socialista en las entrevistas realizadas en esta investigación. También, en opinión de un directivo del sector audiovisual (EP, 2015), Barroso actuó de forma *“salomónica”*. Según Eladio Gutiérrez (EP, 2016), el modelo que se planteó tenía *“un fondo político clarísimo, como han hecho todo los Gobiernos”*. El ex presidente de Impulsa TDT (EP, 2016) afirma, que, de alguna manera lo que se pretendía desde el Ejecutivo socialista, era diseñar un escenario en el que hubiera dos televisiones de derechas (Antena 3 y Telecinco) y dos televisiones progresistas (Cuatro y La Sexta). Es decir, se tenía como objetivo crear una oferta televisiva equilibrada desde el punto de vista del pluralismo externo y, que incluyera también, una armonía ideológica a nivel editorial.

Eladio Gutiérrez (EP, 2016), presidente de Impulsa TDT por aquel entonces, explica cómo se plasmó el objetivo real de introducción de más *“pluralismo”* del Gobierno socialista en una reunión:

*“Me pusieron cuatro copas delante. Y mira... Antena 3, Telecinco y Canal Plus, a éste le tenemos que dar una licencia en abierto. Abrir la licencia es un compromiso electoral. Pero lo que queremos es que haya un escenario equilibrado. Y entonces vamos a sacar una licitación para que haya un cuarto operador que equilibre el escenario.”*

Según Gutiérrez (EP, 2016), el Gobierno de Zapatero estaba equivocado por considerar que podría orientar ideológicamente el panorama audiovisual español, sin considerar que la orientación ideológica podía variar en función de las dinámicas del mercado: *“mañana habrá unos cambios, unas fusiones, unas modificaciones accionariales que lo reorienten hacia un lado o hacia otro”* (Gutiérrez, EP, 2016). En la misma línea, un directivo del sector audiovisual (EP, 2015) considera, que el *“pretexto”* de implantación de la TDT, *“le vino muy bien al Gobierno socialista”* para conseguir el objetivo de equilibrio ideológico mencionado.

Asimismo, Enrique Bustamante ha sido crítico por la falta de evaluación de esta política (2013, p.285):

*“Los enfrentamientos y riesgos políticos corridos por el empeño de abrir un nuevo canal analógico socapa del incremento del pluralismo, se entienden mal en plena transición digital y solo con notable ingenuidad pueden ampararse en la pretensión de aumentar la diversidad de la oferta o peor aún, como se afirmaba extraoficialmente, de abrir paso a un canal de izquierdas (...)”*

Por su parte, Zallo (2011a, p.307) afirma que se trata de un *“pluralismo interesado”* con el fin de responder al control ejercido por Aznar sobre el mapa televisivo español, al incluir a Mundo (Vevo TV) y Vocento (Net TV), creando así grupos de comunicación afines a su ideología. El Gobierno de Zapatero trató de contrapesar este mapa, ofreciendo más espacio a grupos ideológicos más afines (La Sexta), *“incluso forzando las formas legales más allá del decoro procesal”*. No obstante, de acuerdo con Zallo (2011a, p.307) lo cierto es que se ganó en pluralismo y se evitaba un panorama televisivo excesivamente conservador, pero también *“se evidenciaban, para sonrojo del sistema mediático, las relaciones entre poderes y operadores”*.

### **6.3 Obligaciones europeas y la apuesta por la modalidad de TDT en abierto**

Aparte de introducir *“más pluralismo”*, se tenían que hacer de igual forma, los deberes europeos con respecto a la TDT. En 2005, la Comisión Europea en su comunicación sobre *“cómo acelerar la transición desde la televisión analógica a la*

*digital*<sup>100</sup>, reiteró su preferencia por una transición rápida de TDT (García Castillejo, 2009a, p.251).

Así, se debían cumplir una serie de obligaciones sobre este asunto. Entre ellas, que el apagón analógico tuviera como fecha límite el 2012<sup>101</sup>. Esta fecha máxima ya estaba prevista en el Real Decreto 2169/1998 (ver punto 5.6). La Comisión Europea estimaba que el apagado analógico estimularía la innovación y el crecimiento del mercado de equipos, y contribuiría a cumplir con la agenda diseñada en Lisboa que tenía como objetivo introducir a Europa en la sociedad del conocimiento. También de cara al consumidor, preveía una serie de ventajas, por ejemplo: una calidad mejorada de imagen y sonido, la mejor recepción portátil y móvil, más canales de televisión, mejoras en los servicios audiovisuales entre otras (García Castillejo, 2008).

Según García Castillejo (EP, 2015), la TDT permitía la liberalización real de la televisión en España. Así, lo que se plantea desde el Gobierno socialista:

*“Es introducir pluralidad en un escenario muy empobrecido, donde se encuentran concentradas las audiencias en Antena 3 y Telecinco. A partir de ahí, conjugando el proceso de transición a la TDT, conjugando la importancia de una nueva ley general que liberalice el sector y que pase de un entorno concesional a un entorno ya de libre competencia y por tanto en régimen de licencias, un sector liberalizado”* (García Castillejo, EP, 2015).

Otro empeño importante del Gobierno socialista, fue que la TDT en un primer momento, debía ser de acceso general y gratuito, como vía de acceso social a los beneficios de la sociedad de la información (Zallo, 2010). Más adelante se modificaría para permitir la TDT de pago con el Real Decreto-ley 11/2009, de 13 de agosto, por el que se regula, para las concesiones de ámbito estatal, la prestación del servicio de televisión digital terrestre de pago mediante acceso condicional. Con la aprobación de este Real Decreto Ley, el modelo de explotación de la TDT se volvió mixto (BOE, 15-09-2009).

Como se detallará en el siguiente punto, el modelo TDT por el que apostó el Gobierno socialista, se caracterizó por unas medidas legislativas, planes y acuerdos con el sector televisivo privado, que tenían como objetivo la multiplicación de canales en abierto, ampliando la oferta televisiva con el fin de introducir más pluralismo. Sin embargo, explica Eladio Gutiérrez (EP, 2016), que, en 2005, ya vislumbró que el modelo planteado sería insostenible a nivel económico en un futuro próximo: *“No habrá posibilidades de financiación para 24 canales porque no va haber dinero. Y no se sabía nada de la crisis”*.

---

<sup>100</sup> Esta posición se apoya en la Comunicación de la Comisión de 2003, sobre “la transición de la difusión analógica a la digital”

<sup>101</sup> La Comunicación de la Comisión Europea fijó a principios de 2012 el plazo para el abandono de la televisión analógica en los Estados miembros (CE 2003 CE 2005)



Cuando fue nombrado presidente de Impulsa TDT en 2007, Gutiérrez preparó un decálogo de cuestiones que quería llevar a término alrededor de la TDT, entre ellas, proponer que se introdujera, también, la modalidad de TDT pago. A su parecer, la única opción viable para hacer sostenible el modelo de TDT propulsado por el Gobierno socialista era un modelo mixto (Gutiérrez, EP, 2016).

A pesar de sus esfuerzos para convencer al secretario de Estado de Telecomunicaciones y al Consejo Asesor de Telecomunicaciones de la Sociedad de la Información (CATSI a partir de ahora), de sus propósitos, entre los cuales también se encontraba el tema de regular la TDT de alta definición, no sirvieron para nada. Tampoco tuvo éxito en sus intentos para convencer a algunos de los directivos de los operadores de televisión privada sobre estos aspectos de la TDT.

#### **6.4 El proyecto de implantación a la TDT en 2004**

Desde la Secretaría de Estado de Comunicación lo tenían claro, para conseguir reactivar la implantación de la TDT, la estrategia era muy sencilla. Aprobar una Ley de Medidas Urgentes<sup>102</sup> que permitiera modificar los planes técnicos y los reales decretos existentes en torno a la TDT hasta la fecha (García Castillejo, EP, 2015).

Si bien es cierto es que las políticas vinculadas a la TDT se diseñaron fundamentalmente en el Ministerio de la Presidencia, el proyecto de implantación a la TDT siguió siendo responsabilidad de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (SETSI a partir de ahora). Adscrita al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, liderado en aquel momento por José Montilla, como ministro y máximo responsable (Suárez, 2009 p. 444).

La voluntad de José Montilla, de querer reactivar la implantación de la TDT, fue patente y reiterada desde los primeros meses de la primera legislatura de Zapatero (2004-2008), manifestando en diversas ocasiones la necesidad de consenso con y entre los agentes del sector audiovisual y otorgando mayor protagonismo a los operadores de televisión comercial (Suárez, 2009 p.445). Se debe recordar, que, en la legislatura anterior, el Gobierno popular no consiguió implicar al sector de la televisión privada al otorgarles un papel marginal en la implantación de la TDT. Además, había un escaso interés por parte de los operadores por generar un escenario de más competencia y con un modelo de negocio dudoso (Suárez, 2009 p.444).

Ya en junio de 2004, el Ministro José Montilla manifestó su intención de romper el “círculo vicioso” en torno a la TDT y trató de poner de acuerdo a operadores, productores de contenidos o fabricantes de aparatos con el fin de adelantar el “apagón analógico”,

---

<sup>102</sup> Hace referencia a la Ley 10/2005 de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo (BOE, 15-6-05).

previsto, en aquel momento, para 2012<sup>103</sup>. Sin lugar a dudas, la creación de un contexto favorable era indispensable para conseguir activar de nuevo la implantación de la TDT. Poco a poco, se consiguió crear este entorno favorable entre el Ejecutivo socialista y los diferentes agentes del sector audiovisual e incluso, dentro del mismo sector. A finales de 2004 parecía que el conjunto del sector televisivo se mostraba predispuesto a afrontar el relanzamiento de la TDT (Suárez, 2009 p.444). Fue entonces cuando el Gobierno socialista aprobó el plan técnico de TDT local y anunció un plan de medidas urgentes en torno a la TDT.

### **6.5 La modificación del Plan Técnico de Televisión Digital Local**

La primera medida concerniente a la TDT propulsada por el Ejecutivo socialista fue, el Real Decreto 2268/2004, de 3 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Local. Por tanto, con esta norma se modificó dicho Plan, el cual había sido aprobado dos días antes de las elecciones generales de 2004 (BOE 04-12-2004). Los cambios introducidos no fueron extremos, simplemente rectificaban algunos aspectos que se habían visto alterados con el transcurso del 2004 (Suárez, 2009, p. 446).

Básicamente, la norma tenía como objeto realizar ajustes en las demarcaciones y adjudicar canales adicionales -siempre y cuando no existieran razones de carácter técnico que lo impidieran- y establecer de forma expresa el reinicio del cómputo de los plazos para las actuaciones que debían ejecutar algunas comunidades autónomas. También, la ampliación en dos años la posibilidad de utilizar la tecnología analógica a los adjudicatarios de concesiones de televisión digital local bajo determinadas condiciones (BOE, 04-12-2004).

En síntesis, este cambio de la normativa, significó la modificación del ámbito de algunas demarcaciones, la creación de otras nuevas y se ampliaron algunos plazos. En concreto, se extendió a dos años, hasta el 1 de enero de 2008, la fecha para emitir en analógico a los adjudicatarios de concesiones para la prestación de servicio público de TDT local (García Leiva, 2006, p.12).

### **6.6 El plan de impulso a la TDT (30-12-2004)**

Con el fin de hacer frente la situación de parálisis que sufría la TDT en España, el Consejo de Ministros llegó a un acuerdo en la sesión celebrada el 30 de diciembre de 2004,

---

<sup>103</sup> Martín, A. (23-06-2004). El Gobierno quiere adelantar el fin de la televisión analógica. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2004/06/23/sociedad/1087941611\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2004/06/23/sociedad/1087941611_850215.html) [Fecha de acceso: junio, 2016]

y presentó el Plan de Impulso a la TDT, de Liberalización del Cable y Fomento del Pluralismo (García Castillejo, 2008).

En la práctica, este plan significó presentar una hoja de ruta para el conjunto del sector audiovisual español con un calendario concreto de actuaciones públicas válido para el sector audiovisual en su globalidad: operadores de televisión, operadores de red, de transporte y difusión de señales, a fabricantes de equipos de electrónica de consumo, al sector comercial y a los usuarios (García Castillejo, 2008) ¿En qué consistió dicho plan?

Los cinco ejes principales de actuación previstos en el plan eran los siguientes:

1. La modificación del Plan Técnico Nacional de Televisión Digital, mediante real decreto<sup>104</sup> antes de verano de 2005.
2. La reasignación de frecuencias liberadas tras la desaparición de Quiero TV (2002). Se pretendía alcanzar una oferta televisiva de al menos 14 programas de cobertura nacional.
3. Las emisiones de los nuevos programas de cobertura estatal antes mencionados, se iniciarían en otoño de 2005.
4. Se introducía el adelanto de 2012 a 2010 como fecha límite del período de transición a la TDT, también, conocido popularmente como apagón analógico. La modificación de dicha fecha se concretaría en el Plan Técnico Nacional de Televisión Digital.
5. Se preveía la coordinación de las fechas de lanzamiento de las televisiones digitales de cobertura nacional, autonómica y local. Las fechas previstas eran: las nacionales iniciarían los nuevos programas en otoño de 2005, las autonómicas a partir de enero de 2005 y las locales, desde agosto de 2005 a 1 de enero de 2008. (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2004)

Asimismo, cabe apuntar que este plan incluía el contenido del anteproyecto de la Ley de Medidas Urgentes<sup>105</sup> que debía articular dicho plan. Por tanto, la norma tenía como objetivo la disposición de un marco legal adecuado para la canalización del impulso a la TDT. Algunos de los aspectos más relevantes que contenía el anteproyecto de la ley era, por ejemplo, la definición del procedimiento y las condiciones para la readjudicación de frecuencias (Suárez, 2009, p.458).

Otro aspecto relevante del plan, es que también estaba previsto que el Gobierno socialista y el sector audiovisual definiera, mediante un acuerdo, el impulso de la TDT en España. Para ello, se debían pactar los siguientes ejes de actuación conjunta: plan de antenización digital sobre antenas colectivas; apoyo y fomento del equipamiento de

---

<sup>104</sup> Finalmente fue el Real Decreto 944/2005, de 29 de julio (BOE, 30-07-2005)

<sup>105</sup> En su posterior aprobación fue la ley 10/2005 de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo (BOE, 15-06-2005).

receptores de TDT en los hogares; plan institucional de comunicación de apoyo a la migración hacia la TDT del Gobierno y operadores de televisión y el establecimiento de las condiciones mínimas de la oferta en la TDT (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2004).

¿Cómo afectó la ejecución del plan en la regulación de la TDT? Tras el acuerdo del Consejo de Ministros, se prosiguió a su ejecución y, en los meses de junio y julio, se aprobó un paquete legislativo formado por la Ley 10/2005 de Medidas Urgentes y una serie de reales decretos y órdenes ministeriales, que permitían el desarrollo de este marco normativo (García Castillejo, 2009a, p.253). Estas medidas legislativas se explicarán posteriormente en este capítulo.

Junto a lo anterior, la definición de un marco de conocimientos que sirviese de referencia a todos los actores del sector audiovisual implicados, fue otro elemento clave a la hora de crear un contexto próspero para la reactivación de la implantación de la TDT (Suárez, 2009, p. 451). Uno de ellos se dio en febrero de 2005 cuando se hizo público el “Informe para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad del Estado”<sup>106</sup>. En dicho informe se presentaban numerosas conclusiones en relación a la TDT. Por ejemplo, la recomendación de que el modelo de negocio fuera en abierto y que su oferta combinara canales generalistas y temáticos. Asimismo, se sugirió, que RTVE tuviese un papel más activo y se manifestó la necesidad de que le asignasen más programas digitales,<sup>107</sup> entre otras recomendaciones.

## **6.7 El pacto de editores en un contexto de paz audiovisual**

El 29 de junio de 2005, según apareció publicado en el diario El País<sup>108</sup>, el Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, se reunió en la Moncloa con los representantes de las cadenas de televisiones privadas, con el objetivo de explicarles su plan para la reforma del sector audiovisual a partir de la TDT. Los asistentes a la reunión fueron (de izquierda a derecha según la foto adjunta a continuación): Alejandro Echevarría (Telecinco); Mauricio Carlotti (Antena 3); Santiago Bergarcehe (Vocento-Net TV); José Manuel Lara (presidente UTECA); José Luis Rodríguez Zapatero (presidente); José Montilla (ministro de Industria, Comercio y Turismo); Jaime Castellanos (Vevo TV); Javier Díez de Polanco (Sogecable) y Jorge de Corral (secretario general de UTECA).

---

<sup>106</sup> Dicho informe fue encargado a través del Real Decreto 744/2004, de 23 de abril (BOE, 24/04/2004) por el que se creó un Consejo de Expertos

<sup>107</sup> En el Real Decreto 2169/1998, de 9 de octubre por el que se aprobó el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrenal, a RTVE se le adjudicaron únicamente dos programas digitales, los cuales estaban ubicados en un canal múltiple compartido con los operadores privados (BOE, 16-10-1998).

<sup>108</sup> Agencias (29-06-2005). Las televisiones privadas piden a Zapatero que su reforma incluya también a las autonómicas. *elpais.com*. Disponible en: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2005/06/29/actualidad/1119996003\\_850215.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2005/06/29/actualidad/1119996003_850215.html) [Fecha de acceso: junio, 2016].



Fuente: el País, 29 de junio de 2005

Según afirma Eladio Gutiérrez (EP, 2016), es en esa reunión donde se cierra *“el pacto de los editores”*. En esencia, en dicho pacto había una serie de obligaciones como la participación en Impulsa TDT<sup>109</sup> y la contrapartida era:

*“En este proceso de transición, como tú vas a hacer todo esto, yo contigo me comprometo a dos cosas. Primero, te doy unos canales que sirven de atractivo en el proceso de transición a la TDT; y, segundo, si haces los deberes y llegas al 3 de abril de 2010 apagando, te doy un extra premium bonus, que son canales nuevos hasta completar un múltiplex completo solo para ti”* (Directivo del sector audiovisual, EP, 2015).

En otras palabras, para obtener los canales extras prometidos por el Gobierno de Zapatero, el pacto consistía en la participación directa y activa en la implantación de la TDT. Así, por ejemplo, los proyectos vinculados a Impulsa TDT, se financiarían al 50% entre operadores privados y la administración pública (directivo del sector audiovisual, EP, 2015). Además, los operadores de televisión comercial debían cumplir una serie de condiciones vinculadas a la explotación de estos canales. Carmen Rodríguez (EP, 2015), explica el pacto de la siguiente manera:

*“Ustedes tienen que pedir esos canales, tienen que invertir mucho dinero, tienen que ofrecer programaciones alternativas; tienen que fomentar que los*

---

<sup>109</sup> Impulsa TDT, fue una asociación formada por RTVE, Telecinco, Sogecable, Antena 3, la Sexta, Net TV, Veo Televisión, la FORTA y Albertis Telecom. Su objetivo principal era promover la TDT y el desarrollo del proceso de transición en colaboración con las Administraciones Públicas. Así, Impulsa TDT y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, firmaron diversos convenios para la ejecución de acciones conjuntas con el fin de cumplir dicho objetivo.

*ciudadanos sientan que efectivamente a través de ese sistema van a tener una oferta más amplia, más diversa, etc. Y cuando ustedes terminen, cuando este proceso salga bien, como ustedes van a liberar un gran ancho de banda, que es todo el canal que tienen en analógico, convertiremos ese ancho de banda en un múltiple digital para ustedes”.*

También señala, que las condiciones impuestas para conseguir los canales adicionales eran realmente “gravosas”. “Tuvimos que gastar mucho dinero” para cumplir con las obligaciones requeridas, por ejemplo, en desarrollos interactivos de juegos que después “no sirvieron para nada” (Carmen Rodríguez, EP, 2015). Sin embargo, desde la perspectiva de Atresmedia, Carmen Rodríguez (EP, 2015), afirma que, a pesar de que la inversión económica era grande y les supondría un esfuerzo importante, se llevaron a término los cálculos empresariales pertinentes y “nos salían los números”.

Por su parte, Mario Rodríguez (EP, 2015) alega que la multiplicación de canales era la única forma de “tirar del carro” de la transición analógica a la digital. Puesto que, si no se hacía de esa forma, el telespectador no tenía ningún tipo de incentivo para comprar el televisor nuevo o el receptor digital. No obstante, afirma igualmente que

*“el número de canales no era tanto un deseo nuestro como siempre un objetivo por parte del Gobierno de controlar el número de canales que había en emisión. Porque siempre han creído que nosotros lo primero que haríamos es multiplicar por siete el número de canales. Nada más lejos de la realidad”.*

Por otro lado, se debe apuntar que los pactos que los operadores privados habían suscrito con el Gobierno socialista, tuvieron un carácter bilateral y no a través de ninguna institución. O sea, en realidad el “pacto de editores” fueron una sucesión de pactos que se produjeron entre los diferentes operadores de televisión y el Estado (directivo sector audiovisual, EP, 2015).

En la reunión en Moncloa, Zapatero se reunió con los representantes de las televisiones privadas, con el fin de conseguir el visto bueno al pacto. Como se ha apuntado antes, en un primer momento se concederían a los operadores de televisión una serie de canales adicionales y al final el proceso de transición a la TDT, si el resultado era exitoso, se adjudicarían algunos canales más. En ese momento inicial, el escenario televisivo que se dibujó se planteó de la siguiente manera: 5 canales para RTVE; 3 canales para Antena 3, Telecinco y Sogecable, respectivamente; 2 canales para el futuro nuevo entrante (La Sexta) y finalmente, 2 canales para Veo TV y Net TV. En definitiva, un total de 20 canales (Gutiérrez, EP, 2016).

Como consecuencia del diseño de este reparto, Net TV y Veo TV no estuvieron de acuerdo con el planteamiento mencionado, por el hecho de no disponer también de 3

canales, como se preveía para los operadores de televisión más antiguos. Por eso, reclamaron a Zapatero, que, en algún momento del proceso de transición a la TDT, las condiciones deberían ser las mismas. Fue entonces cuando el presidente del Gobierno, les aseguró que, si cumplían con las condiciones requeridas, al final del proceso, les concedería -como al resto de operadores de televisión privada- un múltiple completo (Gutiérrez, EP, 2016). *“La promesa de darles un múltiple, al final, es lo que convence a todos a firmar la paz audiovisual o el pacto de editores”* (Gutiérrez, EP, 2016).

En este sentido, Gutiérrez (EP, 2016) señala que Zapatero, a cambio de ese pacto basado en la adjudicación de canales adicionales, exigió a dichos operadores que dejaran entrar a los dos nuevos actores previstos (lo que vinieron a ser Cuatro y La Sexta). Y añade:

*“no me vais a poner dificultades y voy a repartirlo todo igualitariamente. Con esa idea de las copas. Dos copas por aquí, dos copas por allá... Y ese es el escenario que dibuja Barroso”* (Gutiérrez, EP, 2016).

En la misma línea, Sacaluga (EP, 2016) critica que cuando se adjudicaron tanto las nuevas concesiones (Cuatro y La Sexta), como los canales adicionales a los distintos operadores televisivos, no se tuvo en cuenta, si estos proyectos serían económicamente sostenibles. *“Nunca pensaron en criterios económicos, sino en criterios políticos partidistas”*, El Gobierno socialista propulsó la paz audiovisual basada en el intento de llevarse bien con todos los operadores televisivos. Tal objetivo se consiguió mediante el reparto de canales adicionales, de forma más o menos igualitaria, mencionada antes (Sacaluga, EP, 2016).

Llegados a este punto es importante cuestionarse, ¿se consiguió introducir más pluralismo en el sistema mediático español a partir del pacto de editores en torno a la implantación de la TDT? De acuerdo con Suárez (2009, p.47), en el caso de la TDT, tanto el incremento de canales como el de operadores deberían haber permitido mejorar tanto el pluralismo externo como el interno. Sin embargo, tal expectativa no siempre se cumplió porque más allá de la duplicación en digital de la antigua oferta analógica, hubo como desafío, por un lado, las múltiples incertidumbres sobre el desarrollo comercial, y por el otro, la prevista reducción de la rentabilidad como resultado de la fragmentación de audiencias. Todo esto conllevó a una baja inversión en las nuevas programaciones.

*“¿En qué consiste el pluralismo?”* se pregunta Sacaluga (EP, 2016), y añade, *“¿en que haya multitud de ofertas y esas ofertas sean inviables desde el punto de vista económico?, ¿eso da seguridad jurídica?, ¿eso refuerza el sector?”*. Sacaluga (EP, 2016) considera que la historia demostró que no. Advierte que el pluralismo también tiene que ir ligado a la realidad.

*“¿Por qué cuando se reparten los canales se reparten con criterio de pluralismo? Porque puede haber un país donde haya 300 canales y todos son de la misma tendencia ideológica, ahí no existe pluralismo. Y puede haber un escenario donde sean 3 o 4 canales en un mismo país y puede haber más pluralismo. No es una cuestión de número. Bueno yo creo que aquello se hizo pues de aquella manera... Sin resolver... es decir, nunca pensando en el tema económico, sino en el tema político” (Sacaluga, EP, 2016).*

Tal y como se recoge en el artículo del País señalado anteriormente<sup>110</sup>, Jorge del Corral, secretario general de UTECA, explicó que durante el encuentro en Moncloa se habían analizado *“todos los asuntos relacionados con el sector audiovisual”*. Además, celebró, que José Luis Rodríguez Zapatero se hubiera reunido con el sector de la televisión privada. Destacó que era el primer presidente del Gobierno de la historia en recibirles. También valoró positivamente la reunión, por haber sido cordial y constructiva y, haberse desarrollado *“con buen ambiente y tono magnífico”*.

Relacionado con el plan de la reforma del sector audiovisual, presentado oficialmente a los asistentes<sup>111</sup>, los representantes del sector de la televisión privada, solicitaron a Zapatero que incluyera en su proyecto el asunto de las cadenas públicas autonómicas pues competían, también, por la tarta publicitaria.

Finalmente, el artículo expone los planes del Gobierno con respecto a conceder un nuevo canal analógico y permitir a Sogecable que Canal Plus pasara a ser en abierto. Al respecto, recoge igualmente, la oposición de Antena 3 y Telecinco a las dos medidas mencionadas. Por supuesto, la noticia no recoge el pacto de editores señalado por los entrevistados en esta investigación.

El mismo día de la reunión en Moncloa entre Zapatero y los representantes del sector de la televisión privada, Eladio Gutiérrez se encontró por la tarde en RTVE con uno de los asistentes. Éste le comentó que *“ya se podía ir preparando”* puesto que el ERE previsto para sanear RTVE, afectaría a 3000 o 4000 personas, en lugar de las 2000, que era la cifra planteada en aquel momento. En este sentido, Gutiérrez (EP, 2016) explica que sus fuentes le contaron que Zapatero explicó a los asistentes a la reunión en Moncloa que quería reducir la audiencia de RTVE por debajo de la línea del 10% de share. En opinión de Gutiérrez (EP, 2016) lo que se pretendía era, que, si algún día los socialistas perdían el poder y llegaba un nuevo director de informativos a RTVE con una ideología distinta, una

---

<sup>110</sup> Agencias (29-06-2005). Las televisiones privadas piden a Zapatero que su reforma incluya también a las autonómicas. *elpais.com*. Disponible en: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2005/06/29/actualidad/1119996003\\_850215.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2005/06/29/actualidad/1119996003_850215.html) [Fecha de acceso: junio, 2016].

<sup>111</sup> Se debe recordar que el plan para la reforma del sector audiovisual español por el Consejo de Ministros, había sido aprobado unos días antes, en concreto, el 24 de junio de 2005.



televisión pública con menos share, tendría menos influencia. “*El modelo previsto para RTVE en 2005 ya era perverso*”, concluye.

### **6.8 Impulso de la TDT, de liberalización de la televisión por cable y fomento del pluralismo**

La Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo (BOE, 15-06-2005), introdujo una serie de cambios en la legislación audiovisual de aquel momento, que resultaban imprescindibles para garantizar el desarrollo con éxito de la TDT en España (García Castillejo, 2008). La norma fue aprobada dos semanas antes de la reunión en Moncloa, entre Zapatero y el sector televisivo español.

A nivel general, la medida tenía como objetivo elaborar un marco legal idóneo que permitiese superar las incertidumbres previas, que habían ralentizado la implantación de la TDT en España (Suárez, 2009, p.453). Además, tal y como se advierte en el propio título de la ley y su preámbulo, la aparente voluntad del legislador es también la creación de un mercado televisivo plural.

De hecho, “*tal loable objetivo*”, justificaba al juicio del legislador, el cambio normativo que se presentará a continuación y que fue, sin lugar a dudas, el más controvertido de toda la Ley 10/2005 (Gutiérrez David, 2011, p.7). El cambio concierne a la supresión del límite de tres concesiones para la gestión indirecta de la televisión privada de ámbito estatal regulada en el art. 4 de la Ley 10/1998 de Televisión Privada (BOE, 03-05-1988). La consecuencia directa de este aspecto de la norma fue, que el Gobierno socialista daba luz verde a la aparición de nuevos canales analógicos. Así, se posibilitó la convocatoria de un nuevo concurso público para la concesión administrativa analógica, que se adjudicó a La Sexta.

De acuerdo con Gutiérrez David (2011, p.7), la contradicción más relevante en torno a la norma, está vinculada a la invocación del principio de pluralismo como justificación de la misma. Como se ha explicado antes, con su aprobación se propició la aparición de un nuevo canal analógico (La Sexta). Sin embargo, en la siguiente legislatura, se aprobó el Real Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones, invocando nuevamente el mismo principio. En este caso, la medida en cuestión, propició el proceso inverso, es decir, la fusión entre operadores privados de televisión. La autora se cuestiona, que si a más operadores mayor pluralismo, según la lógica de la Ley de Impulso a la TDT de 2005, a menor número de operadores - consecuencia directa del Real Decreto-ley 1/2009 que fomentó las fusiones Telecinco-Cuatro y Antena 3-La Sexta- menor pluralismo de medios (Gutiérrez David, 2011, p.7).

Relacionado con otros aspectos de la norma, con la nueva medida se permitía durante el período de transición, la participación simultánea de las sociedades concesionarias que emitían en analógico y otras que emplearan exclusivamente tecnología digital de difusión (BOE, 15-06-2005). En otras palabras, se ampliaba el plazo de no aplicación de los límites de participación significativa en más de una concesión de ámbito estatal, siempre y cuando, una de ellas fuese únicamente digital y hasta que llegara la interrupción de las emisiones analógicas (Suárez, 2009, p.455).

En cuanto al medio radiofónico, se establece que una misma entidad no podrá controlar directa o indirectamente más del 50% de las concesiones de radio, que coincidan en su ámbito de cobertura, ni más de cinco concesiones en un mismo ámbito, ni tampoco más de un tercio del conjunto de concesiones a escala estatal (Zallo, 2010). Según lo apuntado, se debe destacar, que era justo lo que Grupo PRISA necesitaba después de que absorbiera a Antena 3 Radio en 1992, y el Tribunal Supremo dictara sentencia en firme en el año 2000, en contra de la operación por infringir los límites regulados en la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones en 1987 (Segovia, 2005; BOE, 19-12-1987).

En el ámbito autonómico, las comunidades autónomas dispondrían de un segundo canal múltiple, una vez finalizaran las emisiones analógicas. De igual modo, se instaba al Gobierno a posibilitar las desconexiones regionales en los múltiplex autonómicos en función de la disponibilidad del espectro. Y, finalmente, el Gobierno impulsaría el plurilingüismo en las comunidades autónomas con lengua propia (Suárez, 2009, p.453).

En lo que respecta al ámbito local, la Ley 10/2005, también introdujo una serie de cambios. Así, sin entrar en detalle, los más destacados fueron los siguientes: la ampliación a dos el número de canales digitales por múltiplex, que podían ser reservados para la gestión directa de los ayuntamientos presentes en cada demarcación, se elevó el período de concesión administrativa para la prestación del servicio de cinco a diez años, y se prolongó el plazo del que disponían las comunidades autónomas para resolver las adjudicaciones de TDT local, hasta el 31 de diciembre de 2005 (García Leiva, 2006, p.12).

En concordancia a la televisión por cable, se debe señalar que en la disposición adicional de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, se declaraba la liberalización del servicio de difusión de televisión por cable al dejar de ser servicio público. La fecha en vigor de dicha liberalización estaba prevista para el 31 de diciembre de 2009. La norma 10/2005 de medidas urgentes, modificaba la citada disposición transitoria, supeditando la entrada en vigor de la liberalización, no al cumplimiento del plazo fijado en el 31 de diciembre de 2009, sino a la publicación del reglamento de prestación del servicio de difusión de televisión por cable (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2006). Además, se regulaba que se podría otorgar nuevas

autorizaciones para la prestación de los servicios de difusión de radio y televisión por cable, después de que fuera aprobado dicho reglamento (BOE, 15-06-2005).

A nivel general, con esta norma se facultaba al Gobierno tanto para planificar la transición digital como el fomentar la implantación de la TDT (Suárez, 2009, p. 457). También, es pertinente mencionar, que la aprobación de esta medida, dio lugar a cuatro regulaciones más, todas ellas se publicaron en el BOE de 30 de julio de 2005 (Suárez, 2009, p.457):

- Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, por el que se aprobó el Plan técnico nacional de la televisión terrestre.
- Real Decreto 945/2005, de 29 de julio, por el que se aprobó el Reglamento general de prestación del servicio de televisión digital terrestre.
- Orden Ministerial ITC 2476/2005, de 29 de julio, por el que se aprobó el Reglamento técnico y de prestación del servicio de televisión digital terrestre.
- Real Decreto 946/2005, de 29 de julio, por el que se aprobó la incorporación de un nuevo canal analógico de televisión en el Plan técnico nacional de la televisión privada.

Por último, la aprobación de la LGCA en 2010 derogó esta ley con excepción del art. 5 y de las disposiciones adicionales 2 y 7. Seguidamente, se explicarán las cuatro regulaciones introducidas antes.

## **6.9 Plan Técnico Nacional de la TDT**

Con el Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, se aprobó el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre (BOE, 30-07-2005). Esta norma jurídica, no modifica únicamente el régimen jurídico anterior, o sea, el Real Decreto 2169/1998, sino que lo deroga totalmente. Además, la medida no se limita a aprobar el Plan técnico nacional de televisión terrestre (a partir de ahora PTNTDT), también, se decreta un conjunto de medidas importantes que se desmenuzan a través de sus disposiciones adicionales, transitorias y finales (BOE, 30-07-2005). No es objetivo aquí, entrar de modo exhaustivo en la norma, pero sí explicar sus principales contenidos.

En esta medida se regula el adelanto en cuanto al cese de las emisiones de televisión terrestre analógicas al 3 de abril de 2010<sup>112</sup>. Así, se establecen los tiempos en los que todas las televisiones: nacionales, autonómicas y locales, deberán comenzar a emitir en digital y los tiempos en lo que dejarán de emitir en analógico (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2006). Esta concreción de una fecha próxima para el inicio de las

---

<sup>112</sup> Cabe recordar que hasta la aprobación de esta norma la fecha prevista era en 2012.

emisiones de TDT tenía como objetivo crear certidumbre entre los agentes del mercado y requería su compromiso (Suárez, 2009, p 462).

También, se establece un esquema de cambio de la televisión analógica a la TDT. Del mismo modo, se dispone igualmente, otro escenario tras el cese de las emisiones analógicas. Este nuevo escenario para después del apagón, venía caracterizado por una mayor disponibilidad de uso del espacio radioeléctrico. Y la liberalización de ese espacio, permitiría un mayor número de múltiples digitales disponibles y más capacidad adicional de transmisión en la prestación de servicios de TDT (BOE, 30-07-2005). En definitiva, el RDL 944/2005, establecía las condiciones del paso al sistema digital y el reparto del múltiplex a los diferentes operadores de televisión en ambos escenarios (Zallo, 2010).

Por consiguiente, la previsión en el PTNTDT era que, tras el apagón analógico, cada operador privado (incluyendo Neo TV y Veo TV), recibiría un múltiplex completo en exclusiva. Se debe recordar, que esta norma es la materialización legal del pacto de editores mencionado antes, y situado en un contexto de paz audiovisual propiciado por José Luís Rodríguez Zapatero. En cuanto a RTVE, la televisión pública recibiría dos multiplex completos. En el caso del ámbito autonómico, la planificación prevista era igual que para la televisión pública, con dos multiplex más (BOE, 30-07-2005).

Tal y como quedó acordado en el pacto de editores, durante el período transitorio hasta el apagón analógico, RTVE recibiría un múltiplex completo, así como un canal digital en otro multiplex. Cada uno de los operadores privados mantendría su canal digital actual, inclusive Net TV y Veo TV. Con la opción de poder acceder a nuevos canales digitales, si cumplían los requisitos establecidos en el PTNTDT aprobado. De acuerdo con Suárez, era evidente que la medida pretendía incentivar a los operadores de televisión comercial para conseguir su implicación en el proyecto de implantación de la TDT (Suárez, 2009, p. 464). La aprobación del PTNTDT resultó ser una pieza clave para el relanzamiento de la TDT en el ámbito estatal (Suárez, 2009, p. 466; García Castillejo, 2015, p.1)

La obtención de estos canales sería efectiva siempre y cuando participaran en el fomento de la TDT, tal y como obligaba esta norma. Así, en la Disposición Transitoria 4ª de ésta, se establecían una serie de medidas de Impulso a la TDT, las cuales estaban vinculadas a la readjudicación de programas digitales. Por tanto, para poder acceder a un canal adicional, los operadores debían cumplir los siguientes puntos: iniciar las emisiones de dicho canal antes del 30 de noviembre de 2005, suministrar la información necesaria para la configuración de la EPG, participar en la entidad que se crearía para el impulso de la TDT y aumentar en 1% la cobertura del canal múltiple digital que se le asigne en la segunda fase. En la misma línea, para acceder a dos canales adicionales debían cumplir los siguientes requisitos: ofrecer una programación innovadora y novedosa, promover la TDT

en todos sus canales, ofrecer aplicaciones interactivas durante el primer año de servicio y cesar progresivamente sus emisiones analógicas según el plan de migración o bien emitir al menos un 30% de ficción /animación/ documentales en 2 lenguas oficiales (Suárez, 2009, p. 461).

La participación del sector televisivo español en el proceso se canalizó a través de la creación de Impulsa TDT. Esta entidad fue creada con la participación decisiva del sector audiovisual privado y se explicará más adelante (Muñoz Machado, 2006, p.15).

Finalmente, cabe mencionar, que, con esta norma, también se modificó de nuevo el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Local, aprobado por el Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo, y modificado posteriormente, con el Real Decreto 2268/2004. En esta ocasión la modificación concierne a la reserva de canales múltiples adicionales para las organizaciones insulares de las Comunidades Autónomas de Canarias e Illes Balears. Asimismo, autorizaba también las desconexiones provinciales en las televisiones de ámbito autonómico (Zallo, 2010).

#### **6.10 Reglamento general de prestación de servicio de TDT**

La norma anterior se acompañó por el Real Decreto 945/2005, de 29 de julio, por el que se aprobaba el reglamento general de prestación de servicio de TDT. En esta medida se establece de forma unitaria y sistemática el régimen jurídico de prestación de servicio de TDT que es, básicamente, el establecido por la orden anulada (BOE, 30-07-2005). La orden anulada tiene que ver con la sentencia del Tribunal Supremo, de 30 de diciembre de 2004, el cual abolió la Orden de 9 de octubre de 1998, por el que se aprobó el reglamento técnico y de prestación del servicio de televisión digital terrenal, publicada en el BOE, el 16 de octubre de 1998. A parte del rango legislativo requerido, el contenido de la norma no varió significativamente con respecto a su antecesor (Suárez, 2010, p.467). También, se indicaban aquellos aspectos, que, por referirse a cuestiones técnicas, debían ser objeto de desarrollo en el correspondiente reglamento técnico de prestación de servicio, el cual tenía que aprobarse mediante orden ministerial (BOE, 30-07-2005).

Finalmente, cabe especificar que el reglamento técnico y de prestación del servicio de TDT quedó aprobado mediante la Orden ITC/2476/2005, de 29 de julio. De este modo, se establecieron, con carácter general, las condiciones técnicas de prestación del servicio (BOE, 30-07-2005). También, se detallaban una serie de requerimientos básicos para que se incluyesen en todos los concursos públicos para la adjudicación de concesiones, independientemente del ámbito de difusión y por consiguiente de la autoridad competente (Suárez, 2009, p.467). En síntesis, los requerimientos básicos eran los siguientes (BOE 30-07-2005):

- Derechos y obligaciones de los titulares de las concesiones
- Compromiso de cobertura y calidad del servicio. Debe incluir el plazo máximo de puesta en funcionamiento del servicio y el calendario de despliegue territorial
- Delimitación del ámbito geográfico de prestación del servicio, plazo de concesión e indicación del recurso del dominio público radioeléctrico utilizado como soporte
- Normativas de contenidos aplicable
- Facultades reservadas a la Administraciones públicas competentes

### **6.11 La autorización para que Sogecable pudiera emitir en abierto (Cuatro)**

Se ha señalado anteriormente, que una de las primeras acciones que inició el Gobierno socialista, con Barroso al frente de la Secretaría de Estado de Comunicación, fue permitir a Sogecable que emitiera en abierto. En concreto, fue en el acuerdo del Consejo de Ministros del 29 de julio de 2005, cuando se aprobó la autorización a Canal Plus para emitir en abierto las 24 horas del día. También, en esa misma reunión del Consejo de Ministros se aprobaron las medidas siguientes: el anteproyecto de Ley de la Reforma de la Radio y la Televisión Pública; los reales decretos introducidos antes (Real Decreto 944/2005 y 945/2005) y el Real Decreto 946/2005 que autorizaba la creación de un nuevo canal analógico<sup>113</sup>.

Varios meses antes, el 22 de febrero de 2005, Sogecable solicitó el cambio de su contrato concesional, para poder emitir íntegramente en abierto Canal Plus. Como era de esperar, el sector televisivo privado reaccionó en contra de esta iniciativa. Así, Antena 3 y Telecinco, tres días más tarde, exigieron al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio toda la información relativa al expediente de modificación de contrato de Sogecable. También, Veo TV y Net TV pidieron al Gobierno socialista que se les autorizase a emitir en analógico durante el período de transición a la señal digital. Sin embargo, la SETSI desestimó tales peticiones el 19 de julio de 2005 (Suárez, 2009, p.471). Según, un directivo del sector audiovisual (EP, 2015), cuando Veo TV y Net TV solicitaron directamente a Barroso, lo mismo que se le había concedido a Sogecable, el secretario de Estado de Comunicación, respondió: *“Haberlo pedido a los vuestros”*.

A pesar de las distintas reacciones apuntadas y de varias alegaciones de otros radiodifusores estatales presentadas el 22 de julio de 2005, se acordó, como se ha señalado antes, dicha autorización por el Consejo de Ministros, el 29 de julio de 2005. Y se publicó

---

<sup>113</sup> Efe (29-07-2005). El Consejo de Ministros aprueba la reforma de RTVE. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/elpais/2005/07/29/actualidad/1122625017\\_850215.html](http://elpais.com/elpais/2005/07/29/actualidad/1122625017_850215.html). [Fecha de acceso: junio, 2016]

mediante una resolución de la SETSI de la misma fecha, que apareció en el BOE al día siguiente (Suárez, 2009, p.472).

La voluntad del gobierno en mantener la paz audiovisual entre los grupos de comunicación afines a su ideología, también se materializa desde la perspectiva de resolución administrativa. No es casualidad que se resolviera la petición de Sogecable para emitir en abierto Canal Plus, el mismo día que se aprobó la creación de un nuevo canal analógico y se establecieron las bases para su concurso.

Asimismo, se debe recordar, que en ese mismo Consejo de Ministros de 29 de julio<sup>114</sup>, se aprobó el Real Decreto 944/2005, donde quedaba regulado el PTNTDT, que tras el apagón analógico, cada operador privado (incluyendo Neo TV y Veo TV), recibiría un múltiplex completo en exclusiva, siempre y cuando colaborara positivamente en la implantación TDT y cumpliera con algunas obligaciones específicas de explotación de los canales. Así, también queda patente su voluntad de querer imponer la paz audiovisual en el conjunto del sector televisivo español, haciendo un reparto de canales digitales de forma equilibrada y con futura resolución sin concurso. En definitiva, el pacto de editores quedaba así legalizado.

## **6.12 La incorporación de un nuevo canal analógico, La Sexta**

Tal y como se ha señalado antes en el punto 6.8, la Ley 10/2005 de Medidas Urgentes, amparaba la aparición de un nuevo canal de televisión de ámbito nacional que emitiera en analógico y digital. Sin embargo, fue mediante el Real Decreto 946/2005, donde se aprobó la incorporación de un nuevo canal analógico de televisión en el Plan Técnico Nacional de la Televisión Privada, aprobado por el Real Decreto 1362/1988, de 11 de noviembre (BOE, 30-07-2005).

Además, en esta medida se determinaron las condiciones necesarias de carácter técnico para la eficiente prestación del servicio de televisión en el nuevo canal, el sistema de difusión de señales previsto, las bandas, canales, frecuencias y potencias reservadas para su emisión, con el fin de conseguir una amplia cobertura en las diversas poblaciones y localidades mencionadas en la norma (BOE, 30-07-2005).

El concurso público, acordado en el Consejo de Ministros el 29 de julio de 2005, y publicado en el BOE de 30 de julio, mediante una resolución de la SETSI, se resolvió en el Consejo de Ministros de 25 de noviembre de 2005. Apenas cinco días antes del relanzamiento de la TDT (Suárez, 2009, p.476). De este modo, se otorgó la concesión de los

---

<sup>114</sup> Efe (29-07-2005). El Consejo de Ministros aprueba la reforma de RTVE. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/elpais/2005/07/29/actualidad/1122625017\\_850215.html](http://elpais.com/elpais/2005/07/29/actualidad/1122625017_850215.html) [Fecha de acceso: junio, 2016]

dos canales digitales y uno analógico a la empresa Gestora de Inversiones Audiovisuales la Sexta (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2006).

La compañía adjudicataria estaba integrada por el grupo mexicano Televisa (40%) y diversas productoras españolas, agrupadas en la Sociedad GAMP. Se componía de Globomedia y Mediapro; fusionadas el 25 de febrero de 2006, El Terrat, Drive y Baint (Suárez, 2009, p. 476). Se debe señalar que, anteriormente, el Grupo Árbol (Globomedia y Geca), intentó acceder a las licencias de TDT, convocadas por el Gobierno de Aznar mediante concurso público en el año 2000. Aunque, finalmente, las dos licencias se otorgaron, a Veo TV y Net TV (García Chamizo, 2009, p.102).

Aparte de esta compañía, al concurso solo concurrió Kiss Media, perteneciente a Radio Blanca presidida por Blas Herrero. En un primer momento, Kiss Media, principal damnificado, manifestó su voluntad de recurrir la concesión<sup>115</sup>. Así, Blas Herrero, expresó su desacuerdo en distintos medios de comunicación. Declaró que estaba sorprendido de que el Gobierno hubiera tomado la decisión, antes de que finalizara el plazo máximo legalmente previsto para su resolución. Y, lamentó *“que no se haya considerado el carácter 100% español de su oferta, sin la participación de sociedades de comunicación foráneas.”*<sup>116</sup>

Por otro lado, el Grupo Zeta, que fue considerado desde el principio, como uno de los favoritos para adjudicarse el nuevo canal analógico, finalmente, desestimó participar en el concurso. De este modo, lo manifestaron algunas fuentes del grupo de comunicación al diario El Mundo<sup>117</sup>:

*“Finalmente, no concurrimos. Teníamos interés y hemos estado negociando de forma discreta durante meses y a bastantes bandas: con Globomedia, con Mediapro y otros... No con Televisa. Después de las conversaciones, las posibilidades que se daban no convenían a los intereses del grupo”.*

En este sentido, Eladio Gutiérrez (EP, 2016) señala, que antes de que se rompieran las negociaciones entre Zeta y algunas de las productoras que formaban la Sociedad GAMP, le informaron un mes antes que el adjudicatario del nuevo canal analógico iba a ser el consorcio formado por el Grupo Zeta y el grupo productoras españolas (Sociedad GAMP). Sin embargo, después del conflicto entre ambas compañías y la ruptura del consorcio, la Sociedad GAMP necesitaba otro socio económico, que finalmente, fue el grupo mexicano Televisa con un 40% de participación. Gutiérrez (EP, 2016) opina, que el modelo político del Gobierno socialista, basado en un modelo teórico de equilibrio ideológico, fracasa,

---

<sup>115</sup> Gómez, R.G. (26-11-2005). El Gobierno adjudica a La Sexta el cuarto canal de televisión privada. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2005/11/26/sociedad/1132959613\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2005/11/26/sociedad/1132959613_850215.html) [Fecha de acceso: junio, 2016].

<sup>116</sup> Redacción (25-11-2005). Blas Herrero recurrirá la concesión a La Sexta del cuarto canal analógico privado | *elmundo.es*. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2005/11/25/comunicacion/1132947443.html>. [Fecha de acceso: junio, 2016]

<sup>117</sup> Redacción (15-10-2005). El grupo Zeta renuncia al concurso del nuevo canal de televisión privada. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/papel/2005/10/15/comunicacion/>. [Fecha de acceso: junio, 2016]



incluso antes de la adjudicación, al considerar que Televisa no es, en ningún caso, un medio progresista.

En general, el nuevo canal fue recibido con bastante reconcomio, indignación y escaso respeto por el resto de competidores de televisión privada en abierto. Al respecto, Mario Rodríguez (EP, 2015) considera lo siguiente:

*“La verdad es que nos tirábamos de los pelos porque era una auténtica cacicada. Habiéndose ya otorgado dos concesiones digitales que se volviera a otorgar una concesión analógica cuando había un plan de la Televisión Digital Terrestre que preveía la transición, que incluso el “switch off” analógico se adelantó por parte de Zapatero. Quedaba claro que era una concesión a sus amiguetes. A nosotros nos cayó mal, pero a Veo y a Net te pues imaginar que no les hizo ninguna gracia”.*

En la misma línea, Carmen Rodríguez (EP, 2015) señala, que la convocatoria del nuevo concurso tenía una intención política evidente y se encontraron con un panorama que para Atresmedia no era el deseado. En aquel momento, existía un clima de gran competencia entre los operadores, el cual se vio acrecentado, en parte, cuando el 7 de noviembre de 2005, la licencia de Canal Plus se convirtió en un canal en abierto. La aparición de Cuatro, propició que los abonados analógicos del canal privado codificado tuvieran que migrar a la plataforma Digital Plus, puesto que el espectro radioeléctrico había pasado a formar parte de esta nueva cadena. Lo resultante de este contexto, fue un estado de incertidumbre en el sector televisivo privado, el cual se vio magnificado por el esfuerzo inversor que tenían que afrontar los operadores televisivos con sus obligaciones inmediatas en la implantación de la TDT (García Chamizo, 2009, p.104).

Sogecable (Cuatro), el gran rival de La Sexta en el mercado televisivo español, pasó de puntillas sobre la nueva cadena, en los primeros seis meses de competencia (García Chamizo, 2009, p.111). Asimismo, en un principio se entendieron para la emisión del Mundial de Alemania 2006. Estos derechos fueron comprados por La Sexta, pero las dos cadenas rivales se pusieron de acuerdo para compartir la retransmisión. Sin embargo, esta relación cordial no duró mucho tiempo, así en julio de 2007 estalló la Segunda Guerra del Fútbol entre Sogecable y Mediapro (García Chamizo, 2009, p.111). Fue a partir de esa fecha, cuando en el diario El País, se empezaron a publicar artículos y editoriales, acusando al Gobierno de Zapatero de cierto favoritismo con Mediapro y La Sexta.

Se ha apuntado en el capítulo anterior, que varios entrevistados coinciden en que la concesión de La Sexta, se debió a la intervención directa de Miguel Barroso. Esta proximidad, entre Barroso y algunos de los accionistas de La Sexta, como Miguel

Contreras, relacionados por compartir negocios en el sector audiovisual en el pasado, fue un núcleo de críticas, incluso dentro del sector del PSOE más próximo a PRISA.

Además, a todo lo mencionado, se le tiene que sumar la estrategia política del Gobierno socialista, centrada en querer fomentar un mercado televisivo equilibrado, tanto en número como en ideología, entre operadores televisivos progresistas y de derechas. Esta concepción también se trasladó al ámbito académico (Zallo, 2011a, p.285; Bustamante, 2013, p.307). En definitiva, *“la Sexta surgió de la necesidad de equilibrar ideológicamente la oferta de la televisión en España”* (Reig, 2011; en Albújar, 2014, p.29).

Este tipo de críticas relacionadas con el “favoritismo político”, también se reflejaron en algunos medios de comunicación de prensa española. Sobre todo, en aquellos que formaban parte de algún grupo de comunicación, que se sintieron directamente afectados por la concesión a La Sexta, viendo peligrar su posición en el mercado (García Chamizo, 2009, p.112). A modo de ejemplo, en el diario El Mundo se publicó en la portada del 26 de noviembre de 2005<sup>118</sup> el siguiente titular: *“El Gobierno otorga a productores afines el espacio analógico de TV que denegó a EL MUNDO”*.

En general, la mayoría de actores entrevistados en esta investigación, y preguntados sobre el tema en cuestión, con excepción de los miembros de partidos políticos vinculados al PSOE o a CiU, opinan que el otorgamiento de la nueva concesión a La Sexta, se otorgó a un grupo muy cercano al Gobierno (asesor políticas de comunicación, EP, 2015; Cortés, EP, 2015; directivo sector audiovisual, EP, 2015; Javier García, EP, 2015; Gutiérrez, EP, 2016; Carmen Rodríguez, EP, 2015; Mario Rodríguez, EP, 2005; Pérez Tornero, EP, 2015; Sacaluga, EP, 2016).

Tal y como se ha señalado en el capítulo I, Fernández Alonso y Santana (2000, p.170), concluyen en su trabajo, que todo poder político, sea del signo que sea, intenta servirse de la información para sus intereses, aunque también es cierto, reconocen las autoras, que existen grados distintos. Así, el favoritismo político no es un fenómeno nuevo, puesto que sigue apareciendo como una acusación común, a la hora de definir el reparto de ondas hertzianas y concesiones de radio y televisión, del mismo modo como ocurría en la primera andadura democrática (Segovia, 2005; García Chamizo, 2009, p.101).

Esto se debe, en parte, a la importancia que tiene la televisión para los partidos políticos. Los Gobiernos de turno no quieren soltar la facultad de ser ellos los que controlan el régimen jurídico de la televisión (Carmen Rodríguez, EP, 2015). De acuerdo con Carmen Rodríguez (EP, 2015) la televisión les obsesiona a pesar de que no controlan nada, porque no hay una línea editorial como pasaría en los periódicos. Simplemente,

---

<sup>118</sup> Redacción (26-11-2005). El Gobierno otorga a productores afines el espacio analógico de TV que denegó a EL MUNDO. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/papel/2005/11/26/>. [Fecha de acceso: junio, 2016]

reconocen el poder que tiene, por su difusión en masa en los hogares españoles. Y como se trata de una fuerza muy poderosa

*“todos los Gobiernos han intentado de una manera u otra, tener un grupo audiovisual afín. Creárselo sino lo hay. Como el caso que fue de La Sexta. O lo que pretenden también ahora de alguna manera, con el otorgamiento de las nuevas licencias”* (Carmen Rodríguez, EP, 2015).

En cuanto a las polémicas generadas en torno a la aprobación del Real Decreto 946/2005 y a la concesión del nuevo canal a la Sexta, ni que decir tiene, que es lógico que en un contexto en que el objetivo principal era fomentar la migración hacia la tecnología digital, las acciones mencionadas resultarán controvertidas. En el sentido anterior, cabe señalar, que la norma fue justificada por el Gobierno diciendo que su objetivo era, de nuevo, aumentar el pluralismo en el sector audiovisual y que, además, el nuevo operador analógico aportaría dinamismo y sería atractivo para los espectadores (Suárez, 2009, p. 476). De hecho, las únicas defensas y respuestas favorables a la aparición de La Sexta llegaron desde el Gobierno socialista y, en concreto, del ministro de Industria, José Montilla (García Chamizo, 2009, p.104). *“Hacemos realidad la apuesta por el pluralismo y la competencia”*, afirmó José Montilla en la rueda de prensa posterior al Consejo de Ministros del 25 de noviembre de 2005. También aseguró, que los socios de La Sexta tenían *“amplia experiencia de gestión”* en la producción audiovisual y, que proponían un modelo de programación complementario a la oferta actual. La vicepresidenta primera del Gobierno, María Teresa Fernández de la Vega, que fue la primera autoridad en defender la concesión, declaró *“Más competencia se traducirá en más variedad, más calidad y más libertad”* <sup>119</sup>.

Finalmente, La Sexta empezó sus emisiones el 27 de marzo de 2006. Tan solo unos meses después de que Cuatro empezara a emitir en abierto, el 7 de noviembre de 2005. El conjunto de medidas de reactivación para la implantación de la TDT, introducidas en este capítulo, incluyendo otras acciones de distinta naturaleza -que serán explicadas a continuación- incidieron directamente en el mapa televisivo comercial español, modificando, sustancialmente, la oferta televisiva de carácter Estatal, tanto a un nivel analógico como digital (Suárez, 2009, p.470).

### **6.13 La asociación impulsa TDT**

Se ha mencionado antes, que el Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, impuso una medida específica, que afectaba directamente a los operadores de televisión comercial, para que *“participaran financieramente en la constitución y funcionamiento de una entidad, dedicada a la promoción de la TDT y el desarrollo del proceso de transición de esta”*

---

<sup>119</sup> Gómez, R.G. (26-11-2005). El Gobierno adjudica a La Sexta el cuarto canal de televisión privada. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2005/11/26/sociedad/1132959613\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2005/11/26/sociedad/1132959613_850215.html) [Fecha de acceso: junio, 2016].

(Santiago Muñoz, 2006, p.15). Por tanto, a cambio de que los operadores cumplieran las distintas medidas de impulso a la TDT (Disposición Transitoria 4ª del Real Decreto 944/2005), se les otorgaría los canales adicionales, fruto del pacto de editores explicado anteriormente.

A finales de 2005, se constituyó la asociación, Impulsa TDT, para la implantación y el desarrollo de la TDT. Así, el objetivo principal de esta asociación, era promover la TDT y el desarrollo del proceso de transición, en colaboración directa con las administraciones públicas (Impulsa TDT, 2010, p.316). Estuvo formada por los radiodifusores de ámbito nacional y autonómico y el principal operador de la red de difusión (Impulsa TDT, 2010, p.315). En concreto, un total de nueve socios que fueron los siguientes: RTVE, Telecinco, Sogecable, Antena 3, La Sexta, Net TV, Veo Televisión, la FORTA y, finalmente, el principal operador de la red de difusión en España, que era Albertis Telecom<sup>120</sup>.

Se debe destacar que los operadores privados crearon Impulsa TDT porque así lo exigió el Gobierno socialista. Cuando llegó la fecha del apagado en 2010, consideraron que *“no era conveniente ni oportuno”* seguir manteniendo la entidad (Gutiérrez, 2010, p.180). Así, tras el cese de las emisiones analógicas de televisión y la implantación total de la TDT en España, en la primavera de 2010, la asociación fue liquidada por sus miembros.<sup>121</sup>

Impulsa TDT y el Ministerio de Industria Turismo y Comercio, firmaron diversos convenios de colaboración, para la ejecución de actuaciones conjuntas para el desarrollo de la TDT. Las actuaciones que desarrollaron fueron las sucesivas: elaboración y seguimiento del plan de transición; difusión y promoción de la TDT; seguimiento de los indicadores asociados a la TDT; proyectos piloto -que anticiparon la transición a la TDT en territorios concretos- y la puesta en marcha de servicios avanzados de la sociedad de la información (SETSI, 2008, p.90).

Esta entidad fue la consecuencia subsidiaria del contexto de paz audiovisual conseguido entre del sector audiovisual y el Gobierno socialista en 2005. Sin ese contexto y sin una seria y leal colaboración entre el sector audiovisual, las administraciones públicas y la ciudadanía, el proceso de implantación a la TDT no hubiera sido posible ni hubiera tenido éxito (directivo sector audiovisual, EP, 2015). Así, *“Impulsa TDT no bastaba solo con crearla, sino que los acuerdos con las televisiones era contribuir a su financiación”* (directivo sector audiovisual, EP, 2015).

La financiación era un 50% aportado por los nueve asociados y el 50% restante por el Estado (directivo sector audiovisual, EP, 2015). Esta doble financiación, resultó muy

---

<sup>120</sup> Efe (03-04-2009). Los operadores de televisión reiteran la necesidad de una “hoja de ruta” para implantar la TDT. *elpais.com*. Disponible en: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/04/03/actualidad/1238709606\\_850215.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/04/03/actualidad/1238709606_850215.html) [Fecha de acceso: junio, 2016].

<sup>121</sup> Efe (26-07-2010). El sistema europeo de TDT es el más económico. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/07/26/comunicacion/1280172850.html>. [Fecha de acceso: junio, 2016]

útil para la SETSI, que tenía “voz y voto” en las actividades a desarrollar, pudiendo orientar hacia Impulsa TDT ciertas actividades, que eran “imposibles” de ejecutar dentro de la Administración, a causa de los procedimientos que conllevaban (Gutiérrez, 2010, p.38). Un ejemplo de estas actividades, fueron las seis campañas publicitarias realizadas. Según Gutiérrez (2010, p.38), gracias a ellas, se obtuvieron muy buenos resultados, al aumentar considerablemente la venta de receptores después de cada campaña.

El proceso de implantación a la TDT, se trató de un proyecto de Estado, que afectaba en general a las televisiones en abierto, y, por lo tanto, “merecía la pena, aunque compitiéramos en la calle, cooperar en ese asunto. O, como los norteamericanos lo denominan fue un claro caso de *coopetition*” (directivo sector audiovisual, EP, 2015). Al respecto apunta Eladio Gutiérrez (2010, p.34), que tuvieron que encontrar el mínimo común múltiplo entre intereses tan diversos como los existentes en el sector de la televisión privada. Sobre lo señalado, Carmen Rodríguez (EP, 2015) considera que

*“Lo cierto es que el proceso a la TDT salió bien. Y salió bien, porque hubo una colaboración, real, sana y buena, no exenta de dificultades, evidentemente, entre todos los operadores de televisión de ámbito nacional, y también FORTA, y con el operador de red, Albertis y por parte de la Administración”*

## **6.14 Otras medidas legislativas y acciones alrededor de la TDT (2006-2008)**

### **6.14.1 Reducción del IVA al 7%**

Después del relanzamiento de la oferta TDT, la primera medida reguladora que llevó a término el Gobierno socialista, fue la reducción del tipo de IVA del suministro y recepción de servicios de radiodifusión y televisión digital (Suárez, 2009, p.482). En concreto, la reducción pasó del 16 al 7%, mediante la introducción de un nuevo apartado a la norma del Impuesto Sobre el Valor Añadido, recogida en la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006 (García Leiva, 2006, p.14). Como en aquel momento el modelo de explotación de la TDT era gratuito, la medida solo repercutió a la televisión digital de pago del satélite, el cable e IPTV (Suárez, 2009, p.482).

### **6.14.2 Adaptación de las infraestructuras de recepción**

La Orden ITC/1077/2006, de 6 de abril, concerniente a las instalaciones colectivas de recepción de televisión, fue publicada en el BOE de 13 de abril de 2006. En ella, se establece el procedimiento a seguir en las instalaciones colectivas de recepción de televisión, en el proceso de su adecuación para la recepción de la TDT, y se cambian

determinados aspectos administrativos y técnicos, de las infraestructuras comunes de telecomunicación en el interior de los edificios (BOE, 13-04-2006).

Según Suárez (2009, p.483), teniendo en cuenta que la adaptación de las antenas de recepción era uno de los principales obstáculos para la completar la implantación de la TDT, esta medida resultaba muy relevante. Asimismo, al garantizar la calidad de la adaptación, se evitaba una actitud negativa por parte de la ciudadanía.

### **6.14.3 La liberalización de la televisión por cable y otras cuestiones de la TDT**

Se ha señalado antes, en la Ley 10/2005 de Medidas Urgentes, que la liberalización de la televisión por cable, se haría efectiva en el momento en que el reglamento de prestación de este servicio fuera aprobado. Así, en el Real Decreto 920/2006, de 28 de julio, se aprobó el reglamento general de prestación del servicio de difusión de radio y televisión por cable.

Por otro lado, se incluyó una disposición adicional, en la que se implantaron nuevos hitos para el despliegue de la TDT, con porcentajes intermedios de cobertura de población hasta el horizonte del 3 de abril de 2010. De este modo, el calendario de despliegue progresivo de la cobertura de la TDT era el siguiente (García Castillejo, 2008):

- El 80% por ciento de la población antes del 31 de diciembre de 2005.
- El 85% por ciento de la población antes del 31 de julio de 2007.
- El 88% de la población antes de 31 de julio de 2008
- El 90% de la población antes del 31 de diciembre de 2008.
- El 93% de la población antes del 31 de julio de 2009

Además, la medida regulaba otro tipo de cuestiones en torno a la TDT. Por ejemplo, se redujeron las exigencias a los radiodifusores para la prestación de este servicio. Posiblemente, se pretendía, así, incentivar la TDT. En este sentido, se modificó la legislación vigente en aquel momento, en cuanto a las exigencias de información sobre la programación en televisión. También, se especificaron las obligaciones *must carry* de los prestadores de servicio en relación a la TDT (Suárez, 2009, p.484).

### **6.14.4 La gestión del canal múltiple digital**

En la Orden ITC/2212/2007, de 12 de julio, se establecieron las obligaciones y requisitos para los gestores de multiplex digitales de la TDT. También, se creó un registro de parámetros de información de servicios de TDT (BOE, 20-07-2007). De acuerdo con Suárez (2009, p.485), dicha medida era una de las más necesarias para asegurar el funcionamiento exitoso de la TDT, al definir la figura del gestor del canal múltiple digital y sus funciones. También, porque se estipulan las obligaciones de carácter técnico que los

prestadores debían cumplir. El estándar a emplear para la correcta prestación de servicios TDT, será la denominada “Información de Servicio DVB”. Consiste en un conjunto de parámetros organizados en tablas. Incluyen también, descriptores e identificadores de las transmisiones digitales existentes, así como de sus características técnicas y su contenido. De este modo, se permite la sintonización automática, la demultiplexación, y la decodificación de los programas de forma transparente al usuario (BOE, 20-07-2007).

Finalmente, en cuanto al registro de parámetros de información de los servicios de TDT que se crea, se define que tiene carácter administrativo, es de ámbito estatal y depende de la CMT (BOE, 20-07-2007).

#### **6.14.5 Plan nacional de transición a la TDT**

El Plan Nacional de Transición a la TDT, resulto ser clave en el proceso definitivo de implantación y migración a la tecnología digital. Se aprobó en el Consejo de Ministros del 7 de septiembre de 2007 (García Castillejo, 2012, p.236). Fue fruto de una intensa labor desarrollada por la SETSI, la cual mantuvo un estrecho diálogo con los actores del sector audiovisual: operadores de televisión estatales y autonómicos; operadores de red; administraciones de las comunidades autónomas; Impulsa TDT y los agentes participantes en la Comisión de Seguimiento de la TDT (Suárez, 2009, p.486).

Este plan estaba previsto en el PTNTDT (RD 944/2005), donde se indicaba que

*“Las entidades que prestan el servicio de televisión terrestre con tecnología analógica, deben realizar de manera progresiva el cese de emisiones en analógico por áreas técnicas, de acuerdo con el plan que a tal efecto acuerde la Administración General del Estado con el sector”* (García Castillejo, 2012, p.236).

El objetivo principal del Plan Nacional de Transición a la TDT, era elaborar un marco de actuación para el cese ordenado y coordinado de las emisiones de televisión con tecnología analógica que garantizara el tránsito pleno a la TDT antes del 3 de abril de 2010<sup>122</sup>. Se define esencialmente en los siguientes aspectos (Impulsa TDT, 2010, p.40):

- Una delimitación territorial de España en 73 Áreas Técnicas. Éstas, a su vez, englobaban 90 Proyectos de Transición. Cada uno de estos Proyectos de Transición, contiene la planificación programada del cese de las emisiones analógicas de televisión en un Área Técnica o en una parte de ella y de su plena sustitución por emisiones digitales.

---

<sup>122</sup> La Moncloa (2007). Aprobado el Plan Nacional de Transición a la Televisión Digital Terrestre. *lamoncloa.gob.es*. Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/archivo/070907-enlaceTDT.aspx>. [Fecha de acceso: junio, 2016]

- El calendario para el apagado progresivo de las emisiones analógicas. Se constituyó a través de tres fases temporales, siempre y cuando se cumplieran unos niveles mínimos de cobertura TDT y de adecuación de los hogares para su recepción:
  - **Fase I** (fecha límite de finalización: 30 de junio de 2009): Proyectos de transición con poblaciones inferiores a los 500.000 habitantes.
  - **Fase II** (fecha límite de finalización: 31 de diciembre de 2009): Proyectos de transición con poblaciones entre 500.000 y 700.000 habitantes.
  - **Fase III** (fecha límite de finalización: 3 de abril de 2010): Proyectos de transición con poblaciones de elevada densidad y que requieren un amplio número de centros para alcanzar una cobertura similar a la analógica.
- Se corroboró la fecha límite del apagado analógico definitivo para el 3 de abril de 2010, dos años antes del plazo fijado por la Unión Europea para la conclusión de la migración digital.

#### **6.14.6 Plan Avanza**

Para llevar a término con éxito la implantación de la TDT en España, las administraciones públicas, aparte de diseñar y aprobar la regulación mencionada a lo largo de este capítulo, se vieron obligadas a poner en práctica otro tipo de instrumentos de intervención, que contribuyeron a detectar y solucionar los obstáculos de este proceso, o a favorecer su desarrollo. Así, muchas de estas iniciativas se llevaron a término en el marco del Plan Avanza (Suárez, 2009, p. 496).

Este plan fue aprobado por el acuerdo del Consejo de Ministros el 4 de noviembre de 2005 y estuvo liderado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (SETSI, 2009, p.2). Fue uno de los ejes del Programa Ingenio 2010, puesto en marcha por el Gobierno para impulsar la I+D+i. Se caracterizó, por definir medidas concretas, contar con una dotación presupuestaria relevante y también, por disponer de mecanismos de evaluación y seguimiento, para el fomento del sector de las telecomunicaciones, el desarrollo de la sociedad de la información y la reforma del sector audiovisual (SETSI, 2008, p.13). Así, como se puede observar, su ámbito de aplicación no solamente era alrededor de la TDT, sino que era mucho más amplio.

De acuerdo con Suárez (2009, p.496), en cuanto a la TDT, el objetivo principal de este plan fue desbloquear la situación de estancamiento propiciada por la primera fase de implantación desarrollada durante el mandato de José María Aznar. También, la colaboración con las comunidades autónomas, entidades locales, empresas privadas y



asociaciones sectoriales. A continuación, a modo de ejemplo, se van a introducir algunas de estas medidas y acciones ejecutadas en el Plan Avanza.

Dos de las actuaciones relacionadas al desarrollo de los servicios sobre la TDT, fueron, por un lado, la ejecución de proyectos pilotos demostradores de transición a la TDT, con el fin de anticipar la transición en zonas concretas del territorio español. Y por el otro, la puesta en marcha de servicios avanzados de la sociedad de la información.

Asimismo, con el objetivo de promover los servicios de la sociedad de la información a través de la TDT, también se firmaron diversos convenios de colaboración con las comunidades autónomas y con la asociación Impulsa TDT (SETSI, 2008, p.68).

En concreto, uno de estos convenios, fue el firmado el 7 de junio de 2006 entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio e Impulsa TDT. El presupuesto acordado para 2006 era de un total de 19,5 M€ (10,5 M€ del Ministerio + 9 M€ de la Impulsa TDT). En síntesis, las acciones a desarrollar eran las siguientes:

- Elaboración y posterior puesta en práctica del plan de transición a la TDT
- Impulso de la TDT
- Seguimiento de la transición a la TDT
- Proyectos piloto demostradores de transición a la TDT que anticiparan la transición en zonas concretas del territorio
- Puesta en marcha de servicios avanzados de la sociedad de la información
- Campañas de divulgación

### **6.15 La Segunda Guerra del fútbol**

El 24 de julio de 2006, Mediapro<sup>123</sup> firmó un acuerdo con Audiovisual Sport (AVS a partir de ahora), compañía integrada por un 80% de Sogecable<sup>124</sup> y un 20% de Televisión de Cataluña, para la explotación de los derechos audiovisuales de los partidos de Liga y Copa<sup>125</sup>. AVS era la empresa encargada de gestionar los derechos del fútbol para televisión y de retransmitir los partidos en la modalidad de *pay per view* (PPV a partir de ahora)<sup>126</sup>.

Básicamente, el acuerdo tenía como principal objetivo la cesión, de cada una de las partes, de los derechos de imagen de los clubes de fútbol que tenían entre todos (García Chamizo, 2009, p.469). Dicho de otro modo, se forjó un compromiso entre Mediapro y AVS, para explotar de forma conjunta y a partir de ventanas distintas, los derechos compartidos de la Liga y la Copa del Rey.

<sup>123</sup> Cabe recordar que Mediapro es el principal accionista de La Sexta.

<sup>124</sup> En 2006, el Grupo PRISA poseía el 50,03% de las acciones Sogecable.

<sup>125</sup> Quílez, R. (22-08-2007). Una guerra entre Sogecable y Mediapro amenaza la emisión de la Liga de fútbol. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/08/21/comunicacion/1187715125.html>. [Fecha de acceso: junio, 2016]

<sup>126</sup> Marcos, C. (31-07-2006). Mediapro entra en Audiovisual Sport y se abre la negociación por el fútbol en abierto | *elmundo.es*. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/07/27/comunicacion/1154024220.html>. [Fecha de acceso: junio, 2016]

Los tres años anteriores al contrato, las cadenas asociadas a la FORTA, habían ofrecido un encuentro en abierto los sábados en *prime time*, Canal Plus había ofertado la última jornada del domingo y, finalmente, AVS había emitido el resto de partidos en modalidad de PPV<sup>127</sup>. En este sentido, la forma de explotación de los partidos de fútbol, no varió mucho en la temporada 2006-2007. Así, el 23 de agosto de 2006, se confirmó que La Sexta, junto a las cadenas autonómicas TV3 y C9 (más otras que se fueron sumando más adelante), habían llegado a un acuerdo para la explotación de la Liga de Fútbol Profesional (LFP a partir de ahora). Este acuerdo consistió en la transmisión en abierto del partido de liga de los sábados, por parte de La Sexta y las cadenas autonómicas mencionadas, y las que se fueron agregando (García Chamizo, 2009, p.469). De este modo, Mediapro se hacía cargo de la comercialización del partido de los sábados a cambio del pago a AVS, de 150 millones de euros por temporada. Además, la productora catalana asumía la cesión a AVS de aquellos derechos audiovisuales firmados con los clubs de fútbol hasta ese momento<sup>128</sup>. Como se ha apuntado antes, en la primera temporada (2006-2007), el acuerdo se llevó a término tal y como estaba previsto.

En lo que concierne a Mediapro, se debe destacar también, que meses antes al acuerdo con AVS, empezó a trabajar duramente para hacerse con varios derechos de varios clubs de primera división, hasta entonces en manos de Sogecable y de alguna cadena autonómica. En el contrato firmado entre ambas compañías, se acordó que Mediapro formaría parte del accionariado de AVS con un 25%<sup>129</sup>. Sin embargo, Mediapro no llegó a entrar en el capital de AVS, alegando que Sogecable ofrecía una parte de la propiedad que no les correspondía. Se debe apuntar que el 20% pertenecía a TV3, con quién compartía con La Sexta, la explotación conjunta del partido en abierto de los sábados (García Chamizo, 2009, p.472).

Inclusive después del contrato con AVS, Mediapro siguió negociando con los clubs de fútbol de LPF, con el fin de conseguir más derechos de imagen, hasta llegar a una posición preferente. Su situación hegemónica culminó el 5 de julio, cuando se hizo con la explotación exclusiva de la LFP a partir de la campaña 2009-2010, con 39 clubs de fútbol confirmados.<sup>130</sup> Durante la temporada 2006-2007, Mediapro lanzó más de un mensaje sobre la necesidad de renegociar el contrato firmado el 24 de julio de 2006, puesto que las

---

<sup>127</sup> Marcos, C. (31-07-2006). Mediapro entra en Audiovisual Sport y se abre la negociación por el fútbol en abierto | *elmundo.es*. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/07/27/comunicacion/1154024220.html>. [Fecha de acceso: junio, 2016]

<sup>128</sup> Redacción (02-09-2007). Verdades y mentiras del "caso Mediapro." *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2007/09/02/sociedad/1188684007\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2007/09/02/sociedad/1188684007_850215.html) [Fecha de acceso: julio, 2016].

<sup>129</sup> Marcos, C. (31-07-2006). Mediapro entra en Audiovisual Sport y se abre la negociación por el fútbol en abierto | *elmundo.es*. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/07/27/comunicacion/1154024220.html>. [Fecha de acceso: junio, 2016]

<sup>130</sup> Quílez, R. (22-08-2007). Una guerra entre Sogecable y Mediapro amenaza la emisión de la Liga de fútbol. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/08/21/comunicacion/1187715125.html>. [Fecha de acceso: junio, 2016]

condiciones habían cambiado. Se debe tener en cuenta que, durante esa temporada, había aumentado los acuerdos con varios clubes hasta llegar a la posición comentada antes (García Chamizo, 2009, p.472). No obstante, Sogecable no estaba dispuesta a renegociar el contrato, al no querer perder, ni cuota del mercado, ni tampoco pagar más dinero a cambio. Además, Sogecable se ceñía a una de las cláusulas del contrato donde se recogía que Mediapro no podía alcanzar acuerdos de compras de derecho de forma individual (García Chamizo, 2009, p.473).

El 3 de julio de 2007, AVS demandó a Mediapro. Le acusaba de deberle 58 millones de euros y de incumplir las obligaciones acordadas en el contrato de 24 de julio de 2006. El incumplimiento se relacionó con el *“desmarque del contrato negociando a espaldas de su socio la contratación de derechos de diversos clubs de futbol”*<sup>131</sup>. La segunda guerra del futbol, se evidenció, cuando ese mismo 5 de julio, los clubes de futbol y Mediapro, tuvieron por la tarde una reunión, sin estar presente ni AVS, ni Sogecable. Después, Jaume Roures, propietario de Mediapro, ofreció una rueda de prensa en la sede de LFP en Madrid. En ella, presentó el acuerdo en exclusiva de los derechos del futbol de los clubes españoles para la temporada 2009-2010, mencionado antes (García Chamizo, 2009, p.472).

Mediapro, negó las acusaciones recogidas en la demanda de AVS. En un comunicado, afirmaron que *“son Sogecable y AVS las que adeudan a Mediapro”*. Asimismo, acusaron a Sogecable y a sus directivos de querer impedir la transmisión abierta de partidos de fútbol de la Liga, con el objetivo de perpetuar su monopolio de transmisión de partidos de pago<sup>132</sup>.

Desde julio de 2007, la Guerra del Futbol se materializó *“en los juzgados, los medios de comunicación propios, ajenos y afines y, sobre todo, en los comunicados semanales y, en los momentos de mayor crudeza, diarios de cada uno de los contendientes”* (García Chamizo, 2009, p.475). En concreto, la polémica se vio reflejada en varias ocasiones, en el diario El País (Grupo PRISA), que, a partir de entonces, empezó a acusar al Gobierno socialista de favoritismo en torno a Mediapro y La Sexta.

Un ejemplo de ello, es el reportaje ya mencionado antes, publicado el 22 de septiembre de 2007 en El País, con motivo del fallecimiento del presidente del Grupo PRISA, Jesús de Polanco. En éste, se recogía la declaración del ex presidente del Gobierno, Felipe González, *“me preocupan el fuego amigo, los daños colaterales y otras cosas absurdas que estamos viviendo”*. En línea a lo mencionado en el capítulo anterior, con esta declaración, también se evidenciaba públicamente, las discrepancias internas en el seno

---

<sup>131</sup> Redacción (19-03-2010). Mediapro deberá pagar 97 millones a AVS por la “guerra del fútbol.” *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2010/03/19/sociedad/1268953205\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2010/03/19/sociedad/1268953205_850215.html) [Fecha de acceso: junio, 2016].

<sup>132</sup> Quílez, R. (22-08-2007). Una guerra entre Sogecable y Mediapro amenaza la emisión de la Liga de fútbol. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/08/21/comunicacion/1187715125.html>. [Fecha de acceso: junio, 2016]

del Partido Socialista. También, en dicho reportaje se señalaban las supuestas relaciones amicales entre Miguel Barroso, Miguel Contreras (propietario de la Sexta) y José Luís Rodríguez Zapatero, sugiriendo el favoritismo por parte del Gobierno socialista, a La Sexta y a Mediapro.<sup>133</sup>

Dos meses más tarde, El País, acusó directamente a Barroso de tener vínculos con socios de La Sexta e insinuaba que había infringido la ley para favorecer a la cadena<sup>134</sup>. El artículo en cuestión, se tituló “*Barroso mantuvo vínculos con socios de La Sexta hasta su nombramiento*<sup>135</sup>.” Según explica el diario Público<sup>136</sup>, el desmentido de Barroso no se publicó hasta el 21 de marzo, el cual se consiguió, tras la orden de un juez, que obligó al diario a rectificar en primera página. También, afirma que PRISA, se había visto obligada mediante orden judicial a rectificar una quincena de informaciones sobre Mediapro o La Sexta.

Finalmente, en 2010, el Juzgado de Primera Instancia número 36 de Madrid, dictó sentencia dando la razón al Grupo PRISA. Dos años más tarde, la Audiencia Provincial de Madrid, también le dio la razón, sentenciando a Mediapro a pagar al Grupo PRISA, 105 millones de euros, por incumplimiento del contrato firmado en 2006.

Ante esta situación, Mediapro presentó su último recurso ante el Tribunal Supremo<sup>137</sup>. El conflicto se resolvió cuando al Sala de lo Civil del Tribunal Supremo estimó, en parte, el recurso de casación interpuesto por Mediapro. Así, la compañía fue condenada a pagar 32 millones de euros más intereses<sup>138</sup>.

## **6.16 La TDT en el contexto de la reforma del sector audiovisual socialista (2004-2008)**

Desde una óptica crítica, Marzal y Casero (2009, p.97), han estudiado las políticas de comunicación ante la implantación a la TDT en España, analizando la actuación del Gobierno del PP y del PSOE en conjunto. A nivel general, concluyeron que este tipo de políticas, en sintonía con la Unión Europea, habían sido marcadas por lógicas neoliberales. En este sentido, los beneficios de la TDT habían girado en torno a las ventajas de la capacidad de elección del consumidor, las ganancias económicas, la eficacia del mercado y

---

<sup>133</sup> “Jaume Roures, propietario de Mediapro, es socio de Miguel Contreras en La Sexta y a quién atribuyen una magnífica relación con Barroso” (El País, 22 de septiembre de 2007).

<sup>134</sup> Redacción (19-09-2009). El Grupo PRISA “bombardea” La Moncloa. *publico.es*. Disponible en: <http://www.publico.es/actualidad/grupo-prisa-bombardea-moncloa.html>. [Fecha de acceso: junio, 2016]

<sup>135</sup> Mercado, F. (07-12-2007). Barroso mantuvo vínculos con socios de La Sexta hasta su nombramiento. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2007/12/07/espana/1196982010\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2007/12/07/espana/1196982010_850215.html) [Fecha de acceso: junio, 2016]

<sup>136</sup> Redacción (19-09-2009). El Grupo PRISA “bombardea” La Moncloa. *publico.es*. Disponible en: <http://www.publico.es/actualidad/grupo-prisa-bombardea-moncloa.html>. [Fecha de acceso: junio, 2016]

<sup>137</sup> Redacción (15-01-2015). Jaume Roures da por perdida la guerra del fútbol contra el Grupo PRISA: pagará 105 millones. *elconfidencialdigital.com*. Disponible en: [http://www.elconfidencialdigital.com/medios/Jaume-Roures-Grupo-Prisa-millones\\_0\\_2418358157.html](http://www.elconfidencialdigital.com/medios/Jaume-Roures-Grupo-Prisa-millones_0_2418358157.html). [Fecha de acceso: junio, 2016]

<sup>138</sup> Redacción (05-02-2015). Mediapro, condenada a pagar a PRISA 32 millones más intereses. *elpais.com*. Disponible en: [http://politica.elpais.com/politica/2015/02/05/actualidad/1423169465\\_409973.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/02/05/actualidad/1423169465_409973.html) [Fecha de acceso: junio, 2016].

lo inevitable del cambio tecnológico, dejando en segundo plano cuestiones como el acceso, el interés público y los derechos de los ciudadanos (Marzal y Casero, 2009, p.98). Han criticado que tanto el Gobierno socialista como el anterior popular se caracterizaron por su exiguo intervencionismo y su escasa implicación a la implantación de la TDT (Marzal y Casero, 2009, p.98). Sin embargo, el papel del Gobierno de Zapatero en cuanto a la implantación de la TDT mostrado en esta investigación más bien muestra lo contrario. Según lo apuntado a lo largo de este capítulo, ha quedado patente -para lo bueno y para lo malo- que el Gobierno socialista intervino directamente, implicándose en todo tipo de acciones y medidas legislativas para garantizar el éxito de transición a la TDT incluyendo una paz audiovisual, con premios finales, y con la voluntad de crear un mercado televisivo equilibrado, al menos, en número de operadores.

García Castillejo (EP, 2015) señala, tal y como se ha apuntado al inicio de este capítulo, que la excusa de la transición a la TDT era el eje alrededor del cual se debían acometer el conjunto de reformas previstas para el sector audiovisual. Además, la primera ley, que debía ser aprobada, según el plan para la reforma del sector audiovisual diseñado en 2004, era la LGCA. Esta norma debía ser el eje vertebrador de la reforma del sector audiovisual (García Castillejo, EP, 2015). Sin embargo, como ya se ha advertido antes, esto no ocurrió como se planificó, puesto que la norma terminó siendo la última medida legislativa de la reforma en ser aprobada.

Como se explicará en el siguiente capítulo, el Gobierno socialista en la primera legislatura de Zapatero (2004-2008), elaboró dos anteproyectos de ley distintos, uno para la Ley General Audiovisual y otro para la creación del CEMA. Sin embargo, ninguno de estos anteproyectos de ley llegó jamás a aprobarse. De este modo, se evidencia que el Gobierno socialista, priorizó la implantación a la TDT, a partir de la definición y la organización del mapa televisivo digital, a la aprobación de la LGCA y el CEMA.

En otras palabras, prevaleció la estrategia política, de querer implantar un mercado televisivo digital equilibrado, tanto en número como en ideología entre operadores televisivos progresistas y conservadores. Para Marzal y Casero (2009, p.99), que la transición digital se llevara a término sin solucionar algunas lagunas graves del ordenamiento televisivo español, como era la aprobación de una LGCA y de un CEMA, era un indicador de la debilidad de las políticas de comunicación sobre la TDT en España. Además, la regulación aprobada en torno a la implantación de la TDT, tal y como se ha podido observar, tiene un carácter fragmentado y disperso, en sintonía con la legislación audiovisual que regulaba el sector antes de la aprobación de la LGCA (Marzal y Casero, 2009, p.99; Suárez, 2009, p.514). Este marco normativo fragmentado en torno a la TDT,

era negativo, puesto que no contribuía, ni a su efectividad, ni a crear seguridad jurídica (Suárez, 2009, p.514).

El catedrático de comunicación José Manuel Pérez Tornero (EP, 2015) considera que al Gobierno socialista le faltó “*proyecto político*” y “*valentía política*”, por el hecho de no haber afrontado la reforma de RTVE y CEMA, de forma paralela, al inicio de la primera legislatura de Zapatero.

*“Si en ese momento hubiera hecho la reforma de radiotelevisión estatal y el consejo audiovisual, éste hubiera sido un instrumento independiente para guiar todo, es decir, la reforma audiovisual. Hubiera dado a luz una ley más integradora (se refiere a la LGCA), más pactada también. Mayoritaria para asegurar la unidad del sistema audiovisual. Pues eso, al no hacerlo, se prestó primero a unos intereses gubernamentales y partidistas, y luego, a intereses comerciales”.*

Pero claro, como advierte Pérez Tornero (EP, 2015) si se hubiera creado el CEMA en primer lugar, es muy probable que La Sexta jamás hubiera tenido un canal.

### **6.17 Valoraciones sobre la TDT antes del apagón analógico y algunos retos pendientes**

García Castillejo (2008) opina que la hoja de ruta diseñada por el Gobierno socialista a finales de 2005, materializada en el Plan de Impulso a la TDT, se presentó, a finales de 2007, como “*acertada*” y “*exitosa*”. El despliegue de la TDT había mejorado en comparación con la situación estancada propiciada por el Gobierno anterior del PP. Así, por esas fechas, un 42% de los edificios de tres o más viviendas, ya estaban preparados para la recepción de la TDT. También, las ventas de televisores y equipos receptores habían aumentado de forma considerable (García Castillejo, 2008).

En la misma línea, Alejandro Echevarría, presidente de UTECA, destacó de forma positiva en un discurso realizado en la Jornada Anual de UTECA en 2007, cómo el Gobierno socialista había impulsado la TDT para su implantación definitiva en el 2010. Sobre todo, gracias al hecho de que se adjudicaría a las seis televisiones privadas nacionales, un múltiplex completo una vez producido el apagado analógico y varios canales adicionales antes a esa fecha. En negativo, criticó que el Gobierno socialista se había mostrado “*corto*” con los fondos públicos destinados a tal fin. También, se lamentó de las condiciones “*durísimas*” de contenidos y de cobertura de señal que se les exigía como prestadores (UTECA, 2007).

Zallo (2011b, p.50-51) considera, que el conjunto de medidas legislativas en torno a la TDT introducidas antes, supusieron, por un lado, la apuesta por la modernización y la

aplicación de la normativa europea. Y por el otro, también se introdujeron tres “caballos de troya”. El primero lo relaciona con la concepción radial de España. Es decir, el diseño del mapa de operadores propulsado, privilegiaba a los operadores privados y públicos de ámbito estatal sobre los operadores locales. El segundo, concierne a la distribución total del espectro a partir de una lógica “puramente” técnica, sin tener en cuenta la viabilidad económica. “Se sacaba a concurso todo lo que cabía en el espectro. Y luego cada cual adjudicaba o bien correctamente o bien a sus amigos”. El tercero, se vincula a que se preveía más autorizaciones para la prestación de servicios, con el objetivo de “compensar”. Esto está relacionado con el pacto de editores. El resultado fue “la generosa cantidad de actores en el reparto de un pastel que no había, pero del que todos los elegidos estaban satisfechos”.

Antes del apagado analógico, la implantación a la TDT debía afrontar una serie de retos en un futuro inmediato. En concreto, el debate sobre la transición digital giraba en torno a tres grandes ítems, que podían suponer cambios en el modelo de TDT vigente en aquel momento, y diseñado por el Gobierno socialista. Los tres ítems en cuestión, eran: la TDT de pago, la TDT móvil y la introducción de la alta definición (Marzal y Casero, 2009, p.106).

Con respecto a la TDT de pago, ya se explicó antes, que Eladio Gutiérrez (EP, 2016), previó en 2005, que el modelo de TDT basado en la multiplicación de canales y todos gratuitos, no se sostendrían económicamente en el futuro. A pesar de sus esfuerzos por intentar convencer a la Administración Pública y a algunos de los operadores privados, para integrar un modelo de explotación mixto, no consiguió hacerles entrar en razón.

También se debe considerar que en aquel contexto la crisis todavía no había estallado. Además, Telecinco y Antena 3, se situaban en 2005, entre los operadores privados de televisión más rentables de Europa, con alrededor de 300 millones de beneficios anuales<sup>139</sup>. Tal vez, lo más curioso y preocupante de todo, es que el Gobierno socialista no se cuestionara seriamente si el modelo planteado era viable, puesto que, aunque se multiplicaran actores y canales, la tarda publicitaria continuaba siendo la misma. En 2008, cuando la crisis económica y financiera ya era una realidad, el sector televisivo privado español se empezó a cuestionar seriamente, si el modelo desarrollado sería sostenible, tras la adjudicación del multiplex completo, pendiente de adjudicar a cada operador privado, pasando así de 20 canales, entre públicos y privados, a 32<sup>140</sup>.

---

<sup>139</sup> Pérez de Albéniz, J. (30-11-2006). Burbujas, glamour y monotonía. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/11/30/descodificador/1164844010.html>. [Fecha de acceso: junio, 2016]

<sup>140</sup> Longui-Bracaglia, I. (27-07-2008). La TDT ¿una burbuja audiovisual? *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/07/27/comunicacion/1217177331.html>. [Fecha de acceso: junio, 2016]

España era uno de los pocos países europeos que no había incluido alguna modalidad de pago en su modelo de introducción a la TDT (Marzal y Casero, 2009, p.106). En el contexto apuntado, marcado por la crisis económica y financiera, los operadores de televisión privada presionaron al Gobierno español para que se regulara y autorizara esta modalidad de explotación, puesto que veían una vía de negocio para conseguir una rentabilidad económica ante un contexto de audiencia cada vez más fragmentada. Es muy probable que después del fracaso de Quiero TV en 2002, y teniendo en cuenta que la televisión de pago nunca había despegado en España, incidiera en la decisión tomada sobre no haber planteado un modelo mixto desde el inicio. Más adelante en esta investigación, se explicará cómo y por qué el Gobierno socialista, finalmente, introdujo la modalidad de pago en el mercado de la TDT<sup>141</sup>.

En cuanto a la TDT móvil, a pesar de la elevada penetración del teléfono móvil en España, que, según datos de la CMT en 2007, era del 109% de la población (Marzal y Casero, 2009, p.108) y, por tanto, se trataba de un gran campo de negocio potencial evidente. En España no existía, en aquel momento, una definición concreta sobre la planificación de emisiones de televisión móvil a través de la TDT. Si bien es cierto, que el Gobierno socialista anunció, a principios del 2007, un múltiplex de cobertura estatal móvil, a principios de 2009, todavía no había convocado el concurso para tal adjudicación, prevista de 20 canales (Marzal y Casero, 2009, p.109).

Relacionado con la introducción de la alta definición en la TDT, lo primero que se debe mencionar es que, en general, Europa ha optado por utilizar el bando de ancha liberado -como consecuencia de la digitalización- para aumentar el número de canales. Así en España, se decidió, también, priorizar la cantidad a la calidad. En este sentido, Eladio Gutiérrez (2010, p.37) considera que se debería haber animado a hacer menos canales, pero de mayor calidad técnica. Igualmente, en el mapa definitivo que propulsó el Gobierno socialista después del apagón analógico en 2010, con un total de 32 canales digitales de ámbito estatal, no hubo previsión para canales de alta definición (Zallo, 2010). Además, se debe añadir otro problema de tipo técnico, que incumbe a que la mayoría de televisores de los españoles, incluso en la actualidad, no están preparados para recibir este tipo de señal (Mario Rodríguez, EP, 2015). Gutiérrez (EP, 2016), apunta que la tarea de fomentar la venta de televisores preparados para recibir alta definición, se tendría que haber realizado hace mucho tiempo. Asimismo, confirma que

*“uno de los problemas que tenemos en este país es que solo un tercio de los televisores que tenemos en España son capaces de descodificar señales de*

---

<sup>141</sup> La modalidad de pago de TDT se introdujo mediante la aprobación del Real Decreto 11/2009, de 13 de agosto, por el que se regula, para las concesiones de ámbito estatal, la prestación del servicio de televisión digital terrestre de pago mediante acceso condicional (BOE, 15-08-2009).



*alta definición. Los televisores comprados hace seis años, no están preparados para recibirla. Y son televisores que son magníficos, pero solo ven señales de definición estándar y no de alta definición”.*

Además, en aquel momento, todavía escaseaban los *set-top box* preparados para la recepción de alta definición en las frecuencias de TDT. De hecho, solo se podía recibir a través de tarjetas sintonizadoras para ordenadores (Fernández Quijada, 2007, p.71).

A todo esto, se debe añadir que, por aquel entonces, los operadores privados, en general, eran reacios a introducir la alta definición. Principalmente, se debía a dos motivos: las elevadas inversiones que serían necesarias para desarrollar contenidos y la pérdida de canales que comportaría la adopción de ese sistema (Fernández Quijada, 2007, p.71). También Sacaluga (EP, 2016) considera, que no apostaron por la alta definición por cuestiones económicas y por aumentar la cuenta de beneficios. En cualquier caso, Gutiérrez (EP, 2016), afirma que la decisión de no apostar por la alta definición fue gubernamental.

## **CAPÍTULO VII: LA LEY DE LA RADIO Y LA TELEVISIÓN DE TITULARIDAD ESTATAL**

### **7.1 Introducción**

La grave crisis de RTVE fue uno de los problemas más relevantes que el Gobierno socialista tuvo que afrontar nada más iniciar su mandato en 2004. Por eso, como se ha señalado anteriormente, la reforma de RTVE fue uno de los puntos principales del plan para la reforma del sector audiovisual diseñado ese mismo año. De hecho, una de las primeras acciones que el Ejecutivo llevó a término, incluso antes de la aprobación de dicho plan por el Consejo de Ministros en 2005, fue la creación de un consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado<sup>142</sup>, también conocido como “Consejo de Sabios”. Además, supuso el primer cumplimiento inmediato del programa electoral socialista (Bustamante, 2010, p.2).

Sin lugar a dudas, la decisión de crear dicho consejo de forma previa a la elaboración de la Ley de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal (LRTTE a partir de ahora)<sup>143</sup>, fue tomada “*con buen criterio*” (Zallo, 2010). Sin embargo, “*la realidad fáctica es que primero salió la regulación de la TDT*”<sup>144</sup> (Gutiérrez, EP, 2016), “*eje sobre el cual debía pivotar toda la reforma audiovisual socialista*” (García Castillejo, EP, 2015). Además, cabe recordar que lo lógico, de acuerdo con García Castillejo (EP, 2015) es que se hubiera aprobado primero, la Ley General Audiovisual y la Ley de elaboración del CEMA, tal y como se ideó inicialmente en el plan para la reforma, pero la LRTT fue la primera de las tres medidas legislativas previstas en la reforma en ser aprobada.

Como parte de la reforma de RTVE, que el Gobierno socialista llevó a término en la VIII Legislatura (2004-2008) se debe incluir, también, el acuerdo sobre el “Plan de Saneamiento y Futuro de RTVE”, firmado el 12 de julio de 2006, justo después de la aprobación de la LRTTE (De Moragas y Fernández Alonso, 2007, p.212). En concreto, se abrió un expediente de regulación de empleo que afectó prácticamente el 40% de la plantilla (Morales Fernández, 2012, p.236). Así, un total de 4.150 trabajadores fueron despedidos de forma colectiva en 2007<sup>145</sup>. Previamente a estas medidas, en la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuesto Generales del Estado para el año 2006, se concedió una subvención extraordinaria al Ente Público de RTVE de más de 500 millones

---

<sup>142</sup> Dicho encargo del Gobierno fue mediante Real Decreto 744/2004, de 23 de abril, por el que se crea el Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado (BOE, 24-04-2004).

<sup>143</sup> Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y la Televisión de Titularidad- Estatal

<sup>144</sup> Ley 10/2005, Real Decreto 944/2005, Real Decreto, 945/2005, Real Decreto, 946/2005

<sup>145</sup> Hernández, J.A. (18-06-2015). El Tribunal de Cuentas ve prevaricación en el ERE de RTVE. *elpais.com*. Disponible en: [http://politica.elpais.com/politica/2015/06/16/actualidad/1434480753\\_880202.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/06/16/actualidad/1434480753_880202.html) [Fecha de acceso: julio, 2016].

de euros, con el objetivo final de racionalizar y contener el gasto del Ente Público (Chinchilla, 2007, p.316).

A continuación, se va introducir la LRTTE, apuntando los elementos definatorios más destacados. Después, se argumentará hasta qué punto la norma consiguió cumplir dicho objetivo y se presentara el problema del incumplimiento de la misma ley. Finalmente, se expondrá la valoración de algunos académicos y actores entrevistados sobre el éxito de la reforma de RTVE. En especial se analizará la valoración de UTECA y sus principales críticas por incumplimiento de algunas de sus peticiones para entender, cómo empezó a dibujarse el camino hacia la Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española (CRTVE a partir de ahora).

## **7.2 Primeras consideraciones y objetivo principal de la LRTTE**

La LRTTE se circunscribe únicamente a la radio y a la televisión gestionadas por el Estado. Supuso la derogación del hasta entonces vigente Estatuto de la Radio y la Televisión, aprobado mediante la Ley 4/1980, de 10 de enero (Casado, 2008, p.57) e introdujo lo acordado en el Protocolo 32 del Tratado de Constitución de la Comunidad Europea (Tratado de Ámsterdam) sobre el sistema de radiodifusión de los Estados miembros (Peña, 2013, p.234).

Se ha indicado en el punto 5.4, que esta ley se inspiró parcialmente en las recomendaciones del informe realizado por el “Consejo de Sabios” en 2005 (Díaz Arias 2012, p.52). Concretamente, tres de los principios fundamentales propuestos se desarrollaron en la ley. Primero, conserva el servicio público de radiodifusión a nivel estatal. Segundo, intenta garantizar su independencia a través de un estatuto y control de las Cortes Generales. Y tercero, insiste en la promoción de una programación de calidad y la producción autóctona (CMT, 2006; en Peña, 2013, p. 234). El objetivo general de la LRTTE, tal y como se manifiesta en su Exposición de Motivos es, fundamentalmente:

*“dotar a la radio y a la televisión de titularidad estatal de un régimen jurídico que garantice su independencia, neutralidad y objetividad y que establezca estructuras organizativas y un modelo de financiación que les permita cumplir su tarea de servicio público con eficacia, calidad y reconocimiento público”* (BOE, 06-06-2006).

## **7.3 Principales elementos característicos de la LRTTE**

### **7.3.1 Principio general de servicio público**

Es esencial una definición clara de servicio público en la legislación audiovisual, que incluya y defina las misiones y funciones que deberían cumplir los operadores de

radio o televisión de titularidad estatal. Siempre y cuando se considere el servicio público como un elemento fundamental para el correcto desarrollo de una sociedad democrática. La legislación española careció de una definición satisfactoria de servicio público hasta la aprobación de esta ley. Cabe recordar que en el Estatuto de Radio y Televisión de 1980 no se definía dicho término como tal al mencionarse únicamente algunos principios.

En la España democrática, ha existido un debate permanente en torno al servicio público, que, por lo general, se ha centrado en la batalla “televisión pública frente a televisión privada”, mientras apenas se ha planteado cual debía de ser el contenido de un servicio público (Díaz Arias, 2012, p.9). En la LRTTE se concibe el servicio público como un servicio esencial para la sociedad, que tiene como objeto la producción edición y difusión de un conjunto de canales de radio y televisión con programaciones diversas y equilibradas para todo tipo de público.

Estas programaciones deben cubrir todo tipo de géneros y satisfacer las necesidades de información, cultura y educación y entretenimiento de los españoles. De igual modo, tendrán que difundir su identidad y diversidad culturales; impulsar la sociedad de la información; fomentar el pluralismo, la participación y los demás valores constitucionales, garantizando el acceso de los grupos sociales y políticos significativos (BOE, 06-06-2006). La definición mencionada implica una programación de calidad y promover la producción española y europea e incorporar la oferta de servicios conexos e interactivos (Morales Fernández, 2012, p.284).

La ley atribuye a la CRTVE, S.A la gestión de servicio público apuntada antes. En el artículo 3 de la norma, se recogen numerosos objetivos<sup>146</sup> que la CRTVE deberá cumplir para ejercer su función de servicio público (BOE, 06-06-2006).

### **7.3.2 Instrumentos que evalúan el cumplimiento de servicio público**

Con el objetivo de que la CRTVE desempeñe su misión de servicio público, cumpliendo las funciones previstas, en la norma se prevén tres instrumentos distintos que permitirán evaluar efectivamente ese cumplimiento: un mandato-marco, un contrato-programa trienal y un sistema de contabilidad analítica (BOE, 06-06-2006).

En relación al primer instrumento, las Cortes Generales aprobarán mandatos-marco a la CRTVE con vigencia de nueve años, en los que se concretarán los objetivos

---

<sup>146</sup> Algunos de estos objetivos son: la promoción del conocimiento y difusión de principios constitucionales y los valores cívicos; garantizar que la información sea objetiva, veraz y plural, facilitar el debate democrático y la libre expresión de opiniones; promover la cohesión territorial, la pluralidad y la diversidad lingüística y cultural de España; impulsar el intercambio de información y el conocimiento mutuo entre los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea; propulsar una cobertura a escala internacional de canales radiofónicos y de televisión; ofrecer distintos géneros de programación y acceso a acontecimientos de distinta índole que tenga especial interés público; apoyar la integración social de las minorías; fomentar la igualdad entre el hombre y la mujer; fomentar la producción de contenidos audiovisuales europeos y en lenguas originarias españoles y promover la creación digital y multimedia; velar por la conservación de los archivos históricos audiovisuales, entre otros.

generales del sistema público audiovisual en su conjunto (Morales Fernández, 2012, p.232). Dicho de otro modo, en los mandatos-marco se establecen las líneas generales de actuación de RTVE para períodos de nueve años (Díaz Arias, 2012, p.62).

Por otro lado, el contrato-programa se acordará entre el Gobierno de turno y la CRTVE de forma trienal. A partir de los objetivos generales del mandato-marco, se establecerán unos objetivos específicos que deberán cumplir los diferentes canales de radio y televisión y los servicios conexos e interactivos. Además, se determinará las aportaciones anuales con cargo a los PGE para cada ejercicio (BOE, 06-06-2006).

Finalmente, el mandato-marco y el contrato-programa se completan con otros instrumentos de gran importancia para el cumplimiento de la misión de servicio Público, como lo es el sistema de contabilidad analítica (Casado, 2008, p.99). Debe garantizar la transparencia financiera y control económico-financiero a cargo de la Intervención General de la Administración del Estado y del Tribunal de Cuentas (BOE, 06-06-2006).

### **7.3.3 Nueva estructura para la CRTVE**

Una de las preocupaciones del Gobierno socialista vinculadas a la reforma de la radio y la televisión pública, se vinculó con sus aspectos organizativos y, concretamente, en la necesidad de constituir una estructura de RTVE que garantizara la independencia e impidiera controles políticos de todo tipo (Chinchilla, 2007, p.306). En este sentido, de acuerdo con Chinchilla (2007, p.306), existieron tres líneas esenciales en cuanto a los aspectos organizativos de la gestión de servicio público: el encargo de la gestión directa del servicio a una corporación de sociedades mercantiles dotadas de mayor autonomía que el resto de las sociedades estatales<sup>147</sup>, reforzamiento de la intervención parlamentaria e intensificación de los controles, sobre la gestión societaria a través de la creación de un organismo independiente<sup>148</sup> (Chinchilla, 2007 p.306).

Con respecto al reforzamiento de la intervención parlamentaria, se elaboró un nuevo diseño estructural para la CRTVE, con el fin de conseguir más independencia política. Así, el Consejo de Administración se integraría con doce consejeros, elegidos ocho de ellos por el Congreso, entre los cuales, dos tendrían que ser una propuesta de los sindicatos más representativos. Los cuatro restantes los elegiría el Senado. Para la elección de estos Consejeros se contempló una mayoría cualificada de, dos tercios. Entre los doce consejeros elegidos, el Congreso tenía en sus manos la responsabilidad de designar al presidente de la CRTVE. Para ello, debía ponerse de acuerdo, también, dos tercios. Hasta

---

<sup>147</sup> La CRTVE adquirió forma de sociedad mercantil con especial autonomía, al tratarse de una sociedad anónima cuyo capital social es íntegramente estatal, aunque independiente del Gobierno y la Administración Central del Estado (Peña, 2013, p.235)

<sup>148</sup> Como se sabe, el CEMA como organismo independiente jamás llegó a constituirse, pero en el momento de publicación del trabajo de Chinchilla, todavía no se había aprobada la LGCA.

ese momento, la elección del presidente había sido una designación gubernamental (BOE, 06-06-2006).

Para algunos autores este cambio fue todo un logro democrático, significativo y largamente esperado en la reforma de la radio y la televisión pública (Chinchilla, 2007, p.310; Zallo, 2010; Bustamante, 2010, p.2; López Rico, 2013, p.32). Sin embargo, unos años más tarde, el Gobierno popular de Mariano Rajoy aprobó el Real Decreto Ley 15/2012. Con esta aprobación se modificó este punto de la ley 17/2006, al exigir únicamente una mayoría simple del Congreso en segunda votación y, por tanto, anulando la necesidad de consenso parlamentario de dos tercios para la elección del presidente de RTVE (López Rico, 2013, p.32).

### **7.3.4 Sistema mixto de financiación para la CRTVE**

La norma mantenía un sistema de financiación mixto. Es decir, se partía de un sistema de doble financiación, en el que el conjunto de la programación era financiado por fondos públicos y por ingresos comerciales provenientes, fundamentalmente, de la publicidad (Medina, 2013, p.127). Además, se podrían añadir otro tipo de ingresos derivados de su propia actividad comercial. La ley establece la posibilidad de incorporar reglas adicionales sobre las limitaciones de emisiones previstas para los operadores privados de televisión. Éstas se concretarán en los contratos-programa.

En cuanto a las subvenciones públicas, se debe matizar que estarían sujetas a las normas y criterios de proporcionalidad que establece la Unión Europea. Y relacionado con los ingresos derivados de las inserciones de publicidad, se concretarían sus limitaciones en los contratos-programas (BOE, 06-06-2006). Sin embargo, la gran transformación en el sistema de financiación de RTVE, llegaría con la aprobación de la Ley 8/2009, de 28 de agosto, de Financiación de la CRTVE, terminando con la doble financiación al eliminar los ingresos por publicidad (Medina, 2013, p.117).

Con respecto al patrimonio, en la LRTTE se establece que la CRTVE, lo tendrá de forma propia. Además, los bienes y derechos de la CRTVE serán de dominio privado o patrimoniales (BOE, 06-06-2006). Además, se concreta, que solo se podrá recurrir al endeudamiento para la financiación de sus inversiones en inmovilizado material e inmaterial y para tener en cuenta posibles desfases temporales de tesorería. Así, se fijan los límites del posible endeudamiento previstos en cada ejercicio en los contratos-programas (Morales Fernández, 2012, p.291).

Por último, se debe señalar, que la norma prevé una serie de compensaciones por el cumplimiento de servicio público. Serán de carácter anual y se consignarán en los PGE.

No obstante, no podrán superar el coste neto del servicio público prestado en el correspondiente ejercicio presupuestado (BOE, 06-06-2006).

## **7.4 Valoraciones generales alrededor de la LRTTE**

### **7.4.1 Valoraciones de académicas**

En el punto 5.5 de este trabajo, se ha introducido en qué consistió la crisis de RTVE. Se ha señalado que, básicamente, giraba alrededor de dos problemas esenciales. El primero, de carácter económico, era la deuda que se arrastraba de más de 7 mil millones de € en la década del 2000 (Fernández Alonso, Bonet, Guimerà, Díez y Aborch, 2010, p.305). Situación que ponía el Ente en riesgo de bancarrota con amenaza de ruina total y posible desaparición (Zallo, 2010).

El segundo problema, era de carácter político y tenía que ver con la gubernamentalización, que ha padecido siempre RTVE, independientemente del partido político que haya estado en el poder (Peña, 2013, p.325; Ojer, 2011, p.65). Estos rasgos de intervención gubernamental y alto grado de paralelismo son inherentes al sistema mediático español desde la transición a la democracia (Fernández Alonso y Santana, 2000). Como también lo son del modelo mediterráneo o pluralista polarizado, al cual pertenece el sistema mediático español (Hallin y Mancini, 2008; Fernández Alonso, Bonet, Guimerà, Díez y Aborch, 2010, p.303)

Para Zallo (2010), el balance de las medidas desarrolladas por el Partido Socialista para reformar RTVE de 2006-2009 (Consejo de Sabios, LRTTE y Plan de Saneamiento), “*se puede considerar satisfactorio*”. Bustamante (2010, p.2) opina en la misma línea que Zallo, aunque matiza que, en el proceso de reforma del sector audiovisual en ese período, también hubo “*graves sombras*”, siendo un ejemplo de ellas, el duro expediente de regulación de empleo (ERE) que prejubiló a más de 4.000 empleados a partir de 52 años. Una temprana edad, que, de acuerdo, con Bustamante, correspondía a muchos de los mejores periodistas y creativos de la entidad pública.

En general, el balance positivo de la primera fase de la reforma del sector audiovisual socialista (2004-2008), fue consecuencia directa, principalmente, de la creación del “Consejo para la Reforma de los Medios de Comunicación Titularidad del Estado” (Real Decreto 744/2004), la aprobación de la LRTTE en 2006 y el saneamiento de las cuentas públicas de RTVE. Por ello, ambos autores (Bustamante, 2010; Zallo, 2010) calificaron esta primera parte del proceso de la reforma audiovisual socialista (2004-2008), como de “reformas,” a diferencia de la segunda parte del proceso (2008-2011), que calificarán de “contrarreformas”. Sobre esta segunda parte se dedicarán los capítulos X-XIV de esta investigación. Esta dicotomía terminológica que separa las acciones en las

políticas de comunicación del Gobierno socialista entre “reformas” y “contrarreformas”, fue también adoptada por otros académicos, utilizándola como punto de partida en sus investigaciones vinculadas a la radio y televisión de titularidad estatal (Peña, 2013, Díaz Arias, 2012).

En resumen, la aprobación de la LRTTE fue bien acogida por el sector académico, al considerar que la norma introdujo cambios importantes en la regulación de la radio y la televisión pública (Bustamante, 2010; Casado, 2008; Chinchilla, 2007; Díaz Arias, 2012; García Castillejo 2009; Moragas y Fernández Alonso, 2007; Morales Fernández, 2012; Peña, 2013; Segovia, 2012; Zallo, 2010). La mayoría de ellos, destacan como aspecto más positivo de la norma, la desgubernamentalización que suponía, la elección del presidente y el consejo de la administración por una mayoría reforzada del Parlamento (Bustamante, 2010; Chinchilla, 2007; Díaz Arias, 2012; Moragas y Fernández Alonso, 2007; Morales Fernández, 2012; Peña, 2013; Segovia, 2012; Zallo, 2010).

#### **7.4.2 Valoraciones de algunos actores entrevistados**

Seguidamente, se van a introducir las valoraciones de los actores entrevistados en esta tesis doctoral. Carmen Rodríguez (EP, 2015), explica que la presión del sector de las televisiones privadas ayudó a que el Gobierno de Zapatero, entendiera que la situación de Televisión Española no era la adecuada. Sin embargo, afirma que su promulgación tuvo, por encima de todo, una *“connotación más política que otra cosa”*. En el sentido de que *“es presentar una mayor transparencia, una mayor objetividad... más que incidir realmente en el funcionamiento”*. Destaca el ERE de la CRTVE, subrayando las buenas condiciones que se propusieron a los trabajadores. Y también, el hecho de que se *“limpiaran las cuentas de Televisión Española artificialmente”*. Concluye afirmando que estas medidas concretas, supusieron *“un cierto cambio que iba encaminado al menos en nuestro interés, en llegar a la Ley de Financiación de 2009, que es la que elimina la publicidad de Televisión Española”*.

Para Eladio Gutiérrez (EP, 2016), la aprobación de la norma, fue vivida con sufrimiento, cierta distancia y poca ilusión porque le afectó directamente el ERE de RTVE. Por aquel entonces, Gutiérrez ocupaba el cargo de director de TV Digital, un buen momento en su carrera profesional y aunque no niega que las condiciones fueron buenas, no quería marcharse. A nivel general, opina que

*“efectivamente se quiso hacer borrón y cuenta nueva, un escenario nuevo (...) Si para nacer hace falta matar todo lo que hay (...) Y sí digo que tanto que se glorifica esta norma, pues hombre... el mismo gobierno es capaz de definir en 2006 un escenario de financiación que es importantísimo fundamental y pocos años después, en 2009, lo tira patas a bajo y le quita la publicidad”*.



Miguel Ángel Sacaluga (EP, 2016), señala que la LRTTE, “quizás” solucionó el problema de gubernamentalización que tenía la radio y la televisión pública. De hecho, considera que la única forma válida que se ha encontrado para desgubernamentalizarla, se basa en que la toma de decisiones con respecto a la elección del presidente no se sitúe en el Gobierno, sino en el Parlamento, tal y como ha demostrado la historia reciente de la CRTVE. Además, estas decisiones se deben tomar por mayorías cualificadas basadas en hechos objetivos y no políticos. No obstante, advierte Sacaluga (EP, 2016), que el paso del tiempo mostró que había otra forma de desgubernamentalización, fundamentada en la garantía de una financiación estable. Ambos aspectos se garantizaron con la aprobación de LRTTE y de la Ley 8/2009, de Financiación de la CRTVE. Por tanto, Sacaluga (EP, 2016) considera que la LRTTE no resolvió el problema de financiación de la CRTVE.

*“No se supo dar respuesta a ese tema. El informe del Consejo de Sabios tampoco resolvía el tema de la financiación (...) No todo es manipulación, pluralismo... No es suficiente y no es sostenible. Y cuando tú a una de esas dos patas no das respuesta, se te viene a bajo el edificio”* (Sacaluga, EP, 2016).

Por ejemplo, el tema de reducción de la publicidad no funcionaba. En 2007, se redujo la emisión de publicidad de 12 a 11 minutos por hora, reduciéndose un minuto. Al año siguiente, la reducción fue de 2 minutos menos. En consecuencia, hubo una reducción de ingresos. Sacaluga (EP, 2016), es contundente al afirmar que, si la CRTVE hubiera seguido hasta el final del ejercicio con ese planteamiento, se hubieran generado unas pérdidas de más de 130 millones de euros.

Finalmente, José Manuel Pérez Tornero (EP, 2015), considera que la creación del “Consejo de Sabios” fue “*un medio propagandístico*”. Apunta que estuvo bien como iniciativa pero que el resultado se tiene que ver *a posteriori*. “*Yo creo que la clave del algodón es si se sostiene o no se sostiene el edificio. Si no se sostenía, algo fallaba*”. Insiste que en general, faltó proyecto y valentía política, aludiendo a que lo primero que se tendría que haber hecho, si realmente se quería desgubernamentalizar RTVE, era crear en primer lugar el CEMA, antes que cualquier otra medida legislativa.

## **7.5 Incumplimientos de la LRTTE**

De acuerdo con Pérez Tornero (EP, 2015), la democracia no está garantizada solo por las leyes. Lo más importante es poder cumplirlas. Y el problema es que no se cumplen. Ha habido una deslealtad absoluta en el cumplimiento de leyes de comunicación. “*Tú puedes hacer las mejor de las leyes, pero si después no se aplican, no sirve absolutamente de nada*” (Batet, EP, 2015). La diputada socialista afirma que la inmensa mayoría de problemas de nuestro país, no son de leyes sino de aplicación (Batet, EP, 2015).

A pesar de algunas de las consecuencias positivas de la aprobación de la LRTTE, como fue el liderazgo de audiencias de RTVE de los primeros años, fruto, en parte, de la mejora relativa de la calidad de la programación y en especial de los telediarios, la norma no se aplicó en su totalidad. Seguidamente, se presentarán algunos ejemplos.

El primer mandato-marco a la CRTVE, aunque no de forma inmediata, fue aprobado el 12 de diciembre de 2007 por el Congreso de los Diputados y el Senado. El contexto fue condicionado por una complicada situación de organización, estructural y económica. Todavía existía una elevada deuda y excedentes de plantilla y, además, había la obligación de que CRTVE fuese un referente de oferta audiovisual en el conjunto del sector televisivo (Peña, 2013, p. 243).

El incumplimiento de la ley no tuvo que ver con la aprobación del mandato-marco, sino que no se aprobó el contrato-programa trienal. De hecho, en la actualidad, diez años más tarde, todavía es inexistente. Como se ha apuntado antes, la elaboración del contrato-programa debe ser una tarea del Gobierno y la CRTVE. En este sentido, Sacaluga (EP, 2016) señala que se elaboró un borrador que fue muy discutido con la SEPI<sup>149</sup>. Sin embargo, el problema radicó en que dio *“vértigo”* cerrar los temas vinculados a la financiación, en un contexto en que la crisis económica ya había empezado. *“No se quiso poner un dinero fijo por parte de la SEPI”* afirma Sacaluga (EP, 2016). Además, a nivel general, *“el partido de turno también se resistía porque eso suponía establecer una carga presupuestaria estable que tampoco les convenía demasiado”* (Carmen Rodríguez, EP, 2015).

Por otro lado, en el contrato-programa se debía especificar qué actividades y contenidos irían ligados a la misión de servicio público ya que solo los de este tipo, serían financiados de forma pública. Al desarrollar los objetivos generales se constituirían los mecanismos aplicables para calcular el coste neto de su cumplimiento. La falta de contrato-programa ha hecho casi inviable calcular el coste neto del cumplimiento de servicio público (Peña, 2013, p.193). Dicho de otro modo, Carmen Rodríguez (EP, 2015) apunta, que cuando la financiación de la CRTVE era mixta, se debía distinguir entre los programas que se financiaban de forma pública y los que se financiaban de forma mercantil, o sea, con la publicidad. Ya que solo los que cumplían la misión de servicio público, podían financiarse con subvención, de acuerdo con la normativa europea. La Ley 8/2009, de Financiación de la CRTVE cambia sustancialmente lo que decía la ley anterior:

*“al final todo es financiación pública porque, aunque en buena medida los ingresos procedan de las televisiones privadas, se diluye (...) nosotros*

---

<sup>149</sup> Sociedad Estatal de Participaciones Industriales

*pagamos a la CNMC<sup>150</sup> y ésta se encarga de hacer una bolsa común para la CRTVE (...) digamos, que al final, todos son fondos públicos” (Carmen Rodríguez, EP, 2015).*

En síntesis, esta situación dificulta el desarrollo preciso de los acuerdos que la norma ha previsto para RTVE y de igual modo, el conocimiento relacionado con las exigencias presupuestarias concretas y la supervisión del funcionamiento de CRTVE y sus sociedades (Peña, 2013, p.246). En definitiva, de acuerdo con Peña (2013, p.326), al no aprobarse el contrato-programa, la CRTVE no cumple con la misión de servicio público que tiene encomendada. Es decir, el contrato-programa es un elemento fundamental que, al no existir, resulta casi imposible delimitar con claridad las obligaciones y la dotación presupuestaria que requiere su cumplimiento.

Es cierto que la LRTTE dio un paso significativo con respecto a la desgubernamentalización de la CRTVE. Sin embargo, como previó Medina (2006, p.10):

*“de nada servirá la ley 17/2006 si no cambia radicalmente la posición de los sucesivos Gobiernos en relación con la televisión pública. Porque esa nueva posición neutral de los Gobiernos, que postula la citada Ley, no puede garantizarlas las normas; es una cuestión de cultura democrática que escasea en nuestras latitudes (...)”*

Un ejemplo de lo mencionado, fue la aprobación por parte del Gobierno de Mariano Rajoy, del Real Decreto-Ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la Corporación RTVE, previsto en LRTTE. Esta modificación, a efectos reales, ha supuesto el nombramiento del presidente por el Gobierno popular, con mayoría simple y sin consenso alguno. Sin lugar a dudas, la medida ha significado todo un retroceso en cuanto a independencia y una vuelta a la gubernamentalización de RTVE. Así lo afirma también Sacaluga (EP, 2016). *“Sí existe gubernamentalización y sí es tan grave”*. Sobre esta cuestión se volverá más adelante en el capítulo XV de este trabajo.

A continuación, se introducirán algunas consideraciones sobre los mandatos de los distintos presidentes de la CRTVE, en concreto de los que accedieron al cargo después de la aprobación de la LRTTE. El objetivo es mostrar cómo se relaciona este aspecto igualmente con el incumplimiento de la propia norma en relación con lo antes señalado.

En cuanto al mandato de Zapatero (2004-2011), los presidentes de la CRTVE elegidos fueron Luis Fernández (2007-2009) y Alberto Oliart (2009-2011). En la LRTTE se regula que el mandato del presidente de la CRTVE tendría una duración de 6 años, evitando coincidir así con período de elecciones. Además, durante ese período no se le podría cesar del cargo. Se trató de un cambio muy positivo porque *“se intentó terminar con*

---

<sup>150</sup> Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

*la dinámica perversa de que, con cada elección, los vencedores cambiaran al presidente de RTVE para poder controlar sus informativos* (Llorente<sup>151</sup>, 2016, p.168).

Luis Fernández llevaba una larga y gran trayectoria profesional en distintos medios de comunicación, cuando fue nombrado presidente, siendo así el primero en liderar la nueva etapa de la CRTVE. Su presidencia supuso un cambio para la CRTVE, ganando en independencia y prestigio. Sin embargo, su mandato no duró los 6 años previstos. En noviembre de 2009, dimitió alegando motivos personales<sup>152</sup>. Su marcha coincidió cuando el Gobierno socialista cambió el modelo de financiación de la CRTVE, eliminando la publicidad. Los que le conocen, como Eladio Gutiérrez (EP, 2016), confirman, como ya recogió la prensa por entonces, que la razón principal de la dimisión se centró en el desacuerdo con el nuevo plan de financiación (Ojer, 2011, p.68). En esta línea, Eladio Gutiérrez (EP, 2016) lo confirma cuando afirma:

*“A Luis Fernández se le nombra por la mayoría de 2/3. Magnífico. Después el Gobierno le falla y se va. Se va porque las reglas del juego que me habéis dado, no las habéis cumplido y lo que me dijisteis se incumple también. Quitas la publicidad de RTVE y yo no pinto nada y me voy”.*

De acuerdo con Llorente (2016, p.168), la marcha de Luís Fernández puso en evidencia varios problemas de la LRTTE. El primer problema guarda relación con lo que se ha expuesto antes a partir del testimonio de Sacaluga (EP, 2016), apuntando que la norma no resolvía bien el aspecto de la financiación de la CRTVE. Y, en segundo lugar, por no haber advertido la posibilidad de dimisión del presidente (Llorente, 2016, p.168).

Después de la marcha de Luís Fernández llega el nombramiento de Oliart. Antes de someterse a la votación del Congreso, socialistas y populares ya habían pactado que sería el nuevo presidente. Así, el portavoz del Grupo Socialista, José Antonio Alonso, tal y como reveló él mismo, llamó a los portavoces de IU, CiU y PNV para comunicarles el acuerdo entre ambos partidos políticos<sup>153</sup>.

Oliart había sido ex ministro de la UCD y no tenía experiencia en el mundo audiovisual, aunque disponía de una larga trayectoria de gestión en diferentes instituciones públicas<sup>154</sup>. Su presidencia fue acompañada de un aluvión de críticas por

---

<sup>151</sup> Fran Llorente dirigió los informativos de TVE desde 2004 a 2012. Le cesaron con la llegada del Partido Popular al poder. Durante ese período los servicios informativos fueron bien valorados, alcanzando numerosos éxitos que se materializaron tanto en su liderazgo de audiencia como en el reconocimiento del Telediario 2 por ser el mejor informativo del mundo.

<sup>152</sup> Gómez, R.G. (13-11-2009). Luis Fernández deja la presidencia de RTVE por “motivos personales.” *elpais.com*. Disponible en: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/11/13/actualidad/1258066807\\_850215.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/11/13/actualidad/1258066807_850215.html) [Fecha de acceso: julio, 2016].

<sup>153</sup> Efe Madrid (11-11-2009). PSOE y PP acuerdan que Alberto Oliart sea el nuevo presidente de RTVE. *abc.es*. Disponible en: [http://www.abc.es/hemeroteca/historico-11-11-2009/abc/Economia/psoe-y-pp-acuerdan-que-alberto-oliart-sea-el-nuevo-presidente-de-rtve\\_1131369157634.html#](http://www.abc.es/hemeroteca/historico-11-11-2009/abc/Economia/psoe-y-pp-acuerdan-que-alberto-oliart-sea-el-nuevo-presidente-de-rtve_1131369157634.html#). [Fecha de acceso: julio, 2016]

<sup>154</sup> Gómez, R.G. (12-11-2009). Un histórico centrista en la nueva RTVE. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2009/11/12/sociedad/1257980405\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/11/12/sociedad/1257980405_850215.html) [Fecha de acceso: julio, 2016].

parte de la Comisión Mixta del control parlamentario de RTVE, incluso desde su primer aniversario como presidente<sup>155</sup>.

No obstante, *“Oliart, defendió a la redacción de las muchas llamadas, presiones e intentos de injerencias de la política”*, tanto por parte del Gobierno socialista como del Partido Popular en la oposición (Llorente, 2016, p.169). Oliart no pudo soportar la *“batalla partidista”* de los políticos y, sin haber cumplido tan siquiera los dos años de mandato, se fue (Llorente, 2016, p.169).

Después de la marcha de Oliart, y con las siguientes elecciones próximas, el Partido Popular se negó a pactar con el Gobierno socialista un nuevo presidente. Así, durante la IX Legislatura, no se substituyó a Oliart y el puesto presidencial siguió vacante durante algún tiempo. De hecho, los consejeros fueron rotando cada mes al frente de la presidencia<sup>156</sup>. La situación cambió con el acceso al poder del Partido Popular. Así el 29 de junio de 2012, después de que hubiera modificado la LRTTE, se nombró presidente a Leopoldo González-Echenique. Fue elegido con 194 votos del Partido Popular y CiU, por debajo de los dos tercios que exigía la LRTTE (Llorente, 2016, p.169). Consecuencia de la aplicación del Real Decreto Ley 15/2012 ya en vigor.

El siguiente incumplimiento de la LRTTE, se relaciona con la inexistencia del CEMA. Asimismo, el hecho de que no se constituyera el CEMA, se relaciona a su vez, con que la LGCA tampoco se aplicó como estaba prevista. Tal y como se ha señalado antes, el CEMA no llegó a constituirse durante la segunda legislatura de Zapatero. Y con la llegada del PP, se substituyó por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

En cualquier caso, se debe apuntar que, en la exposición de motivos de la LRTTE, el CEMA, sin estar regulado, ni constituido, se le aludía como órgano de control que debía reforzar y garantizar la independencia de la CRTVE. Estas funciones de control se regularían en la LGCA de 2010. No obstante, de poco sirvió, porque jamás llegó a constituirse.

Finalmente, para terminar este punto, Bustamante (2010, p.2) señala otros aspectos normativos que no se cumplieron. En concreto, éstos fueron los siguientes: *“la clandestinidad de los programas de derecho de acceso<sup>157</sup> de los grupos”* y *“el recorrido extraviado de los programas más claros de servicio público”*.

---

<sup>155</sup> Rosado Madrid, J.C. (25-11-2010). Oliart cumple un año en RTVE con menos dinero y más críticas. *elperiodico.com*. Disponible en: <http://www.elperiodico.com/es/noticias/tele/oliart-cumple-ano-rtve-con-menos-dinero-mas-criticas-595709>. [Fecha acceso: julio, 2016]

<sup>156</sup> Gómez, R.G. (08-07-2011). La negativa del PP a pactar un nuevo presidente bloquea RTVE. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2011/07/08/sociedad/1310076006\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2011/07/08/sociedad/1310076006_850215.html) [Fecha de acceso: julio, 2016].

<sup>157</sup> “La ley se limita a decir que el acceso, para garantizar la expresión de la pluralidad social, ideológica, política y cultural de la sociedad española, se producirá a través de dos formas: global, esto es, a través de la participación de los grupos sociales y políticos significativos en el conjunto de la programación de RTVE, y directa, es decir, mediante espacios específicos para estos grupos” (Chinchilla, 2007, p.305).

## 7.6 Reclamaciones de UTECA respecto de RTVE

### 7.6.1 Primera reclamación: que RTVE cumpla su misión de servicio público

Antes se ha apuntado que el debate sobre el servicio público se ha centrado, fundamentalmente, en la batalla “televisión pública frente a televisión privada”. No obstante, el enfrentamiento entre ambos medios no ha venido determinado solo por este aspecto. Seguidamente, se presentarán las reclamaciones más relevantes, firmes y recurrentes que el sector de la televisión privada exigió al Gobierno de Zapatero en la primera legislatura (2004-2008) respecto RTVE. Sin embargo, se debe advertir que algunos de ellos son de carácter histórico, por haber sido reivindicados a Gobiernos anteriores. Otros, incluso, persisten hasta la actualidad, haciendo que algunas de las distintas batallas se perpetúen en el tiempo.

En Europa, desde la disolución de los monopolios de radiotelevisión pública y con la aparición de nuevos emisores privados, apareció un dilema de carácter esencial. ¿Los emisores públicos debían luchar por los índices de audiencia o, por el contrario, desarrollar estrategias de comunicación al margen de la competencia? En el caso español, se decidió competir por los índices de audiencia de las privadas, manteniendo una oferta de contenidos de carácter generalista como el que ofrecían sus competidores (Peña, 2013, p.123).

El que RTVE fuera un competidor más en el mercado televisivo español ha sido un motivo de queja constante por parte de las televisiones privadas. En este sentido, la primera reclamación se relaciona con que RTVE debe cumplir su misión de servicio público, desempeñando unas obligaciones concretas y evitando ofrecer un contenido similar al de las cadenas privadas (Carmen Rodríguez, EP, 2015; Mario Rodríguez, EP, 2015). *“También ahora, pero sobretudo entonces, era muy difícil saber si tú estabas viendo una televisión pública o una privada, porque la programación era igual”* (Carmen Rodríguez, EP, 2015). En la misma línea, *“es absolutamente aberrante que TVE esté dando un contenido que pueda ser emitido por cualquier otra televisión”* (Mario Rodríguez, EP, 2015).

Por otro lado, la CRTVE no cumple el servicio público que se le tiene encomendado, en parte, por el hecho de no haber aprobado aún el contrato-programa. En definitiva, esta reclamación es de carácter histórico y sigue vigente en la actualidad. Sin embargo, cabe matizar que, según Carmen Rodríguez (EP, 2015), lo señalado antes no implica que UTECA quiera acabar con la televisión pública.

*“Ni UTECA ni los socios hemos defendido nunca la desaparición de la televisión pública. Lo que sí que hemos defendido y lo hacemos, es que la*

*televisión pública, sea una televisión pública de verdad, y no se comporte ni en programación, ni desde el punto de vista comercial, como una televisión privada, porque para eso ya estamos las televisiones privadas”* (Carmen Rodríguez, EP, 2015).

### **7.6.2 Segunda reclamación: que se impongan límites publicitarios adicionales a TVE**

La segunda exigencia es la imposición de límites publicitarios a TVE (Morales Fernández, 2012, p.332). Según Morales Fernández (2012, p.332), esta reclamación formaba parte de la estrategia de UTECA -centrada a largo plazo- que tenía como objetivo la supresión completa de la publicidad de RTVE. Así se desprende, por ejemplo, en la Jornada Anual UTECA en noviembre de 2006: el presidente, Manuel Lara, solicitó públicamente al Ministerio de Industria que se recortara el tope de los minutos por hora de publicidad, de 12 a 9. Lo que equivalía a una rebaja del 25% (UTECA, 2006). Además, especificó que esta restricción debía ser contemplada en el primer contrato-programa trienal que suscribirían la CRTVE y el Gobierno socialista<sup>158</sup>. Carmen Rodríguez (EP, 2015) señala que fue un proceso en que se plantearon muchísimas posibilidades de reducción de publicidad por hora. Se intentaba que RTVE mantuviera su participación en el mercado, pero limitando la publicidad, más de lo que estaba limitada el resto de televisiones privadas.

### **7.6.3 Tercera reclamación: que RTVE no compita de forma desleal en las tarifas publicitarias**

La tercera reclamación consistía en que TVE no compitiera de forma desleal, bajando el precio de los anuncios y distorsionando, de ese modo, el mercado publicitario. De forma paralela, esta demanda guarda relación con el rechazo sistemático del sistema de financiación del servicio público por parte de los operadores privados de televisión (Morales Fernández, 2012, p.197).

Las acusaciones de bajar los precios de los anuncios emitidos por la política de concentración de TVE, se han venido formulando tradicionalmente por UTECA (Morales Fernández, 2012, p.340). De forma periódica, gran parte de sus alegaciones han constatado en los informes realizados por la consultora legal de UTECA, Deloitte (Morales Fernández, 2012, p.341). También en prensa se pueden encontrar este tipo de alegaciones. Por ejemplo, UTECA acusó a RTVE de haber aumentado la publicidad en lo que iba de año de 2007 (la acusación fue en julio), en un 8,7% y de haber rebajado los precios un 4,6% (El Confidencia, 16-07-2007; en Chinchilla 2007, p.305)

---

<sup>158</sup> Gómez, R.G. (09-11-2006). Los canales privados piden al Gobierno que TVE reduzca un 25% su publicidad. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2006/11/09/radiotv/1163026801\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2006/11/09/radiotv/1163026801_850215.html) [Fecha de acceso: julio, 2016].

Carmen Rodríguez (EP, 2015) asevera que la situación de competencia desleal de la doble financiación, la venían denunciando desde hacía mucho tiempo, porque les perjudicaba su situación en el mercado publicitario. RTVE aprovechaba que tenía el “colchón de la subvención para bajar precios y perjudicándonos a todos”. De modo similar, Mario Rodríguez (EP, 2015) apunta lo siguiente al respecto:

*“Porque lo que hacía TVE era competir deslealmente. Es que a ellos les importaba un bledo y les sigue importando, en lo que se gastan en comprar un determinado contenido. Y les importa un bledo el precio en el que se vendía la publicidad. De hecho, el diferencial de precio que tenían con nosotros era de un 25%, con lo cual, cada vez que nosotros intentábamos vender más publicidad o más cara, nos encontrábamos con un competidor que casi regalaba la publicidad”.*

En definitiva, según este directivo, no les importaba tanto el hecho de que TVE pudiera vender publicidad, sino que no distorsionara el funcionamiento del mercado.

#### **7.6.4 Cuarta reclamación: que la reforma de RTVE afecte también a las televisiones autonómicas y locales**

La cuarta y última reclamación se relaciona directamente con la LRTTE. Conciene a la petición que hizo UTECA al Gobierno socialista, para que éste incluyera también, a las cadenas autonómicas y locales en la reforma de RTVE. Jorge Corral, secretario general de UTECA, solicitó al Congreso de los Diputados, en el marco de su comparecencia en la Comisión Constitucional para ofrecer su opinión sobre la reforma de RTVE, que el proyecto de la LRTTE, incluyera a todas las televisiones públicas, fuesen de ámbito estatal, autonómico o local<sup>159</sup>.

#### **7.7 Intereses de UTECA en torno a la LRTTE**

En general, como se irá argumentando a lo largo de esta investigación, UTECA jugó un papel relevante en la reforma socialista del sector audiovisual en su conjunto y, también, en la conformación del servicio público audiovisual (Morales Fernández, 2012, p.434).

El hito sucedido más importante y a favor de su interés, fue la supresión completa de la publicidad comercial en TVE, consiguiendo, así, su mayor anhelo. “*Que desapareciera la publicidad de RTVE ha sido un grandísimo hito. El más grande hito en la historia de la televisión en nuestro país*” (Mario Rodríguez, EP, 2015). De hecho, una de las reclamaciones

---

<sup>159</sup> Agencias, (01-11-2005). Las privadas piden que la Ley de reforma de RTVE afecte también a las cadenas autonómicas y locales. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2005/11/04/comunicacion/1131123254.html>. [Fecha de acceso: julio, 2016]



históricas de la asociación, era la imposición de límites publicitarios adicionales a TVE. En este sentido, la aprobación de la Ley 8/2009, de Financiación de la CRTVE que, entre otras cuestiones, ponía fin a la publicidad de la televisión pública estatal, significó ir mucho más allá con respecto a lo reivindicado por UTECA. Por supuesto, esto no sucedió de un día para otro. Carmen Rodríguez (EP, 2015) afirma que en 2006 el Gobierno socialista, a nivel legislativo, ni siquiera se planteaba sacar la publicidad de RTVE.

Una muestra evidente de lo señalado, incumbe, también, a las peticiones realizadas por Jorge del Corral, en su comparecencia en la Comisión Constitucional el 4 de noviembre de 2005, antes mencionada. Del Corral, aparte de solicitar que la LRTTE incluyera, también, las televisiones autonómicas y locales, pidió que todas las televisiones públicas se financiaran con recursos públicos a través de un canon de tres tramos, cada uno referido a un ámbito administrativo: estatal, autonómico y local. El secretario general de UTECA, especificó que la financiación de este tipo de medios, debía ser *“básicamente de recursos públicos”*, ya sea por medio de los PGE o de las arcas de las comunidades autónomas o los ayuntamientos. Según Del Corral, de esta manera, las televisiones públicas podrían acceder al mercado publicitario, pero limitadamente, *“como en todos los países de la UE”*<sup>160</sup>. Se debe apuntar que esta comparecencia tuvo lugar durante la tramitación<sup>161</sup>del proyecto de LRTTE en las Cortes Generales.

A mediados de noviembre de ese mismo año, se celebró la Jornada Anual UTECA 2005. José Manuel Lara reconoció que la redacción del proyecto de la LRTTE había dejado de ser *“tan vaga”* al establecer límites en el acceso al mercado audiovisual. Por otro lado, el consejero delegado de Antena 3, Mauricio Carlotti, centró su discurso en cómo debía ser el modelo de televisión pública. En concreto, mencionó tres deficiencias de dicho proyecto de ley: *“no aclara qué es servicio público, no establece los límites de la publicidad de las televisiones públicas y tampoco delimita los recursos de estas cadenas”*<sup>162</sup>.

Una vez aprobada la LRTTE, en el Informe UTECA 2006, sobre la regulación de la televisión en España, elaborado por la oficina técnica de la asociación y bajo la dirección de Santiago Muñoz Machado, se presentaron una serie de valoraciones alrededor de la norma. En primer lugar y respecto a la organización de la televisión pública, que tenía como objetivo la independencia de RTVE del poder político, las soluciones organizativas

---

<sup>160</sup> Agencias (01-11-2005). Las privadas piden que la Ley de reforma de RTVE afecte también a las cadenas autonómicas y locales. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2005/11/04/comunicacion/1131123254.html>. [Fecha de acceso: julio, 2016]

<sup>161</sup> La tramitación en las Cortes Generales, se inició tras la aprobación en Consejo de Ministros del Proyecto de Ley el 29 de julio de 2005. La iniciativa fue calificada por el Congreso en fecha 24 de agosto 2005. Y, finalmente, la norma fue publicada en el BOE, el 6 de junio de 2006 (Morales Fernández, 2012, p.295).

<sup>162</sup> Álvarez, F. (15-11-2005). Las privadas dicen que la Ley Audiovisual sólo impone restricciones a la TV comercial. *abc.es*. Disponible en: <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/sevilla/abc.sevilla/2005/11/15/111.html>. [Fecha de acceso: julio, 2016]

propuestas fueron valoradas de forma positiva. Sin embargo, se advierte que las críticas posibles podrían venir de la práctica política (Muñoz Machado, 2006, p.33). En la misma línea que dicho informe, José Manuel Lara en su discurso en la Jornada Anual UTECA 2006, agradeció a María Teresa Fernández de la Vega la aprobación de la LRTTE, con la que se pretendía *“poner fin al despilfarro, el descontrol y la utilización por el Gobierno de turno de RTVE”* (UTECA, 2006).

En cuanto a los aspectos de financiación del informe de UTECA, en general, se criticó que la LRTTE fuera demasiado flexible con la financiación presupuestaria del servicio público, al no concretar que programas específicos pertenecían a esta categoría. Así, *“deja un grandísimo margen de disponibilidad al contrato-programa para decidir la financiación presupuestaria que ha de recibir la CRTVE”* (Muñoz Machado, 2006, p.40). En consecuencia, esta discrecionalidad podría perjudicar a la competencia y convertirse en *“asfixiante”* e *“inaceptable”* (Muñoz Machado, 2006, p.40). En el sentido de que, si la televisión pública recibía recursos presupuestarios sin límite y, además, podía acceder al mercado de la publicidad para financiarse incondicionalmente, se produciría una situación de financiación privilegiada que provocaría una ruptura de la competencia del sector (Muñoz Machado, 2006, p.40-41). Por eso, consideraron satisfactorio el artículo 32.2, en el que se establece que *“el contrato-programa deberá incorporar restricciones adicionales a las establecidas con carácter general en la Ley 25/1994, de 12 de julio, para la emisión de publicidad televisiva”* (Muñoz Machado, 2006, p.41).

A pesar de que el contrato-programa limitaría la publicidad de RTVE, les preocupaba, y mucho, que las formas y las cuantías de estas restricciones estuvieran dejadas a una total discrecionalidad del contrato-programa. UTECA prefería, tal y como insistió de forma reiterada durante la elaboración de la norma, que fuera directamente en la ley donde se estableciera el contenido de estas restricciones publicitarias. No obstante, tales consideraciones no fueron recogidas en la LRTTE (Muñoz Machado, 2006, p.41).

También esta preocupación fue trasladada por parte de José Manuel Lara a la vicepresidenta primera del Gobierno en la Jornada Anual UTECA 2006. En concreto, lamentó que no se introdujese en la ley la petición de la asociación de limitar a 9 minutos de publicidad por hora natural de emisión y que este tiempo se redujese en los sucesivos contratos-programa<sup>163</sup>. Además, instó de nuevo al Gobierno para que en el primer contrato-programa se contemplara una reducción de 3 minutos de publicidad por hora. El incumplimiento de la ley al no aprobarse el contrato-programa durante la primera

---

<sup>163</sup> Cabe recordar que en la LRTTE se establece: *“la posibilidad de incorporar reglas adicionales sobre las limitaciones de emisiones publicitarias a las previstas para los operadores privados de televisión, a concretar en los contratos-programa”*.

legislatura de Zapatero provocará una situación creciente de crispación y presión por parte del sector privado televisivo al Gobierno de Zapatero.

## **CAPÍTULO VIII: ANTECEDENTES A LA LGCA EN LA VII LEGISLATURA**

### **8.1 El intento fallido del Gobierno de Aznar**

La promesa de elaborar una ley general audiovisual que acabara con la dispersión normativa y el carácter sedimentario del sector audiovisual español, no fue una propuesta novedosa en el programa electoral socialista de 2004. De hecho, también en el programa electoral del Partido Popular del año 2000, se prometía la aprobación de una norma con los mismos fines:

*“En el ámbito de los medios audiovisuales elaboraremos una Ley de lo Audiovisual que, como la Ley General de Telecomunicaciones, unifique, en un entorno marcado por la liberalización, las diferentes modalidades audiovisuales”* (Partido Popular, 2000, p.85).

En realidad, la aprobación de una ley general que definiera un modelo audiovisual claro, se englobaba dentro de las *“legislaciones largamente prometidas”* del Gobierno popular durante el mandato de José María Aznar (1996 -2004) (Barrera, 2005, p.179). Sin embargo, la falta de consenso político y, en definitiva, de entendimiento de los sectores implicados, había favorecido el bloqueo de un proyecto ley de estas características (Barrera, 2005, p.179; Perales y Pastor, 2010, p.43).

En la Jornada Anual UTECA celebrada en 2010, Alejandro Echevarría<sup>164</sup>, presidente de la asociación en aquel momento, explicaba que dicha ley había sido demandada por el sector desde hacía años (UTECA, 2010). También en el preámbulo de la LGCA, se argumenta que la norma, había sido una demanda del sector audiovisual en su conjunto, y también de los consumidores. Además, se justifica en su introducción que, *“nace con la vocación de aprobar una asignatura pendiente de nuestra democracia (...)”* (BOE, 01-04-2010).

El intento más reciente, previo a la etapa socialista (2004-2011), fue el proyecto de ley audiovisual llevado a término por el último Gobierno popular y liderado por el ministro de Ciencia y Tecnología, Josep Piqué, en la VII legislatura de la democracia española (Segovia y Luján, 2010). En una reunión del Gobierno popular del 4 de junio de 2003, el ejecutivo aparcó el anteproyecto de Ley General Audiovisual<sup>165</sup>. Como era de esperar, tal incumplimiento electoral levantó críticas, como la que realizó el catedrático en

---

<sup>164</sup> Alejandro Echevarría sustituyó a José Manuel Lara como presidente de UTECA desde noviembre de 2006.

<sup>165</sup> Gómez, G.R. (05-06-2003). El Gobierno aparca la ley de radio y televisión por “oportunidad política” *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2003/06/05/sociedad/1054764003\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2003/06/05/sociedad/1054764003_850215.html) [Fecha acceso: junio, 2016].

derecho administrativo y ex diputado del Partido Popular por Valencia, Gaspar Ariño Ortiz (2003) en un comunicado<sup>166</sup> del 10 de junio de ese mismo año:

*“Después de semanas de informaciones contradictorias, tras siete años perdidos y decenas de promesas incumplidas, el Gobierno ha decidido no aprobar en la presente legislatura –la última de Aznar- el texto de una ley, que es el último tema pendiente de la transición”.*

Josep Piqué, no convenció, ni al presidente del Gobierno, José María Aznar, ni tampoco al vicepresidente primero, Mariano Rajoy, para que se remitiera el proyecto por trámite de urgencia al Congreso de los Diputados<sup>167</sup>. Los argumentos de Rajoy para declinar el proyecto eran, sobre todo, de carácter técnico y de mercado.<sup>168</sup> Rajoy afirmó igualmente, que no terminaba de ver la oportunidad política de embarcarse en aquel momento en una remodelación normativa considerada de alto interés estratégico<sup>169</sup>.

Sin embargo, lo que sí que se decidió en el mismo encuentro y, por tanto, sí que consiguió Piqué, fue el compromiso del Gobierno de regular los aspectos más urgentes a través de enmiendas a la Ley General de Telecomunicaciones, la cual, por aquel entonces, estaba a punto de iniciar su tramitación en el Senado<sup>170</sup>. Según opinaba Rosario G. Gómez, en su artículo de 5 de junio de 2003 en El País: *“después de un puñado de borradores, Piqué logró completar un anteproyecto de ley descafeinado”.*

Se utilizó también la Ley de Acompañamiento de los PGE para introducir cambios en la normativa audiovisual<sup>171</sup>. El hecho de añadir disposiciones generales a este tipo de leyes, como son las de acompañamiento de los presupuestos generales, algo bastante común en el Gobierno popular, no parece ser la fórmula más adecuada para reformar normas que afecten a los medios de comunicación (Fernández Alonso, 2005, p.2). Esta táctica regulatoria, propició precisamente la dispersión normativa que tanto caracteriza la legislación audiovisual española.

---

<sup>166</sup> Ariño, G. (10-06-2003). Tiempo de reformas: la televisión y la oportunidad política. Disponible en: <http://www.arinoyvillar.com/articulos/10062003.pdf> [Fecha de acceso: junio, 2016].

<sup>167</sup> Álvarez, F. (05-07-2005). Piqué tira la toalla de la Ley Audiovisual y dice ahora que regulará la TV con las telecomunicaciones. *abc.es*. Disponible en: <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/2003/06/05/050.html> [Fecha de acceso: junio, 2016]

<sup>168</sup> Gómez, R.G. (05-06-2003). El Gobierno aparca la ley de radio y televisión por “oportunidad política” *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2003/06/05/sociedad/1054764003\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2003/06/05/sociedad/1054764003_850215.html) [Fecha acceso: junio, 2016].

<sup>169</sup> Álvarez, F. (05-07-2005). Piqué tira la toalla de la Ley Audiovisual y dice ahora que regulará la TV con las telecomunicaciones. *abc.es*. Disponible en: <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/2003/06/05/050.html> [Fecha de acceso: junio, 2016]

<sup>170</sup> Álvarez, F. (05-07-2005). Piqué tira la toalla de la Ley Audiovisual y dice ahora que regulará la TV con las telecomunicaciones. *abc.es*. Disponible en: <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/2003/06/05/050.html> [Fecha de acceso: junio, 2016]

<sup>171</sup> Gómez, R.G. (05-06-2003). El Gobierno aparca la ley de radio y televisión por “oportunidad política” *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2003/06/05/sociedad/1054764003\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2003/06/05/sociedad/1054764003_850215.html) [Fecha acceso: junio, 2016].

Con la llegada del gobierno de Zapatero, ¿cómo fue el siguiente intento de anteproyecto de Ley General Audiovisual? La respuesta se encontrará en el siguiente capítulo.

## **CAPÍTULO IX: ANTEPROYECTOS SOCIALISTAS DE LEY GENERAL AUDIOVISUAL Y DE LEY DE CREACIÓN DEL CEMA EN 2005**

### **9.1 Introducción**

Es bien conocido que la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, fue fruto del anteproyecto de ley elaborado por el Ministerio de la Presidencia del Gobierno socialista en la IX Legislatura (la segunda de Zapatero) a lo largo de 2009. También, que la creación y regulación del CEMA se incluía en esa misma norma.

No obstante, este anteproyecto no fue el primero que elaboró el Gobierno socialista. En 2005, hubo un primer anteproyecto de la Ley General Audiovisual que fue diseñado desde el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio de forma coordinada con la Secretaría de Estado de Comunicación (García Castillejo, EP, 2015). En concreto, la Secretaría General Técnica (Subdirección General de Informes, Desarrollo Normativo de Telecomunicaciones, Sociedad de la Información, Industria y Energía) del mismo ministerio, elaboró un primer texto de anteproyecto de ley, el cual inmediatamente después fue sometido a la consideración de numerosas entidades y asociaciones (BOE, 10-11-2005)

En un primer momento, la creación de una autoridad reguladora independiente en materia audiovisual y su futura regulación, se trabajó de forma autónoma al anteproyecto de Ley General Audiovisual, puesto que cuando se diseñó el plan para la reforma del sector audiovisual en 2004, se planteó que debían ser dos normas distintas. Por eso, los departamentos mencionados, elaboraron de forma paralela en 2005, el anteproyecto de Ley General Audiovisual y el anteproyecto de Ley del CEMA.

Más adelante en este capítulo, se presentarán algunas de las diferencias más relevantes en torno al proceso de elaboración de los anteproyectos de Ley General Audiovisual de 2005 y 2009. Sin embargo, se debe avanzar, que el anteproyecto de Ley General Audiovisual de 2005 procedía del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio<sup>172</sup>, mientras que el elaborado en 2009, venía del Ministerio de la Presidencia y estaba liderado por la vicepresidenta primera, María Teresa Fernández de la Vega (García Castillejo, EP, 2015; Morales Fernández, EP, 2015).

¿Por qué no se aprobaron las normas de LGCA y del CEMA en la primera legislatura de Zapatero, tal y como estaba previsto en el plan de la reforma audiovisual socialista? En este capítulo, se tratará de explicar cómo y por qué María Teresa Fernández de la Vega, rechazó los primeros anteproyectos de LGCA y del CEMA de 2005 (Morales Fernández, EP,

---

<sup>172</sup> La Secretaría de Estado de las Telecomunicaciones y para la Sociedad de la información, es uno de los dos órganos superiores estructurados en el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, conjuntamente, con La Secretaría de Estado de Turismo y Comercio (BOE, 18-04-2004).

2015; García Castillejo, EP, 2015; Carbonell, EP, 2015). También se intentará responder a la pregunta de por qué a partir 2005, la vicepresidenta primera tomó la decisión de encargarse personalmente de ambos anteproyectos de ley (Morales Fernández, EP, 2015; García Castillejo, EP, 2015; Carbonell, EP, 2015). Es también objetivo en este capítulo, explicar la relación de los anteproyectos de Ley General Audiovisual y del CEMA, con la reforma del sector audiovisual del Gobierno de Zapatero diseñada en 2004, y de ofrecer algunos detalles sobre la elaboración de ambos anteproyectos.

## **9.2 Los anteproyectos de Ley General Audiovisual y de Ley del CEMA en el contexto de la reforma del sector audiovisual socialista en 2004**

Estas dos normas tenían como objetivo solucionar dos de los problemas vinculados al sector audiovisual detectados por el Gobierno socialista (véanse los puntos 5.7 y 5.8 del Capítulo V). Así, con la Ley General Audiovisual se pretendía solucionar la falta de una norma general que regulara el sector audiovisual en su conjunto y terminara con la inseguridad jurídica. Y, con la Ley del CEMA se pondría fin a la carencia de una autoridad audiovisual estatal de regulación independiente, caso único en Europa.

La estrategia era muy sencilla, según Ángel García Castillejo (EP, 2015). En primer lugar, se ponía en marcha el proceso de transición a la TDT y de manera coordinada, se debía aprobar la Ley General Audiovisual y la Ley del CEMA e, inmediatamente después, la Ley de la Radio y Televisión de Titularidad Estatal. La Ley General Audiovisual, al ser la primera norma del plan que debía ser aprobada, le correspondía convertirse en el eje vertebrador de la reforma. Sin embargo, la Ley de la Radio y la Televisión de Titularidad Pública avanzó más rápidamente que la Ley General Audiovisual y la del CEMA por razones que serán explicadas a lo largo de este capítulo.

Antes de aprobarse el plan para la reforma del sector audiovisual por el Consejo de Ministros el 24 de junio de 2005, el Gobierno de Zapatero anunció, unas semanas antes, la elaboración inmediata de un borrador de la futura Ley General Audiovisual, que contendría las normas de un Consejo de lo Audiovisual. Así, aunque finalmente se trabajaron dos anteproyectos de ley distintos en 2005, la idea inicial fue una única norma para la regulación global del sector audiovisual y la creación del CEMA. El ministro de Industria, Comercio y Turismo, José Montilla, anunció en aquel momento, que la norma *"acabará con la dispersión actual"* y reunirá *"en una sola norma a todo el sector de la radio y la televisión"*. También aseguró, que se iba a tener en cuenta *"la experiencia de Gobiernos anteriores y de los países de nuestro entorno"*. Montilla comunicó igualmente, la creación de



un plan digital para relanzar la TDT y la Radio, y explicó, que los servicios públicos tendrían la labor de desarrollarlo<sup>173</sup>.

En cuanto a la LRTTE, el equipo de trabajo que elaboró el anteproyecto de ley, fue coordinado también por Ángel García Castillejo. Sobre las bases del informe para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado, realizado por el Consejo de Sabios<sup>174</sup>, que se presentó en febrero de 2005, se redactó el texto de dicho anteproyecto de ley y éste fue siguiendo el proceso legislativo habitual hasta que el Consejo de Ministros aprobó la remisión a las Cortes Generales del proyecto de la LRTTE el 4 de agosto de 2005.

Por el contrario, la Ley General Audiovisual, que debía haber sido remitida con anterioridad a la LRTTE, seguía en discusión. Para García Castillejo (EP, 2015), la aprobación de esta norma antes de la Ley General Audiovisual, provocó una situación kafkiana. En línea de lo mencionado en el capítulo VII, el proyecto de la LRTTE que se estaba tramitando en las Cortes Generales a partir del 4 de agosto, contenía múltiples referencias, por ejemplo, a la autoridad audiovisual porque la previsión desde un principio era que se aprobara en primer lugar, la Ley General Audiovisual y la Ley del CEMA y a *posteriori*, la LRTTE. Con lo cual, el resultado fue una situación literalmente anacrónica (García Castillejo, EP, 2015).

### **9.3 Los anteproyectos de 2005: dos propuestas normativas distintas**

El anteproyecto de Ley General Audiovisual de 2005 integraba en su seno toda la legislación vigente que iba desde 1980 al año 2005 (García Castillejo, EP, 2015) y tenía como objetivo reformar de forma urgente el escenario legislativo español, generando un marco legislativo global, de carácter básico y de aplicación directa a la radio y a la televisión pública y privada, para las distintas coberturas, ya fuesen estatal, autonómica o local e, independientemente de las formas de transmisión y difusión del servicio (García Castillejo, 2006, p.2). Asimismo, el primer borrador incluía la regulación en materia de contenidos a partir de lo establecido en la Ley 25/1994, del 12 de julio, por la que se incorporaba al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/522/CEE sobre actividades de radiodifusión televisiva (BOE, 13-07-1994). También, contenía la creación de una autoridad reguladora independiente de carácter estatal, en línea con lo comunicado por el Gobierno unas semanas antes de la aprobación del plan para la reforma por el Consejo de Ministros. Sin embargo, pronto se decidió elaborar dos proyectos de ley distintos por conveniencia política (García Castillejo, EP, 2015). Según García Castillejo (EP, 2015), fue

---

<sup>173</sup> Agencias, (19-05-2004). El Gobierno anuncia la presentación inmediata del borrador de la Ley Audiovisual. *elpais.co*. Disponible en: [http://www.cat.elpais.com/economia/2004/05/19/actualidad/1084951986\\_850215.html](http://www.cat.elpais.com/economia/2004/05/19/actualidad/1084951986_850215.html) [Fecha de acceso: junio, 2016].

<sup>174</sup> Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado creado por el Real Decreto 744/2004, de 23 de abril (BOE, 24-04-2004).

María Teresa Fernández de la Vega, quien propuso fraccionar la ley en dos. Desde el sector de la televisión privada, se prefería la misma opción:

*“Nosotros defendíamos que hubiera dos normas. Por el hecho de que, si se modificaba en algún momento la Ley General Audiovisual, que suponíamos que tarde o temprano se iba a modificar, no le afectara al CEMA. O sea, queríamos que fuera un organismo, una autoridad independiente, de verdad. Y por lo tanto queríamos dos normas”* (Carmen Rodríguez, EP, 2015).

Sin embargo, Carmen Rodríguez (EP, 2015) da otra versión contraria a la de García Castillejo: María Teresa Fernández de la Vega era partidaria de englobar ambas propuestas legislativas en una sola norma. Ante la contradicción, una hipótesis es que la vicepresidenta primera cambiará de opinión al llegar a un acuerdo entre la vicepresidenta primera y el sector de la televisión privada sobre este tema durante la elaboración del anteproyecto de la LGCA en 2009. En ese sentido, Carmen Rodríguez (EP, 2015), explica que desde Atresmedia exigían, que primero las concesiones, y más adelante, las adjudicaciones de licencia y sus futuras renovaciones, las otorgara el CEMA y no el Gobierno o el Consejo de Ministros. Pero, finalmente, en la LGCA este aspecto no se reguló según sus preferencias.

*“Queríamos y lo seguiremos queriendo que haya una autoridad independiente que sea la que otorgue y renueve las licencias. Con criterios objetivos e independientes (...). Esto es el planteamiento. Esto no hubo manera de arreglarlo. Por eso, era una de las razones, no la única, por las que Teresa Fernández de la Vega quería unirlo. ¿Por qué? Porque en la ley, ella estaba estableciendo el régimen jurídico de las licencias”.*

Carmen Rodríguez (EP, 2015) añade, que la vicepresidenta primera quería que el CEMA estuviera relacionado con la Ley General Audiovisual en una única regulación, porque al mantenerse el régimen jurídico de las licencias como competencia del Consejo de Ministros, si había una norma distinta para el CEMA, la situación que se creaba era *“incomodísima”*.

*“O sea, aprobar una ley independiente cuando realmente su funcionamiento más importante no lo tenía porque estaba en otra ley... Mientras que, si estaba junto, junto y revuelto, las cosas parecían más sencillas”* (Carmen Rodríguez, EP, 2015).

En cualquier caso, en el contexto de 2005, desde el Ministerio de la Presidencia y de cara al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, se defendió la división en dos textos legales distintos, que diera lugar a la Ley General Audiovisual y a la Ley del CEMA. En ese momento fue cuando se generaron las primeras tensiones en Moncloa. El equipo

redactor de la ley no compartía el criterio de María Teresa Fernández de la Vega (García Castillejo, EP, 2015). En consecuencia, el anteproyecto de ley para la reforma de RTVE (futura LRTTE), que seguía su curso de elaboración de forma paralela, adelantó a la ley principal. Así, aunque “*toda lógica conducía a que la primera ley en ser aprobada sería la Ley General Audiovisual*”, afirma Ángel García Castillejo (EP, 2015), este desencuentro propició que se ralentizara.

Paralelamente se debe añadir, que las presiones de Bruselas por parte del comisario europeo de aquel momento, Mario Monti, obligó al Gobierno socialista a tomar una decisión inminente ante la gravísima deuda que RTVE venía acumulando desde hacía años (Morales Fernández, EP, 2015). Este fue uno de los detonantes que hicieron priorizar al Gobierno socialista esta norma, afirma Morales Fernández (EP, 2015).

#### **9.4 El anteproyecto de Ley General Audiovisual de 2005: un texto sólido**

Según Josep María Carbonell<sup>175</sup> (EP, 2015) y Ángel García Castillejo (EP, 2015), - ambos participantes directos en el proceso de elaboración de los anteproyectos de Ley General Audiovisual y del CEMA en 2005- los borradores eran sólidos, neutrales y bien trabajados. Desde una visión más externa y menos contaminada, Alfonso María Morales Fernández (EP, 2015), que trabajó en Moncloa a partir de 2006 colaborando directamente en el anteproyecto de la LRTTE, opina de igual modo. Desde el sector de la televisión privada, Carmen Rodríguez (EP, 2015) la visión es idéntica:

*“El texto del anteproyecto de Ley General Audiovisual era un texto muy sólido porque lo que habían hecho era compendiar toda la legislación audiovisual, eliminar lo que estaba repetido, lo que sobraba y modificar aquellas cosas que se creían adecuadas para hacerlas de otra manera”.*

En opinión de algunos académicos (Zallo, 2010; Bustamante, 2013, p.263; Segovia, García Leiva, Beceiro y Casado, 2011, p.290), el anteproyecto de la Ley General Audiovisual y el anteproyecto del CEMA de 2005, se caracterizaban por tener unos contenidos progresistas y en consonancia con la filosofía de la reforma de RTVE. La diferencia con el anteproyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual de 2009, era evidente para estos autores, puesto que presentaba una filosofía opuesta, en línea con el espíritu neoliberal y de contrarreformas de las políticas de comunicación de la segunda legislatura de Zapatero (2008-2011).

Por su parte, Eladio Gutiérrez (EP, 2015), considera que es verdad que los anteproyectos de 2005, eran “*bastante más pensados*” que el de 2009. No obstante, insiste

---

<sup>175</sup> Carbonell fue presidente del *Consell Audiovisual de Catalunya* (CAC). Ejerció el cargo desde septiembre de 2004 hasta enero de 2009. Actualmente es decano de la Facultad de Ciencias de la Comunicación Blanquerna de la Universidad Ramón Llull.

de nuevo, que, a nivel procedimental, estuvo por delante el relanzamiento de la TDT, puesto que la tramitación parlamentaria de ambos anteproyectos, estaba prevista en 2006.

### **9.5 La paralización de los anteproyectos de Ley General Audiovisual y del CEMA antes de la aprobación del Consejo de Ministros**

Según García Castillejo (EP, 2015), el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) y, también, el Consejo de Ministros, estaban informados sobre el desarrollo de los dos anteproyectos de ley en 2005. Además, se disponía de los informes favorables de ambos anteproyectos por parte del Consejo de Estado (García Castillejo, EP, 2015). En este sentido, el anteproyecto de Ley General Audiovisual se aprobó el 10 de noviembre de 2005 tal y como indica el correspondiente dictamen del Consejo de Estado (BOE, 10-11-2005)<sup>176</sup>. En el caso del anteproyecto de Ley del CEMA, se aprobó el 1 de diciembre de 2005, según el dictamen del Consejo de Estado vinculado a éste (BOE, 01-12-2005)<sup>177</sup>. Por tanto, se tenía el visto bueno del supremo órgano consultivo del gobierno<sup>178</sup>. Por último, en el “Informe sobre el sector audiovisual español y su reforma”, elaborado desde la Subdirección General de Estudios y Planes de Actuación y publicado en noviembre de 2006, se señalaba que las respectivas tramitaciones parlamentarias de los anteproyectos de ley mencionados, se iniciarían en otoño de 2006 (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2006, p.53).

Esta información demuestra, que verdaderamente ambos anteproyectos, habían sido trabajados desde el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, y que, además, habían seguido el curso de trámite habitual de cualquier anteproyecto que pretende establecerse en rango de ley. *“Lo único que faltaba era, que el Consejo de Ministros aprobara el proyecto de Ley para su supervisión en el parlamento”*, afirma García Castillejo (EP, 2015).

Sin embargo, el rechazo de ambos anteproyectos de Ley por parte de María Teresa Fernández de la Vega, propició la primera ruptura con la hoja de ruta prevista en el plan para la reforma del sector audiovisual aprobado por el Consejo de Ministros el 24 de junio de 2005 (García Castillejo, EP, 2015, Morales Fernández, EP, 2015). Puesto que, como se ha mencionado antes, la Ley General Audiovisual debía ser la norma básica que vertebraba todo el plan de la reforma (García Castillejo, EP, 2015; Ministerio de Industria, Comercio y

---

<sup>176</sup> Número de expediente: 1701/2005 (INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO)

<sup>177</sup> Número de expediente: 1821/2005 (INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO)

<sup>178</sup> El Consejo de Estado

Turismo, 2006, p.53; Morales Fernández, EP, 2015). Más adelante, se explicarán las posibles las razones de este rechazo.

## **9.6 Objetivos y proceso de elaboración de los anteproyectos de 2005**

Se ha apuntado al inicio de este capítulo, que los anteproyectos de 2005 se elaboraron desde del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y de forma coordinada con la Secretaría de Estado de Comunicación (García Castillejo, EP, 2015). Asimismo, se ha apuntado, que la Secretaría General Técnica<sup>179</sup> tuvo un papel relevante en la elaboración del primer texto, y que seguidamente éste fue sometido a la consideración de numerosas entidades y asociaciones (BOE, 10-11-2005).

De igual modo se ha indicado, que uno de los objetivos principales del anteproyecto de la Ley General Audiovisual de 2005, era reformar de forma urgente el escenario legislativo español, generando un marco legislativo global y básico para la radio y la televisión pública y privada en sus distintas coberturas. Así, se pretendía terminar con la inseguridad jurídica. Según lo dicho, este objetivo fundamental, se conservó en el anteproyecto de la LGCA de 2009, como se verá en el capítulo XIV dedicado a esta norma.

Otros objetivos básicos, aparte del mencionado, eran los siguientes: respetar las competencias de las comunidades autónomas; afirmar el principio de neutralidad tecnológica; liberalizar los servicios y respetar los principios de la libre competencia; garantizar los principios de servicio público en la radio y televisión estatal; fomentar y salvaguardar el pluralismo; promocionar y salvaguardar el pluralismo lingüístico; proteger los derechos de los ciudadanos y mejorar el régimen sancionador (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2006, p.53). Los objetivos o principios básicos enumerados, quedaron recogidos en la exposición de motivos del anteproyecto de la Ley General Audiovisual de 2005 (BOE, 10-11-2005).

No es objetivo en este punto, hacer una comparativa entre los anteproyectos de ley de 2005 y 2009, explicando las semejanzas y las diferencias de los aspectos regulados. Tampoco lo es detallar el contenido del anteproyecto de Ley General Audiovisual de 2005. Sin embargo, a modo de ejemplo, en el anteproyecto de 2005, se obligaba a los operadores de TDT cuya cobertura incluyera una comunidad autónoma con lengua propia, a emitir un 25% de su programación grabada –ficción, animación o documentales – doblada o subtitulada (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2006, p.54). El Gobierno socialista incluyó esta petición formulada por ERC sobre el fomento del pluralismo lingüístico, a cambio de que el partido catalán presentara su apoyo para sacar adelante la

---

<sup>179</sup> Subdirección General de Informes, Desarrollo Normativo de Telecomunicaciones, Sociedad de la Información, Industria y Energía

ley de la TDT<sup>180</sup> (Fernández Beaumont, 2005). Una medida que, sin lugar a dudas, no resultaría en absoluto del agrado de los operadores de televisión privada. Éste es uno de los múltiples ejemplos que variaron entre el anteproyecto de Ley General Audiovisual de 2005; el anteproyecto de LGCA de 2009, y finalmente, la norma aprobada.

En cuanto al anteproyecto de Ley del CEMA, se trataba de crear una autoridad reguladora independiente, inexistente en el ámbito estatal en aquel momento, elegida por el Parlamento, que garantizara el pluralismo y velara por el adecuado funcionamiento del sector audiovisual (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2006, p.55). El nuevo organismo asumiría algunas de las competencias que recaían en el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, como por ejemplo, vigilar la contraprogramación. Se compondría por siete miembros, elegidos por el Congreso de los Diputados mediante una mayoría cualificada – de dos tercios- y con un mandato de seis años y, por tanto, superior a una legislatura (Fernández Beaumont, 2005).

Entre las amplias atribuciones del CEMA, se encontraban: las de informar preceptivamente sobre el otorgamiento de licencias a los operadores que presten el servicio de difusión a través de ondas hertzianas terrestres; gestionar la llevanza de los registros propios de los sujetos intervinientes en el mercado audiovisual; ejercer cierta capacidad normativa especializada a través de circulares; vigilar la actividad de los operadores bajo competencia del Estado e imponer, en su caso, las sanciones correspondientes (BOE, 01-12-2005).

En el momento en que María Teresa Fernández de la Vega rechazó ambos anteproyectos de ley, pasó a encargarse ella misma de la elaboración de las futuras normas. Lo que resultó sorprendente en el año 2009, es que, en la elaboración del anteproyecto de la LGCA, ya con el CEMA incluido como título propio en la norma, se prescindiera del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, y la iniciativa fuera llevada a cabo en su totalidad desde el Ministerio de la Presidencia (Carbonell, EP, 2015; Carmen Rodríguez, EP, 2015; García Castillejo, EP, 2015; Gutiérrez, EP, 2016; Morales Fernández, EP, 2015). Incluso, excluyendo también, a la Secretaría de Estado de Comunicación, encabezado por Nieves Goicoechea en aquel momento (2008-2010).

El hecho de que el Ministerio de la Presidencia, al cargo de María Teresa Fernández de la Vega, tomara la iniciativa, es indicativo del papel clave que tuvo la vicepresidenta primera en la elaboración de este anteproyecto de ley (Morales Fernández, EP, 2015; Ramentol, EP, 2015).

---

<sup>180</sup> Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo (BOE, 15-06-2005).

En cuanto al rol del sector audiovisual en la elaboración de los dos anteproyectos de ley fue importante y se consensuó con toda la industria (García Castillejo, EP, 2015). En concreto este actor menciona, no solamente a UTECA, también, los operadores de televisión públicos, ya sean estatales o autonómicos, la FORTA, la Asociación de Usuarios de Comunicación (AUC a partir de ahora), el sector de la electrónica de consumo y, por último, los operadores de red (transporte y difusión de la señal de televisión) como Abertis Telecom (García Castillejo, EP, 2015).

*“En la tramitación de los anteproyectos se escuchó y se tuvo en cuenta absolutamente a todo el sector, es más se tuvieron múltiples reuniones, no una o dos, múltiples reuniones con todos ellos, tanto de forma conjunta como con forma bilateral con los operadores”* (García Castillejo, EP, 2015).

El equipo redactor de estos anteproyectos de ley estaba compuesto de un equipo profesional de altos funcionarios que redactó los textos, en los cuales no intervinieron directamente ninguna de las partes concernidas por la ley, pero sí que se tuvieron en cuenta los criterios y opiniones de todo el sector audiovisual (García Castillejo, EP, 2015; Morales Fernández, EP, 2015). El resultado fue la elaboración de dos anteproyectos de ley de carácter neutral:

*“Ni los gestores de Televisión Española, ni los gestores de las autonómicas públicas, ni los gestores de las televisiones privadas o de un operador de telecomunicaciones, intervinieron directamente en su redacción”* (García Castillejo, EP, 2015).

Una afirmación, que aludía a que la futura elaboración del anteproyecto de LGCA en 2009, no funcionó de igual modo en cuanto a neutralidad e independencia se refiere (García Castillejo, EP, 2015; Morales Fernández, EP, 2015; Carbonell, EP, 2015). Un ejemplo que ilustra esta imparcialidad en el proceso de elaboración de estos anteproyectos de 2005 y también la voluntad del equipo redactor por escuchar a todos los actores del sector audiovisual, es el testimonio de Miriam Meda, presidenta de ReMC<sup>181</sup>: *“En el anteproyecto de 2005 sí que conseguimos reunirnos con el ejecutivo e incluso pudimos hacer aportes y teníamos mayor acceso al texto”* (Meda, CP, 2015). Sin embargo, lamenta que consiguieron acceder al anteproyecto de Ley General Audiovisual de 2005 gracias a diversos contactos que tenían en la administración y no porque se hiciera explícitamente público a la ciudadanía (Meda, 2014, p.183).

En el dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de Ley General Audiovisual de 2005, procedente del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, se indica que el texto en cuestión, había sido sometido a consideración de numerosos

---

<sup>181</sup> Red de Medios Comunitarios

organismos y asociaciones. *“Son muchas y muy distintas las observaciones hechas por cuantos han intervenido en el expediente”* (BOE, 10-11-2005). Más adelante en el mismo texto del dictamen, se vuelve a reiterar la idea de amplia participación. *“Son numerosos los representantes de sectores empresariales y profesionales que han tenido acceso al texto del primer borrador de anteproyecto, sobre el que han expresado su parecer”* (BOE, 10-11-2005).

A continuación, se citarán aquellos organismos y asociaciones que emitieron las consideraciones más relevantes y fueron recogidas en el dictamen del Consejo de Estado vinculado a dicho anteproyecto de ley (BOE, 10-11-2005): el Comité Español de Representantes con Personas con Discapacidad; Albertis Telecom; el Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU); la Asociación de Empresas de Electricidad, Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones de España; la Asociación Española de Radiodifusión Comercial; el Grupo de Operadores de Cable (AOC; Auna Telecomunicaciones y el Grupo Ono), el representante de Telefónica, S.A; el representante de Telecinco, S.A; Sogecable S.A; la Asociación de Empresas Operadoras y de Servicios de Telecomunicaciones (ASTEL); la Liga Nacional de Fútbol Profesional; la Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC); la Unión de Consumidores de España (UCE); Veo Televisión S.A.; la Federación de Asociaciones de Productores Audiovisuales Españoles (FAPAE); AXN Channel España, S.A.; Paramount Comedy Channel España, S.A; Turner Broadcasting System España, S.A.; Universal Networks Studios España, S.A.; la UTECA, entre otros. Según dicho informe del Consejo de Estado, el proyecto fue remitido a muchas otras asociaciones y entidades, que no hicieron alegación ninguna.

Por el contrario, en el dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de la LGCA de 2009, procedente del Ministerio de la Presidencia, se indicó justo todo lo contrario (BOE, 17-09-2009)<sup>182</sup>:

*“No hay constancia en el expediente de si ha existido o no un trámite de audiencia a las entidades o agentes económicos interesados ni a las comunidades autónomas (como ocurrió en la tramitación del anterior anteproyecto de Ley General Audiovisual en 2005)”*.

También se advierte, que falta la participación del Consejo Económico y Social y se especifica que la única intervención en el expediente para dilucidar la cuestión competencial, fue la del Ministerio de Política Territorial. Se debe apuntar que con respecto a la documentación complementaria que acompañaba el expediente se añadieron los siguientes informes:

- Informe del Ministerio de Política Territorial

---

<sup>182</sup> Número de Expediente: 1387/2009 (PRESIDENCIA)



- Informe sobre la posición del Gobierno respecto a los informes preceptivos previos emitidos en la elaboración del expediente, de la CNC, CMT y AUC.

De igual modo, es pertinente destacar, que, en el texto de este dictamen, se señala, que el Consejo de Estado recibió diversas peticiones de audiencia relativa al anteproyecto de LGCA. Dichas audiencias las concedió el presidente del Consejo de Estado por un plazo de diez días hábiles. En concreto, las entidades que solicitaron tal encuentro fueron las siguientes: CABLEEUROPA, S.A.U y TENARIA, S.A.; Cerveceros de España, la Coalición de creadores e industrias de contenidos audiovisuales; Telefónica de España, S.A.U y Telefónicas Móviles España, S.A.U.; la Federación Española de Bebidas Espirituosas; AUC; la Asociación Multisectorial de Empresas de Tecnologías de la Información, Comunicaciones y Electrónica (ASIMELEC); la Asociación de ReMC; la Asociación Española de Anunciantes (AEA) y la Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial (AUTOCONTROL).

### **9.7 El acuerdo con UTECA y el resto del sector audiovisual**

La participación era global, pero ¿apoyaba el sector audiovisual a los anteproyectos de ley de 2005? La respuesta, según Ángel García Castillejo (EP, 2015), es que había un cierto acuerdo tácito en relación a ambos textos. De hecho, en la primera legislatura de Zapatero, afirma García Castillejo (EP, 2015), se consiguió un acuerdo global con el conjunto del sector audiovisual, incluida UTECA. En este sentido cabe recordar igualmente el pacto de editores explicado en el capítulo anterior. Este acuerdo en torno a la Ley General Audiovisual, garantizaba una cierta homogeneidad para el conjunto del sistema audiovisual en pleno proceso de reforma, porque incluía también el proceso de transición a la TDT y, en definitiva, las distintas medidas diseñadas por el Gobierno socialista para la reforma del sector audiovisual (García Castillejo, EP, 2015).

Esta tabula rasa permitía un modelo donde todo el sector televisivo tenía cabida ya fuere de carácter público, privado, estatal, autonómico, del tercer sector. Sin embargo, esta voluntad de igualdad de trato se rompió *“a results de una especial interlocución con las televisiones privadas y esto, -es público y notorio-, terminó provocando una quiebra del modelo impulsado en la primera legislatura de Zapatero, con la excusa de la crisis y con la Ley del 2009 de financiación de TVE”* (García Castillejo, EP, 2015).

García Castillejo (EP, 2015) explica, que incluso, se llegó a un acuerdo con UTECA, en cuanto a la publicidad de RTVE, acometiendo a un proceso de reducción en el mercado publicitario, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo. De tal manera que si el límite en la normativa comunitaria, era de 12 minutos por hora, se pretendía reducir en RTVE, de 12 a 9 minutos de forma progresiva en tres años. Una propuesta que

se aceptó al principio de las conversaciones con UTECA que él mismo mantuvo con sus representantes. Las televisiones ganaban así una mejor posición que RTVE en cuanto al acceso al mercado publicitario, y a la vez permitía que RTVE siguiese teniendo ingresos comerciales y eso era positivo para las arcas públicas (García Castillejo, EP, 2015). Es probable que UTECA aceptara a regañadientes esta propuesta del Ejecutivo socialista en relación a la reducción de la publicidad de RTVE a 9 minutos por hora, pero seguramente terminó accediendo porque se verían compensados en otros ámbitos como por ejemplo más canales de TDT.

Según García Castillejo, hubo un acuerdo formal entre la Secretaría de Estado de Comunicación y UTECA con respecto al texto del anteproyecto de la Ley General Audiovisual de 2005, pero *“probablemente esto no se correspondía con algún otro tipo de negociaciones con otros ámbitos”*. Con esta afirmación, García Castillejo hace alusión a otro tipo de negociaciones posibles, entre la vicepresidenta primera, María Teresa Fernández de la Vega y el sector de la televisión privada.

Más adelante, cuando se decidió quitar de golpe la totalidad de publicidad de RTVE en 2009<sup>183</sup>, García Castillejo (EP, 2015) opina que *“UTECA, de alguna manera, se terminó viendo incluso sorprendida por la decisión radical de seguir la senda de la iniciativa legislativa francesa de Sarkozy de retirada absoluta. Incluso va más allá (...)”*.

### **9.8 ¿Por qué María Teresa Fernández de la Vega rechazó ambos anteproyectos?**

Cuando se presentó a la vicepresidenta primera, los dos anteproyectos de Ley General Audiovisual y de Ley del CEMA, María Teresa Fernández de la Vega los analizó con muchas reticencias y decidió rechazarlos (García Castillejo, EP, 2015; Morales Fernández, EP, 2015; Carbonell, EP, 2015).

Una de las razones por las cuales refutó el anteproyecto de Ley General Audiovisual, es porque la estructura del texto era muy farragosa y, en general, demasiado extensa (Morales Fernández, EP, 2015). La misma idea recogida por Carmen Rodríguez (EP, 2015): *“Es una de las cosas que dijo María Teresa Fernández de la Vega, que no quería una ley larga”*. No obstante, Carmen Rodríguez (EP, 2015) discrepaba personalmente, pues hay leyes que por su naturaleza deben ser largas. Esto se debe a que, en ocasiones, se regulan muchos aspectos en una misma norma y más aún, si se pretende regular un sector concreto estableciendo un marco legal de carácter general. Por consiguiente, no suele quedar otro remedio. Un ejemplo de ello, a parte de la Ley General Audiovisual, sería una norma para el Enjuiciamiento Civil o el Código Civil.

---

<sup>183</sup> Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española (BOE, 31-08-2009).

En la misma línea de opinión que Carmen Rodríguez, García Castillejo explicaba en 2009 que el anteproyecto de Ley General Audiovisual de 2005, era un punto de partida excelente para la elaboración del anteproyecto de LGCA de 2009 (García Castillejo, 2009b, p.70). Asimismo, añadía, que, si bien era cierto que el texto de ley era muy detallado, esto era un enfoque a mantener, y advertía que:

*“dejar demasiados aspectos abiertos a futuros desarrollos reglamentarios, podría nuevamente generar un alto grado de inseguridad jurídica sobre aspectos que es clave que estén claramente definidos con rango de ley”* (García Castillejo, 2009b, p.70).

Ángel García Castillejo (EP, 2015) y Alfonso María Morales Fernández (EP, 2015) explican que, por motivos para ellos desconocidos, la vicepresidenta primera decidió paralizar los anteproyectos de 2005. Para Josep María Carbonell (EP, 2015), las razones son claras: Fernández de la Vega vio con mucha reticencia el trabajo neutral que habían realizado y destaca el peso que tenía UTECA dentro de la vicepresidencia:

*“Este lobby empresarial de las televisiones privadas, no querían ni quieren todavía regulación. No querían, ni quieren que hubiera un consejo audiovisual potente. Y, este lobby tenía cierta capacidad de incidencia en la vicepresidenta”* (Carbonell, EP, 2015).

Además, se acusaba a la propuesta de ser demasiado intervencionista. Sin embargo, desde la Secretaría General Técnica<sup>184</sup>, se defendía que no era intervencionista, sino una propuesta homóloga centroeuropea como las propuestas similares llevadas a cabo en Francia, Alemania y Gran Bretaña (Carbonell, EP, 2015). Bustamante (2010, p.2), opinaba de forma similar y afirmaba que las dos graves omisiones (haciendo referencia a que no se aprobaran la Ley General Audiovisual y la Ley del CEMA en la primera legislatura de Zapatero) no respondían *“a ningún olvido misterioso, sino a la dura campaña contraria lanzada por los grupos privados más duros, como Vocento y Mediaset, con el apoyo de sus lobbies como la UTECA y la Asociación de la Prensa de Madrid”*.

Eladio Gutiérrez (EP, 2016), coincide también pues cree que la Ley General Audiovisual se paraliza al irse Miguel Barroso y al no ser considerados de confianza por UTECA los que habían participado en el anteproyecto de ley.

En cuanto a la presión de UTECA, durante el pacto de editores del 29 de junio de 2005, se trataron el anteproyecto de la Ley General Audiovisual, el anteproyecto de ley del CEMA y el anteproyecto de la LRTTE. En el artículo publicado en El País con fecha de ese mismo día, no se recogía ninguna opinión de los asistentes vinculada directamente a los

---

<sup>184</sup> (Subdirección General de Informes, Desarrollo Normativo de Telecomunicaciones, Sociedad de la Información, Industria y Energía) que forma parte del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

anteproyectos de ley analizados en este capítulo. En cambio, relacionado con la reforma del sector audiovisual en su globalidad, presentada oficialmente en tal encuentro, los asistentes solicitaron a Zapatero, que se incluyera en su proyecto un capítulo dedicado a las cadenas autonómicas, al competir, igual que ellos, por la tarta publicitaria<sup>185</sup>. Como se verá más adelante en este capítulo, esta petición hacía referencia, tanto a la Ley General Audiovisual como a la LRTTE.

No obstante, es muy probable que, por esas fechas, los operadores del sector de televisión privada, todavía no hubieran accedido a los anteproyectos en cuestión. En este sentido cabe señalar, que según el informe del dictamen del Consejo de Estado (BOE, 10-11-2005), la Secretaría General Técnica<sup>186</sup> terminó un primer texto del borrador de la Ley General Audiovisual el 27 de junio de 2005, que a partir de ese día fue sometido a consideración por los numerosos organismos y asociaciones enumerados antes. En cuanto al anteproyecto de Ley del CEMA, según el informe del dictamen del Consejo de Estado vinculado a éste, indica que la remisión del expediente tuvo entrada el 27 de octubre de 2005.

Por consiguiente, estas informaciones confirman, lo señalado por Eladio Gutiérrez (EP, 2016), a nivel procedimental, el relanzamiento de la TDT estuvo por delante de todas las medidas legislativas previstas en el plan para la reforma del sector audiovisual. Cabe recordar la aprobación de la Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la TDT, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo (BOE 15-06-2005).

Asimismo, fue en el acuerdo del Consejo de Ministros, de 29 de julio de 2005, cuando se aprobó la autorización a Sogecable para que Canal Plus emitiera en abierto, se aprobó el anteproyecto de la LRTTE, y los Reales Decretos: 944/2005; 945/2005, 946/2005, autorizando, este último, la creación de un nuevo canal analógico<sup>187</sup>. Como se puede observar, el anteproyecto de ley para reformar RTVE, también se avanzó a los anteproyectos de Ley General Audiovisual y de Ley del CEMA.

Aunque se debe destacar que los tres anteproyectos fueron trabajados de forma paralela, se debe indicar, que según García Castillejo (EP, 2015), el anteproyecto de Ley de la LRTTE, se elaboró directamente desde el Ministerio de la Presidencia, a diferencias de los otros dos que, como se ha señalado antes, se elaboraron desde el Ministerio de

---

<sup>185</sup> Agencias (29-06-2005). Las televisiones privadas piden a Zapatero que su reforma incluya también a las autonómicas. *elpais.com*. Disponible en: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2005/06/29/actualidad/1119996003\\_850215.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2005/06/29/actualidad/1119996003_850215.html) [Fecha de acceso: junio, 2016].

<sup>186</sup> (Subdirección General de Informes, Desarrollo Normativo de Telecomunicaciones, Sociedad de la Información, Industria y Energía) que forma parte del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

<sup>187</sup> Efe (29-07-2005). El Consejo de Ministros aprueba la reforma de RTVE. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/elpais/2005/07/29/actualidad/1122625017\\_850215.html](http://elpais.com/elpais/2005/07/29/actualidad/1122625017_850215.html) [Fecha de acceso: junio, 2016].

Industria, Comercio y Turismo. Finalmente, García Castillejo (EP, 2015) añade, que él estuvo trabajando en los dos grupos.

Las presiones por parte de UTECA en torno a los anteproyectos de Ley General Audiovisual y la Ley del CEMA fueron públicas en la Jornada Anual UTECA 2005, celebrada el 14 de noviembre de ese mismo año. Con respecto al anteproyecto de Ley General Audiovisual, el presidente de UTECA, José Manuel Lara, pidió al Gobierno socialista que la futura norma especificara de manera precisa *“la organización, funcionamiento y disciplina”* de las cadenas públicas autonómicas, ya que, en caso contrario, las comunidades autónomas podrían regular su sector *“con enorme margen.”*<sup>188</sup> En este sentido, la crítica se relaciona con la petición que ya hicieron a Zapatero el 29 de junio de 2005 en Moncloa, sobre incluir a las cadenas autonómicas en el plan para la reforma del sector audiovisual<sup>189</sup>.

El presidente de UTECA, también aseguró, que el anteproyecto estaba pensado fundamentalmente *“para imponer deberes, obligaciones y restricciones al sector privado.”*<sup>190</sup> En cambio, se regula escasamente a las televisiones públicas y aunque cambia el sistema de concesiones por el de licencias, a las televisiones privadas, *“no se les ha levantado ni una sola de las cargas y obligaciones de servicio público que tienen impuestas.”*<sup>191</sup>

A nivel general, UTECA reclamó al Gobierno de Zapatero *“más diálogo y más participación”* para solucionar los problemas del sector audiovisual, de modo que no hubiera *“vencedores ni vencidos”*, apuntó concretamente José Manuel Lara<sup>192</sup>. En cuanto al anteproyecto de Ley del CEMA, Lara propuso que las televisiones autonómicas y locales estuvieran bajo el paraguas de la futura autoridad reguladora independiente estatal, en lugar de estar sometidas a los respectivos consejos autonómicos<sup>193</sup>.

Por otro lado, Mario Rodríguez, criticó las competencias atribuidas al CEMA para dictar medidas cautelares que podían consistir en la cesación de la señal de televisión. También Rodríguez reclamó, que las sanciones más graves fueran adoptadas *“por unanimidad”* de los miembros del Consejo *“y soportadas por un informe de un órgano externo”*. UTECA entendió que la previsión de multas de entre medio y un millón de euros

---

<sup>188</sup> Gómez, R.G. (15-11-2005). Las televisiones privadas piden que la ley acote los canales autonómicos. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2005/11/15/sociedad/1132009209\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2005/11/15/sociedad/1132009209_850215.html) [Fecha de acceso: junio, 2016].

<sup>189</sup> Agencias (29-06-2005). Las televisiones privadas piden a Zapatero que su reforma incluya también a las autonómicas. *elpais.com*. Disponible en: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2005/06/29/actualidad/1119996003\\_850215.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2005/06/29/actualidad/1119996003_850215.html) [Fecha de acceso: junio, 2016].

<sup>190</sup> Gómez, R.G. (15-11-2005). Las televisiones privadas piden que la ley acote los canales autonómicos. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2005/11/15/sociedad/1132009209\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2005/11/15/sociedad/1132009209_850215.html) [Fecha de acceso: junio, 2016].

<sup>191</sup> Europa Press (14-11-2005). El presidente de las privadas cree que la Ley Audiovisual sólo impone obligaciones a la televisión comercial. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2005/11/14/comunicacion/1131990437.html>. [Fecha de acceso: junio, 2016]

<sup>192</sup> Gómez, R.G. (15-11-2005). Las televisiones privadas piden que la ley acote los canales autonómicos. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2005/11/15/sociedad/1132009209\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2005/11/15/sociedad/1132009209_850215.html) [Fecha de acceso: junio, 2016].

<sup>193</sup> Gómez, R.G. (15-11-2005). Las televisiones privadas piden que la ley acote los canales autonómicos. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2005/11/15/sociedad/1132009209\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2005/11/15/sociedad/1132009209_850215.html) [Fecha de acceso: junio, 2016].

hacía “*innecesario hablar de la suspensión del servicio, con un cuadro de sanciones tan severo*”<sup>194</sup>.

Finalmente, en el mismo contexto, el secretario de Estado de Comunicación de aquel momento, Francisco Moraleda,<sup>195</sup> confirmó que la Ley General Audiovisual y la Ley del CEMA serían aprobadas por el Gobierno en las próximas semanas derogando una decena de leyes anteriores<sup>196</sup>. Por tanto, como se puede observar con la declaración anterior, a mediados de noviembre de 2005, el Gobierno de Zapatero todavía tenía previsto aprobar las dos normas de forma inmediata.

Además, Moraleda recordó que el plan de saneamiento de RTVE era “*urgente*” y fruto de una “*exigencia de Bruselas*”, que había prohibido la concesión de ayudas públicas complementarias en un periodo de tres años tras la aprobación de la ley. Según lo dicho, y en sintonía con lo afirmado antes por Morales Fernández (EP, 2015), la presión de Bruselas instó al Gobierno socialista a priorizar el anteproyecto de LRTTE.

Sin embargo, como se ha apuntado anteriormente, el último paso que faltaba para iniciar la tramitación parlamentaria de los proyectos de Ley General Audiovisual y de Ley del CEMA, era la aprobación de los anteproyectos por parte del Consejo de Ministros. Es decir, dichos anteproyectos ya estaban terminados y con el visto bueno del Consejo de Estado, con fecha del dictamen de 10 de noviembre y 1 de diciembre de 2005, respectivamente. Así, la priorización en la aprobación de la LRTTE, la cual también se trabajó de forma paralela, no era ninguna razón válida para paralizar ambos anteproyectos de ley, aunque sí lo fuera para adelantarla debido a la presión de Bruselas.

Josep Carbonell (EP, 2015), el cual como se ha indicado antes, participó directamente en la elaboración de ambos anteproyectos como asesor, considera que aparte de la presión de UTECA mencionada antes, el segundo factor que entorpeció la aprobación de la Ley General Audiovisual y la Ley de creación del CEMA, fue la “*guerra*” declarada al CAC por parte de la COPE y El mundo. Se debe apuntar, con el fin de entender mejor las siguientes líneas, que Carbonell compaginó su colaboración como asesor en el Ministerio de Industria, con sus responsabilidades como consejero del Consejo Audiovisual de Cataluña (CAC a partir de ahora). Estuvo en el cargo desde junio de 2004 a septiembre de 2005, fecha en que lo nombraron presidente. Así, Carbonell estuvo en la presidencia del CAC hasta enero de 2009.

---

<sup>194</sup> Redacción (15-11-2005). Las TV privadas alertan sobre la dureza de las sanciones previstas en la futura ley. *larazon.es*. Disponible en: <http://zonaforo.meristation.com/topic/443713/>. [Fecha acceso: junio, 2016].

<sup>195</sup> Francisco Moraleda substituyó a Miguel Barroso en el cargo de secretario de Estado de Comunicación. Barroso se fue a finales de septiembre de 2005.

<sup>196</sup> Europa Press (14-11-2005). El presidente de las privadas cree que la Ley Audiovisual sólo impone obligaciones a la televisión comercial. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2005/11/14/comunicacion/1131990437.html>. [Fecha de acceso: junio, 2016]

El conflicto se originó el 21 de diciembre de 2005, fecha en que el CAC hizo público un informe de 68 páginas, aprobado por el Pleno de la autoridad audiovisual catalana, dos días antes a su publicación. Dicho informe contenía el análisis de diversas ediciones de los últimos meses de los programas: *La mañana*, de Federico Jiménez Losantos, y *La linterna*, de César Vidal. El CAC concluyó en su informe, que la COPE “había vulnerado los límites constitucionales de la libertad de expresión e información” al emitir contenidos “orientados al insulto y la vejación”, y que buscaban crear “animadversión” hacia representantes e instituciones democráticas catalanas.

Así, constataron que las empresas concesionarias que prestaban el servicio de radiodifusión en FM en Cataluña, es decir, la COPE, “habían incurrido en una vulneración de los límites constitucionales en el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales a la libertad de información y de expresión”.

No obstante, el CAC aseguró que jamás se opondría “al ejercicio de crítica” particularmente sobre cuestiones e instituciones públicas. Sin embargo, afirmaron que “no resultaba admisible la mera denigración pública, la propagación del descrédito o, en definitiva, el insulto dirigido a personas, partidos, empresas, entidades o instituciones.”<sup>197</sup>

Carbonell (EP, 2015), explica que él fue el presidente que realizó dicho informe y confirma que supuso una auténtica “guerra”. Sostiene que su trabajo fue impecable. Sin embargo, admite que puede que no fuera el momento oportuno. Pero insiste en que su cargo como presidente de CAC, no era evaluar las oportunidades políticas, sino que su deber como presidente, era responder a su responsabilidad.

Algunos entrevistados consideran, que la guerra desencadenada a partir de dicho informe, contra el CAC por parte de la COPE y sobre todo el diario El Mundo -entre otros medios de comunicación con ideología conservadora- propició también, la consolidación del argumento político del Partido Popular en contra del CEMA (López, EP, 2015; Malaret, EP, 2015; Ramentol, EP, 2015). Óscar López (EP, 2015), diputado en aquel momento, por el Partido Socialista en el Congreso, lo expresa así:

*“Me acuerdo que sobre todo el Mundo fue muy duro con el CAC. Eso llevó a que Esperanza Aguirre cerrara el Consejo Audiovisual de Madrid. (...) El PP hizo una campaña de desprestigio brutal con el CAC, brutal. Y ya te digo fue muy importante porque el único que había del PP en España era el de Esperanza y lo desmontó. Lo desmontó en aquel momento. Con lo cual era imposible el PP, era imposible. Estábamos solos en eso.”*

---

<sup>197</sup> Efe, (21-12-2005). El consejo audiovisual catalán afirma que la COPE vulnera la libertad de expresión. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/elpais/2005/12/21/actualidad/1135156621\\_850215.html](http://elpais.com/elpais/2005/12/21/actualidad/1135156621_850215.html) [Fecha de acceso: junio 2016].

La presidenta de la Comunidad Autónoma de Madrid, suprimió el consejo audiovisual regional el 31 de marzo de 2006. Aguirre consideraba antidemocrático que un “*órgano político*” poseyera capacidad para decidir sobre la “*veracidad y objetividad*” de las informaciones. Esta reflexión fue expresada a raíz de la polémica desatada por el informe del CAC sobre la COPE<sup>198</sup>.

Paralelamente al informe del CAC, el 21 de diciembre se aprobó en el Parlamento de Cataluña la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la Comunicación Audiovisual de Cataluña. El mismo día que el CAC hizo público el informe. Esta norma autonómica no fue bien recibida por el sector audiovisual en general. Así, lo expresaba el titular de un artículo publicado en el diario ABC<sup>199</sup>, veinticuatro horas más tardes a su aprobación: “*El sector audiovisual de la comunicación rechaza la Ley Audiovisual Catalana y la califica de censura*”. Las críticas expresadas en el artículo giraban en torno a la ampliación de competencias que se le habían otorgado al CAC. Un representante de Telecinco declaraba al ABC:

*“Si bien esta ley no afecta una emisora nacional como Telecinco, desde esta compañía ya hemos alertado en numerosas ocasiones del peligro de intentar controlar la información, sobre todo cuando se prepara la puesta en marcha del Consejo Audiovisual estatal. Nos preocupa mucho que esta ley pueda ser la antesala de la censura en España”.*

En este sentido, UTECA, también se manifestó rotundamente contraria a algunas de las reglas establecidas en la norma catalana. Principalmente, en materias de contenidos, así como a las atribuciones “*desmesuradas*” (en opinión de la asociación) que se conferían al CAC, para supervisar, controlar y sancionar, las infracciones o desviaciones en que los operadores pudieran incurrir (Muñoz Machado, 2006, p.51). Como se puede apreciar, la aprobación de la Ley Audiovisual Catalana en conexión con la guerra declarada al CAC por parte de algunos medios de comunicación, también pudo ser un factor que favoreciera la paralización de los anteproyectos de Ley General Audiovisual y de Ley del CEMA.

Así, la conexión entre la guerra declarada al CAC y la Ley Audiovisual Catalana, se hizo todavía más evidente cuando Pedro J. Ramírez, director del diario El Mundo, denunció en la sede del Parlamento europeo, la “*grave vulneración a la libertad de expresión*” que a

---

<sup>198</sup> Gómez, R.G. (31-03-2006). Esperanza Aguirre suprime el Consejo Audiovisual de Madrid. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2006/03/31/sociedad/1143756001\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2006/03/31/sociedad/1143756001_850215.html) [Fecha de acceso: junio, 2016].

<sup>199</sup> Álvarez, F.(22-12-2005). “El sector audiovisual de la comunicación rechaza la Ley Audiovisual Catalana y la califica de censura”. *abc.es*. Disponible en: [http://www.abc.es/hemeroteca/historico-22-12-2005/abc/Comunicacion/el-sector-de-la-comunicacion-rechaza-la-ley-audiovisual-catalana-y-la-califica-de-censura\\_1013173258890.html](http://www.abc.es/hemeroteca/historico-22-12-2005/abc/Comunicacion/el-sector-de-la-comunicacion-rechaza-la-ley-audiovisual-catalana-y-la-califica-de-censura_1013173258890.html). [Fecha de acceso: junio, 2016].



su juicio representaba la nueva Ley de la Comunicación Audiovisual de Cataluña. Asimismo, censuró la “*complicidad*” de algunos “*grandes medios*” catalanes<sup>200</sup>.

Ramírez visitó el Parlamento europeo con el fin de respaldar la demanda del eurodiputado popular Luis Herrero, secundada por 700.000 firmas, para que la Eurocámara investigara la negativa de la Generalitat de Cataluña a renovar ciertas licencias de la COPE. Asimismo, según explicó Ramírez en una rueda de prensa conjunta con Reporteros Sin Fronteras, la elaboración de la petición había coincidido con dos hechos de “*enorme gravedad*” que habían reforzado su conveniencia. Se refiere al informe del CAC introducido antes y a la Ley de la Comunicación Audiovisual de Cataluña. En lo referente a la norma, hizo referencia a la competencia otorgada al CAC para determinar la veracidad de los contenidos de los medios de comunicación y, en tal caso, proceder a la sanción de estos medios.

En la misma rueda de prensa, Ramírez, se congratuló de que José Luis Rodríguez Zapatero hubiera “*parado en seco*” la pretensión de una parte de su Gobierno, concretamente, del ministro de Industria, Comercio y Turismo, José Montilla, de extender la regulación en Cataluña a un consejo audiovisual en España.

Finalmente, en junio de 2007, se hacía pública la decisión del Gobierno de Zapatero de congelar la Ley General Audiovisual y la Ley del CEMA. El Gobierno socialista alegó que no quedaba tiempo para tramitarlas y añadió, que su intención era incorporar la nueva directiva europea sobre Televisión sin fronteras<sup>201</sup>. También señaló, que no quería abrir enfrentamientos con los operadores de televisión<sup>202</sup>.

Algunos autores académicos (Segovia, García Leiva, Beceiro y Casado, 2011, p.290), opinan que hay otra lectura a tales aplazamientos. Se refieren a que el sector audiovisual “*no estaba para tensiones añadidas después de la batalla por la Ley del Cine (55/2007)*”. La batalla mencionada se relaciona con que el anteproyecto de la Ley del Cine, obligaba a las televisiones a aumentar hasta un 6% los ingresos brutos anuales destinados a la inversión en cine. Es decir, cada televisión pasaba de invertir el 5% regulado en aquel momento, a un 6%. Finalmente, la batalla la ganó UTECA y el proyecto de Ley de Cine aprobado por el Consejo de Ministros el 1 de junio de 2007, no supuso cambios en este tipo de inversión, manteniéndose el 5% mencionado<sup>203</sup>.

---

<sup>200</sup> Efe (24-01-2006). Pedro J. Ramírez censura el ataque a la libertad de expresión que supone la ley audiovisual catalana. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/01/24/comunicacion/1138113946.html>. [Fecha de acceso: junio, 2016].

<sup>201</sup> Se refiere a la 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.

<sup>202</sup> Gómez, R.G. (04-06-2007). El Gobierno aplaza la ley audiovisual para adaptarla a la “Televisión sin fronteras.” *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2007/06/04/sociedad/1180908003\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2007/06/04/sociedad/1180908003_850215.html) [Fecha de acceso: junio, 2016].

<sup>203</sup> Agencias (01-06-2007). El Gobierno aprueba una polémica Ley de Cine. *elpais.com*. Disponible en: [http://cultura.elpais.com/cultura/2007/06/01/actualidad/1180648803\\_850215.html](http://cultura.elpais.com/cultura/2007/06/01/actualidad/1180648803_850215.html) [Fecha de acceso: junio, 2016].

En las Jornada Anual UTECA de ese año, celebrada el 6 de noviembre de 2007, Alejandro Echevarría, presidente de la asociación<sup>204</sup>, manifestó su contento y agradeció a María Teresa Fernández de la Vega el entendimiento sobre esta cuestión.

*“Gracias al buen hacer de la vicepresidenta y después de una desagradable polémica con la Ministra de Cultura, se alcanzó un acuerdo satisfactorio para ambas partes consistente en respetar el statu quo hasta que el Tribunal Supremo falle el recurso contencioso administrativo instado por UTECA contra la obligación de invertir en cine”* (UTECA, 2007).

Desde una perspectiva especulativa, un directivo del sector audiovisual (EP, 2015), opina que según las personas que conocieron el texto del anteproyecto de Ley General Audiovisual de 2005, se trataba de un borrador razonable. Sin embargo, si bien es cierto que tenía algunas modificaciones en relación al segundo texto del anteproyecto redactado en 2009, tampoco había tantas diferencias, como para que el texto no se aprobara en 2005. Por tanto, considera que lo que sucedió para que lo que no era aceptable desde el punto de vista del Ejecutivo en 2005, sí lo fuera en 2010, era seguramente un momento táctico distinto y una mayor sintonía personal entre María Teresa Fernández de la Vega y los directivos de UTECA, que poco a poco fueron siendo más estrechas: *“La construcción de una relación de confianza toma su tiempo”* (directivo sector audiovisual, EP, 2015).

En cualquier caso, ambos anteproyectos fueron rechazados desde el Ministerio de la Presidencia y esta situación generó sorpresa y perplejidad en algunos agentes del sector audiovisual y, en cambio, en otros, como por ejemplo UTECA, comodidad (García Castillejo, EP, 2015).

A partir del rechazo de los anteproyectos de ley de 2005, María Teresa Fernández de la Vega decidió encargarse ella misma de ambas normas (Carbonell, EP, 2015; Carmen Rodríguez, EP, 2015; García Castillejo, EP, 2015; Gutiérrez, EP, 2016; Morales Fernández, EP, 2015).

Algunos entrevistados consideran que la marcha de Barroso en septiembre de 2006, fue por decisión política (Cortés, EP, 2015; Gutiérrez, EP, 2016, Sacaluga, EP, 2016). Y Zapatero le solicitó a María Teresa Fernández de la Vega que se encargara de pilotar la reforma del sector audiovisual (Sacaluga, EP, 2016). Por su parte, Gutiérrez (EP, 2016) opina, que Barroso tenía en su cabeza una idea clara de cómo se debía estructurar la comunicación audiovisual en España: *“discutible o no discutible, pero él tenía un modelo y lo empieza a pivotar María Teresa Fernández de la Vega y hace cosas absolutamente contradictorias. Contradictorias respecto al modelo inicial”*. Fue, a partir de 2008 en la IX

---

<sup>204</sup> Cabe recordar que Alejandro Echevarría sustituyó a José Manuel Lara como presidente de UTECA desde noviembre de 2006.

legislatura, cuando la vicepresidenta primera impulsó un pequeño grupo de trabajo en el cual ya no estaría presente ni el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, ni tampoco la Secretaría de Estado de Comunicación (Morales Fernández, EP, 2015).

Si bien el proceso y el trabajo sobre el texto que se empezó a trabajar en la segunda legislatura de Zapatero (IX de la historia de la democracia española) no se correspondió con los realizados en los anteproyectos trabajados en 2005, hubo un aspecto que sí que se retomó, tal y como fue planteado en su origen: la integración en un único texto de la Ley General Audiovisual y la creación y la regulación del CEMA. García Castillejo (EP, 2015), advertía que, desde el primer momento, ya se percibió una orientación pro-oligopolio en la redacción del texto de la LGCA, distinta al efectuado en los textos del primer intento socialista en 2005.



**4ª PARTE: 2ª LEGISLATURA DE  
ZAPATERO (2008-2011)**



## **CAPÍTULO X: DE LA CRISIS ECONÓMICA A LA CRISIS POLÍTICA Y SU IMPACTO EN EL SECTOR AUDIOVISUAL**

### **10.1 Introducción**

El estallido de la crisis económica y financiera mundial en 2007 tuvo una fuerte repercusión en la economía española. Así, a partir de 2008 España entró en un periodo de fuerte recesión económica que afectó negativamente a la mayoría de los sectores económicos y a las economías domésticas de los ciudadanos. A nivel general, este contexto supuso el fin de una etapa de bonanza económica, y propició un cambio de ciclo en las políticas desarrolladas por el Gobierno de Zapatero. El sector audiovisual, como el resto de sectores, sufrió también el vasto impacto de la crisis, y el plan legislativo en materia audiovisual se vio afectado en consecuencia. Este capítulo analizará la crisis económica y financiera y su repercusión en la economía española en general y en el sector audiovisual en particular. Asimismo, se explicará cómo el Gobierno socialista afrontó dicha crisis y el cambio de ciclo de sus políticas. El resultado es bien conocido: la mala gestión de la crisis económica y financiera entre otros factores, obligó a Zapatero a avanzar las elecciones en 2011 y le costó la victoria de su partido.

El 9 de marzo de 2008, el PSOE ganó las elecciones generales. Los socialistas obtuvieron algo más del 44% de los votos con 169 diputados a favor, 5 más que en las elecciones de 2004. El PP obtuvo el 40% de los votos, pasando de 148 a 153 escaños<sup>205</sup>. Si bien es cierto que el PSOE no llegó a la mayoría absoluta, los 11,06 millones de votos conseguidos, aportaron un alto valor simbólico y otorgaron a Zapatero una nueva legitimidad democrática (Bustamante, 2013, p.255). Así, el mandato de Rodríguez Zapatero se prolongó en una segunda legislatura, la IX legislatura de España.

De acuerdo con Bustamante (2013, p.256), junto a otros factores de distinta naturaleza, el crecimiento económico prolongado durante la primera legislatura de Zapatero contribuyó a tal victoria. De 2004 a 2008, la economía española gozó de un crecimiento acumulado del 9,4% del PIB. No obstante, la crisis económica y financiera, que se hizo evidente en septiembre de 2007 (Zallo, 2011a, p.201), auguraba un cambio de tendencia en la economía española y, en consecuencia, también un cambio en las políticas desarrolladas por el Gobierno socialista.

El nuevo contexto marcado por la crisis condujo a Zapatero a anticipar las elecciones, cuatro meses antes de terminar su segunda legislatura, y a pesar de que había expresado en reiteradas ocasiones su intención de agotar los plazos. Las elecciones

---

<sup>205</sup> Redacción (09-03-2008). El PSOE revalida su victoria. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/elpais/2008/03/09/actualidad/1205054229\\_850215.html](http://elpais.com/elpais/2008/03/09/actualidad/1205054229_850215.html) [Fecha de acceso: julio, 2009].

anticipadas se celebrarían el 20 de noviembre de 2011 tal y como anunció Zapatero a finales de julio de ese mismo año. De hecho, ese mismo día, también comunicó que su etapa política había terminado, y desveló que el 20N,<sup>206</sup> no iría en las listas del PSOE al Congreso. Alfredo Pérez Rubalcaba fue su sucesor. Tras la derrota en los comicios locales el 22 de mayo de 2011, empezó una incierta batalla por la sucesión al presidente socialista. La disputa por el poder se caracterizó por las amenazas y sobresaltos entre los candidatos Carme Chacón y Alfredo Pérez Rubalcaba, y otros dirigentes del Partido Socialista. Finalmente, después de la renuncia de Chacón, y el apoyo incondicional de Zapatero a la candidatura de Rubalcaba, el liderazgo del PSOE parecía claro. Sin embargo, algunos de los barones socialistas que componen el Comité Electoral, no estaban de acuerdo con la elección y consideraron que se trataba de un “*dedazo presidencial en este proceso*”<sup>207</sup>.

Según Fernando Garea<sup>208</sup>, la crisis se había llevado por delante gran parte del proyecto político de Zapatero y destacaba cómo el presidente se había visto obligado a renunciar a parte de sus principios para cumplir con las exigencias de los mercados y de la Unión Europea. La prensa no tardó en celebrar de forma generalizada, el adelanto electoral y la posibilidad de cambio político. La grave crisis económica y la bicefalia creada con Rubalcaba desde que Zapatero renunciara a su reelección como candidato socialista explicaban para algunos editoriales la convocatoria de elecciones<sup>209</sup>.

Para analizar el cambio de rumbo de las políticas de Zapatero, conviene describir previamente las políticas sociales y económicas, desarrolladas por su Gobierno en la primera legislatura (2004-2008). El siguiente punto hará un breve análisis de dichas políticas.

## **10.2 Primera legislatura Zapatero (2004-2008): bonanza económica y políticas sociales**

José Luis Rodríguez Zapatero recurrió a la teoría del republicanismo cívico del filósofo político Philip Pettit, para enfrentarse al agotamiento del model socialdemócrata tradicional, y a la necesidad de ofrecer una respuesta a una derecha que se había consolidado en España durante el mandato de Aznar (Colino y Cotarelo, 2012, p.28; Vatter, 2009, p.276). Estas ideas estaban basadas en la primacía de los valores cívicos y de la idea

---

<sup>206</sup> Garea, F. (30-07-2011). Zapatero cierra su ciclo el 20-N. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2011/07/30/espana/1311976801\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2011/07/30/espana/1311976801_850215.html) [Fecha de acceso: julio, 2016]

<sup>207</sup> Romero, J.M. (28-05-2011). Zapatero es pasado... y secretario general. *elpais.com*. Disponible en: [http://politica.elpais.com/politica/2011/05/28/actualidad/1306608209\\_253688.html](http://politica.elpais.com/politica/2011/05/28/actualidad/1306608209_253688.html) [Fecha de acceso: julio, 2016].

<sup>208</sup> Garea, F. (30-07-2011). Zapatero cierra su ciclo el 20-N. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2011/07/30/espana/1311976801\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2011/07/30/espana/1311976801_850215.html) [Fecha de acceso: julio, 2016]

<sup>209</sup> Redacción (30-07-2011). “Una situación insostenible tanto para el país como para Zapatero.” *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/07/30/espana/1312015892.html>. [Fecha de acceso: julio, 2016]



de libertad –aunque no de dominación– y el presidente las adoptó tanto por convicción propia como por conveniencia electoral (Colino y Cotarelo, p.2012, p.28).

*“El ideal republicano requiere que el Gobierno desarrolle políticas públicas que protejan y empoderen a los más débiles, y segundo, que el Estado mismo no se convierta en una fuente de dominación promoviendo restricciones constitucionales y democráticas sobre su propio actuar”* (Philip Pettit, 2009, visto en Vatter 2009, p.276).

Según Colino y Cotarelo (2012, p.28), la obra legislativa del primer mandato de Zapatero, fue caracterizada por la puesta en práctica del republicanismo cívico apuntado, llegando a ser, incluso, todo un referente para los partidos de izquierdas europeos. También, el mismo filósofo Philip Pettit afirmaba en una entrevista realizada por Miguel Vatter (2009, p.276), que la evaluación que el mismo hacía de la primera legislatura de Zapatero, cumplía con su ideal republicano. Especialmente relevante es que en esta entrevista el filósofo francés destacó positivamente la reforma de RTVE, pues cumplía uno de los objetivos al establecer firmemente su independencia del Gobierno al menos legalmente. Colino y Cotarelo (2012, p.28) son de la misma opinión y afirman que la aprobación de esta norma contribuyó *“decisivamente a hacer realidad el proyecto del republicanismo cívico”*.

Con un total de 167 leyes aprobadas, la actividad legislativa en los cuatro primeros años de mandato fue intensa<sup>210</sup>. Sin embargo, fue en la primera mitad del mandato cuando se aprobaron medidas legislativas orientadas a reformar y ampliar las condiciones y libertades de los ciudadanos españoles (Colino y Cotarelo, 2012, p.28). A modo de ejemplo, las normas más relevantes aprobadas para tal propósito: la ley orgánica de medidas de protección contra la violencia de género; la ley que permite el matrimonio entre personas homosexuales; la ley que aligeraba y facilitaba el trámite de divorcio; la ley de Dependencia; la Ley orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; la LRTTE; y la Ley de la memoria histórica.

Probablemente, como se argumentará más adelante, el peor error del Gobierno socialista en términos económicos durante la primera legislatura, fue que no alterara los parámetros en los que se había estado moviendo la economía española en el mandato de Aznar. Sin embargo, también es cierto, que la fase expansiva iniciada en 1995, arrojó sus mejores resultados económicos desde la recuperación de la democracia durante la primera legislatura de Zapatero (Molina, 2012, p.49). Así en 2005, el crecimiento fue de un 3,4%, situándose en el doble que la media del resto de países de la Unión Europea, según

---

<sup>210</sup> Redacción (23-09-2011). Los Gobiernos de Zapatero cierran su etapa con 308 leyes aprobadas. *elpais.com*. Disponible en: [http://politica.elpais.com/politica/2011/09/23/actualidad/1316788382\\_724403.html](http://politica.elpais.com/politica/2011/09/23/actualidad/1316788382_724403.html) [Fecha de acceso: julio, 2016].

datos del Instituto Nacional de Estadística (Bustamante, 2013, p.204). Asimismo, se dio el primer superávit estatal neto de la democracia con un 1,1% del PIB, según las estimaciones del Banco de España. A efectos reales, fueron 9.950 millones de euros debidos al crecimiento y a los bajos tipos de interés (Bustamante, 2013, p.204).

También al final de la primera legislatura, y de cara a las elecciones de 2008, el PSOE presumía en su programa electoral de los grandes resultados económicos conseguidos en los cuatro primeros años de gobierno: crecimiento del PIB de un 3,7% anual de media; aumento en 4.000 euros de la renta per cápita; subida del salario mínimo y las pensiones mínimas en más de un 25% y un incremento del empleo del 3,5% anual de media, que supuso la creación de tres millones de puestos de trabajos, siendo la mitad de ellos estables (Molina, 2012, p.49).

La política económica del Gobierno de Zapatero en ese período, se caracterizó por intentar conjugar dos estrategias. La primera, aprovechar y mejorar la herencia positiva de las políticas del Ejecutivo anterior; la segunda, responder a los problemas causados por el modelo de crecimiento heredado, modificando así las políticas que lo propiciaban. El modelo de crecimiento económico estaba basado en el consumo y los bajos tipos de interés; potenciar los sectores de la construcción y el turismo, los cuales suponían, al final, una baja inversión en capital humano y tecnología, al fomentar un mercado laboral precario y un boom urbanístico especulativo (Colino y Cotarelo, 2012, p.31).

El Gobierno socialista aprovechó el buen estado de sus arcas públicas para poner en práctica una política presupuestaria expansiva que, aparte de mejorar las prestaciones y las políticas sociales (Colino y Cotarelo, 2012, p.33), también propulsó lo que algunos han calificado como "*políticas socialdemócratas de oferta*" (Maravall 2009, visto el Colino y Cotarelo, 2012, p.33). Algunos ejemplos concretos de este último tipo de políticas, serían los incrementos, "*a veces espectaculares*", en la inversión en educación, infraestructuras e I+D+i, enfocados a mejorar la productividad económica del país (Colino y Cotarelo, 2012, p.33). No obstante, para Colino y Cotarelo (2012, p.34), el error estuvo en tratar de sostener el gasto público con los ingresos resultantes de la burbuja inmobiliaria, sin haber incrementado los ingresos a través de una política fiscal progresiva.

### **10.3 La crisis económica y financiera**

El detonante de la recesión fue la quiebra de la compañía global de servicios financieros estadounidense, Lehman Brothers, el 15 de septiembre de 2008. En consecuencia, se desencadenó un "*terremoto*" financiero internacional (Bustamante, 2013, p.256). En opinión de Isabel Fernández Alonso (2013, p.17), la crisis financiera se venía gestando desde hacía tres décadas, al calor de las políticas neoliberales que había ido

substituyendo una economía productiva por una especulativa. Así, el crack del 15 de septiembre de 2008, fue la consecuencia contigua de la difusión, por parte de los bancos norteamericanos y por todo el sistema financiero internacional de productos derivados de las denominadas hipotecas basura. Además de la quiebra de parte de las entidades bancarias que comercializaban con este tipo de productos, se paralizó el crédito y como resultado, la actividad económica (Fernández Alonso, 2013, p.17). Por eso, la crisis fue inicialmente financiera, pero afectó después a toda la economía.

De acuerdo con Zallo (2011a, p.201-202), aunque los fondos públicos acudieron al rescate con medidas privatizadoras, *“se premió la irresponsabilidad de quienes abogaron por desentenderse de la economía productiva para crear una economía ficticia y especuladora”*. Es decir, al final, los que pagaron la crisis financiera fueron las economías domésticas, la hacienda pública, que gastó una enorme cantidad de capital y miles de empresas arruinadas (Zallo, 2011a, p.202).

En el caso español, se combinó la restricción internacional del crédito desde 2007 y la recesión europea desde 2008 con los efectos nocivos de la burbuja inmobiliaria: se produjo una reacción sistémica que hizo que la crisis golpeará con más contundencia a España (Molina, 2012, p.54). Los problemas económicos específicos derivados de la mala gestión del sector inmobiliario se ampliaron por otras variables económicas: déficit estructural en la balanza de pagos; pérdida de competitividad causada por el diferencial de inflación y los costes laborales; consolidación de un modelo productivo de escaso valor añadido que perjudicaba la calidad del capital humano y endeudamiento privado de grandes dimensiones, que pusieron en peligro la sostenibilidad del sector financiero.

Con respecto a las economías domésticas, su patrimonio financiero y sus ahorros en bolsa disminuyeron. No obstante, Zallo (2011a, p.202), señala que la peor parte se la llevó el recorte del gasto público ante el déficit fiscal del Estado creado. De este modo, a partir de mayo de 2010 hasta diciembre de ese mismo año, se desarrollaron y ejecutaron un conjunto de políticas de recortes que estaban muy alejadas, cuando no opuestas a aquellas políticas sociales basadas en el republicanismo cívico. Las medidas de austeridad implicaron una rebaja de las pensiones, la liberalización del mercado laboral, la congelación de salarios, el retraso de la edad de jubilación y privatizaciones de cajas de ahorro u otros servicios públicos. También, las empresas españolas se resintieron y sufrieron las consecuencias de la crisis. Muchas de ellas se enfrentaron a una restricción o denegación al crédito. Otras que tenían deudas, ni tan siquiera pudieron renegociarlas y entraron en concurso de acreedores o liquidación. Las empresas más solventes optaron por recortes de plantillas (Zallo, 2011a, p.202).

A pesar de que con el hundimiento de las hipotecas basura en EE.UU. en septiembre de 2007 era previsible una gran crisis financiera y económica a nivel mundial, Zapatero comprendió tardíamente la gravedad de la crisis. Al terminar la primera legislatura de Zapatero, la impresión desde el Gobierno socialista era que se había conseguido reforzar y prorrogar la fase económica expansiva (Molina, 2012, p.59). De hecho, de enero a julio de 2008, la política para afrontar la crisis se fundamentó en su negación y minimización (Molina, 2012, p.60). Años más tarde, Zapatero en una rueda de prensa en motivo de la presentación de su libro: *El Dilema / 600 días de vértigo*, reconoció que fue un error no mencionar durante ese período la palabra “crisis”. Su intención era “*dar un mensaje positivo*” a los mercados y a los actores internacionales y nacionales. Defendió que en 2008 todavía había crecimiento económico, aunque admitió, que en la calle “*ya había la sensación de crisis*” y que, en octubre de 2008, “*todo saltó por los aires*”<sup>211</sup>.

Así, en un primer momento el ambiente era de confianza y optimismo. Por consiguiente, las primeras acciones que emprendió el Gobierno socialista a principios de 2008, se limitaron a mantener el clima de diálogo con sindicatos y organizaciones empresariales y a simplificar el sistema tributario con rebajas fiscales. Más adelante, en la investidura de Zapatero en abril de 2008, las medidas anunciadas durante su discurso tampoco rompían con el modelo anterior, únicamente, se optó por llevar a término un plan de recolocación para los parados del sector inmobiliario o a la ampliación del pago de hipotecas. La tesis que se defendía era que la causa de la crisis residía, solamente en las turbulencias de la economía mundial, y que poco tenían que ver con las características del modelo económico español. Más aún, se defendía que el modelo económico español no solo no agravaría la situación, sino que resultaría al final ser un buen amortiguador de la crisis (Molina, 2012, p.61).

No fue hasta junio de 2008 cuando Zapatero empezó a admitir que la economía tenía dificultades serias y que la situación era desfavorable. Así, asumió que debía gestionar una situación de grave crisis económica y prometió que lo haría de una manera socialdemócrata: el periodo que va desde agosto de 2008 hasta abril de 2010 engloba una fase de respuesta keynesiana, según Molina (2012, p.62)

A partir de enero de 2009, en el Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo (Plan E a partir de ahora), se articularon y recogieron las medidas anticrisis ya aprobadas previamente, y otras pendientes de ratificar en los meses venideros. Dicho plan se articuló en cinco ejes: familias, empresas, empleo y modernización económica,

---

<sup>211</sup> Sanz, L.Á. (26-11-2013). Zapatero: “Fue un error negar la crisis, pero no hubo engaño”. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/espana/2013/11/26/5294856861fd3d443b8b4587.html>. [Fecha de acceso: julio, 2016]

presentándose en una web con el fin de facilitar la información a los ciudadanos<sup>212</sup>. Se desarrolló a lo largo de 2009 y 2010, y trataba de un conjunto de medidas de tipo distinto de gasto público, que implicaban el gasto de 50.000 millones de euros. Algunos de sus objetivos eran, fomentar las obras públicas municipales pequeñas, modernizar la economía española o apoyar a las empresas (Vegara 2009; en Molina, 2012, p.63). Sin embargo, las políticas de estímulo materializadas en el Plan E no fueron acompañadas de una reforma estructural económica profunda, con lo cual la situación fue empeorando (Molina, 2012, p.64).

Finalmente, en el último año y medio de la segunda legislatura de Zapatero, la crisis se aceleró considerablemente como también la reacción política gubernamental. Esta fase que va de mayo de 2010 a diciembre de 2011, es la de austeridad y reformas estructurales (Molina, 2012, p.65). En este sentido, la quiebra de Grecia y su posterior rescate, conjuntamente con la presión de la Unión Europea a todos los Estados miembros, contribuyeron a que el Gobierno Zapatero tomara conciencia de la gravedad de la crisis económica y sus consecuencias sociales.

El 12 de mayo de 2010, Zapatero anunció en el Congreso de los Diputados una serie de medidas basadas en fuertes recortes en el gasto público. El objetivo de las medidas era reducir la presión sobre la deuda pública (Molina, 2012, p.65): reducción del sueldo de los funcionarios en un 5%; la congelación de las pensiones en el próximo ejercicio; la supresión del cheque-bebé; la bajada del sueldo del 15% entre los miembros del Ejecutivo, algunas modificaciones en las prestaciones de dependencia, recortes en la inversión pública y en las ayudas al desarrollo entre otras<sup>213</sup>.

La reforma laboral fue otra de las medidas ejecutadas por el Gobierno de Zapatero en este período. En concreto, se aprobó la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo (BOE, 18-09-2010). Las medidas más relevantes fueron: el abaratamiento del despido; mediante la generalización del contrato con indemnización de 33 días o la posibilidad de despedir con 20 días; en caso de que la empresa tuviera pérdidas y el mayor control sobre los trabajadores y los parados<sup>214</sup>. Finalmente, se emprendió con las comunidades autónomas una estrategia de forma coordinada de reducción de déficit público. Y también, entre 2010 y 2011, el Banco de España y el Gobierno socialista impulsaron la reorganización del sector financiero,

---

<sup>212</sup> Redacción (13-01-2009). Zapatero expone en una "web" su Plan E contra la crisis. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2009/01/13/economia/1231801205\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/01/13/economia/1231801205_850215.html) [Fecha de acceso: julio, 2016].

<sup>213</sup> Redacción (12-05-2010). Las nuevas medidas con las que el Gobierno quiere ahorrar 15.000 millones. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/elpais/2010/05/12/actualidad/1273652221\\_850215.html](http://elpais.com/elpais/2010/05/12/actualidad/1273652221_850215.html) [Fecha de acceso: julio, 2016].

<sup>214</sup> Efe (10-09-2010). Así queda la reforma laboral: despido más barato y mayor control a los parados | *elmundo.es*. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/mundodineroy/2010/09/09/economia/1284042795.html>. [Fecha de acceso: julio, 2016]

fomentando la fusión de entidades y la conversión de las cajas de ahorros en bancos (Molina, 2012, p.65).

Tal vez, el momento político más simbólico concerniente a la gravedad de la crisis económica y financiera que atravesaba España, aconteció en verano de 2011 cuando las presiones de la canciller alemana Ángela Merkel, y el presidente francés de aquel momento, Nicolás Sarkozy, se sumaron a una carta enviada por el Banco Central Europeo en agosto de 2011, en la cual se incluían una serie de condiciones del instituto emisor como paso previo para comprar deuda española en los mercados con el fin de detener el acoso de éstos. Este hecho condujo al Gobierno de Zapatero a modificar la Constitución Española en septiembre de 2011<sup>215</sup> para establecer la estabilidad presupuestaria. Así, el 23 de agosto de 2011, el PSOE y el PP llegaron a este primer acuerdo de calado desde 1978 para modificar la carta magna en el que se introdujo un corsé permanente al gasto público. La estabilidad presupuestaria quedaba fijada por mandato constitucional<sup>216</sup>.

Lamentablemente, como era de esperar, la crisis económica y financiera también afectó al ámbito de la comunicación y la cultura (Zallo, 2011a, p.201; Almirón, 2010; en Fernández Alonso, 2013, p.17; Román y García González, 2013, p.124; Zallo, 2011a, p.205). A continuación, se explicará en síntesis de qué modo afectó la crisis al sector audiovisual español, ámbito estudiado en esta investigación.

#### **10.4 El impacto de la crisis en el sector audiovisual español**

En primer lugar, se debe mencionar que antes de la crisis económica y financiera, tanto los medios de comunicación como las industrias culturales, ya atravesaban por dificultades de adaptación por el cambio de paradigma en los usos culturales (Zallo, 2011a, p.216). El origen de esta situación fue el cambio “*tecnocultural*”. Es decir, el proceso de digitalización todavía no estabilizado (Zallo, 2011a, p.216). En consecuencia, el panorama transitorio dibujado se caracterizaba por una serie de incertidumbres en cuanto al modelo de negocio, a las tendencias sociales y a la entrada de nuevos actores dominantes en la cadena de valor (Zallo, 2011a, p.201).

En general, el sector audiovisual español creció entre 2003 y 2008. En concreto, en 2003, facturó 4.677 millones de euros y en 2008, 5.526. Por tanto, el incremento en el quinquenio fue de 18,1% (Zallo, 2011a, p.207). El mercado publicitario es el principal recurso económico de la radio y la televisión. Después de casi una década de crecimientos pronunciados en el sector audiovisual, la crisis económica irrumpió en 2008 y empezó a

---

<sup>215</sup> Redacción (31-07-2012). El BCE confirma que no exigió a Zapatero modificar la Constitución española. *elpais.com*. Disponible en: [http://economia.elpais.com/economia/2012/07/31/actualidad/1343733093\\_601304.html](http://economia.elpais.com/economia/2012/07/31/actualidad/1343733093_601304.html) [Fecha de acceso: julio, 2016].

<sup>216</sup> Gutiérrez Calvo, V.; Muñoz, R. (23-08-2011). Reforma exprés y sin referéndum. *elpais.com*. Disponible en: [http://politica.elpais.com/politica/2011/08/23/actualidad/1314128715\\_080054.html](http://politica.elpais.com/politica/2011/08/23/actualidad/1314128715_080054.html) [Fecha de acceso: julio, 2016].

afectar al sector audiovisual (Fundación EOI, 2010, p.122). De este modo, los ingresos publicitarios se vieron afectados por la sobreoferta televisiva y por el sacrificio del gasto de la inversión publicitaria, movimiento lógico y habitual en tiempos de recesión por las empresas (Zallo, 2011a, p.213). Además, en el caso concreto del sector televisivo, el descenso en la inversión publicitaria coincidió, de forma paralela en el tiempo, con la última fase del proceso de implantación a la TDT, antes del apagón analógico de 2010 y la aparición de La Sexta y Cuatro. Zallo (2011a, p.210-12), además explica que existía también una crisis de sobreproducción en comunicación, como muestra el ejemplo de la TDT anterior, que se expresa *“con una sobreoferta de canales, medias, programas, contenidos redifusionados, diarios online, sin posibilidad de que el mercado absorba sus costes”*. Y, en segundo lugar, la crisis vinculada a la publicidad. La tarta publicitaria continuaba siendo la misma o menor, el aumento del número de operadores y canales en el mercado televisivo, potenció la fragmentación de audiencias y la fragmentación publicitaria. De modo que, en 2010, con una cuota media de 15-16% del share, los operadores principales podían alcanzar el liderazgo mensual, a diferencia de las aspiraciones por encima del 20%, que tenían antes de la irrupción de la crisis económica y de la transición a la TDT (Fundación EOI, 2010, p.170).

Ante la disgregación de las audiencias, también afectada por la aparición de nuevos medios como Internet, se sumó como se ha señalado, la reducción en inversión publicitaria de las empresas, provocando un panorama de inestabilidad tanto para los anunciantes como para los operadores de televisión. El panorama en cuestión propició un cambio en la relación entre ambas partes, que afectó de lleno a la base del modelo de negocio de la televisión, obligándoles a buscar alternativas para satisfacer tanto a la propia empresa televisiva, como a los anunciantes y a los espectadores (Pérez Rufí, Gómez Pérez y Navarrete, 2013, p.10)

En definitiva, la crisis publicitaria coyuntural y de sobreoferta, añadiendo los problemas estructurales de estabilización de los modelos de negocio y de la competencia feroz entre medios de comunicación, afectó tanto a los medios escritos como a los audiovisuales (Zallo, 2011a, p.206).

En el caso de la televisión, en el año 2008 ésta acaparaba la mayor parte de los ingresos publicitarios, con un peso del 43-44%. Sin embargo, también en ese mismo año decrecieron sus ingresos en un 11,1% (Fundación EOI, 2010, p.125). En 2009, según el presidente de UTECA, Alejandro Echevarría, el mercado publicitario de la televisión caía en aquel momento un 30%, teniendo en cuenta que de los 3.250 millones de euros en 2007, se previa un descenso de 2.200/2.300 a finales de 2009. *“Un mercado audiovisual claramente sobredimensionado”*, afirmaba Echevarría (UTECA, 2009). El presidente de

UTECA, argumentó que aparte de la crisis económica y sus efectos, existía una crisis de modelo y de cambio tecnológico y de convergencia de medios. Con respecto a la crisis de modelo, afirmó que se caracterizaba por la ausencia de reglas fijas y distintas para la televisión pública y la televisión privada, denunciando de nuevo, como ya se ha visto antes en este trabajo, que la televisión pública se financiara, en parte, también mediante publicidad, y que además fuera de las más grandes y voraces del mundo. Echevarría explicaba que el resultado de la crisis de modelo era:

*“un mercado nacional anoréxico, un mercado autonómico que funciona sustancialmente a través del sistema público y un mercado local que se ha convertido en refugio de prácticas publicitarias y de programaciones restringidas o prohibidas en el ámbito nacional, con gran parte de emisoras carentes de licencia para emitir y por ello ilegales”* (UTECA, 2009).

Respecto a la crisis del cambio tecnológico y de la convergencia de medios, el presidente de UTECA advertía de las consecuencias de la implantación a la TDT y de la aparición de nuevos soportes fijos y móviles para recibir señales de televisión (UTECA, 2009). Estos cambios no incumbían solamente a la producción y programación de contenidos audiovisuales, sino que afectaban también a la organización de las compañías y al perfil de los trabajadores, obligándoles a adaptarse al nuevo panorama digital y bajo nuevas condiciones. Finalmente, Echevarría profetizaba que *“la creación de marcas, la fusión de compañías y la especialización son estrategias de estos nuevos tiempos”* (UTECA, 2009).

Esta profecía, además de marcar una estrategia que se cumpliría en los siguientes años punto por punto, pone de manifiesto el interés de UTECA en que se flexibilizaran las medidas de concentración como solución a las tres crisis mencionadas. Una petición acogida por el Gobierno Zapatero en la Ley 7/2009, de 3 de julio, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones (BOE, 04-07-2009).

## **10.5 El Contexto de la LGCA**

La crisis económica y financiera incidió de forma negativa en el sector audiovisual, pero además este sector tenía sus propias crisis: la de modelo y la de cambio tecnológico y aparición de nuevos soportes. Ante esta situación, Sacaluga (EP, 2016), opina que la crisis condicionó totalmente el panorama legislativo audiovisual en la segunda legislatura de Zapatero (2008-2011). De hecho, en ese contexto de múltiples crisis se aprobaron algunas de las medidas legislativas más relevantes del sector audiovisual (Alcolea y Gutiérrez David, 2010, p.126).



Es muy probable que, si se hubiera aprobado la LGCA en la primera legislatura, el panorama audiovisual hubiera sido distinto. También es cierto, que con crisis económica y financiera o sin ella, el escenario audiovisual previsto para después del apagón analógico en 2010, con 32 canales TDT, nacionales en abierto y gratuitos, era insostenible a nivel económico.

A nivel general, la actividad legislativa del sector audiovisual en la segunda legislatura de Zapatero (2008-2011) fue frenética (Bustamante 2013, p.261; Fundación EOI, 2010, p.35). No cabe duda de que estuvo influenciada por la crisis y que incidió tanto en la estructura del mercado como en sus modelos de negocio (Alcolea y Gutiérrez David, 2010, p.126). Sin embargo, el nivel real de influencia de la crisis en las decisiones adoptadas por el Gobierno socialista, y que configuraron el panorama legislativo audiovisual español en esta etapa, es difícil de evaluar. Se encuentran indicios en la exposición de motivos de las distintas medidas legislativas aprobadas entre 2009 y 2010: el Real Decreto Ley 1/2009<sup>217</sup>, de 23 de febrero, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones, el Real Decreto-ley 11/2009, de 13 de agosto, que regula, para las concesiones de ámbito estatal, la prestación del servicio de televisión digital terrestre de pago mediante acceso condicional y la Ley 8/2009, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española. En ellas se menciona directa o indirectamente la crisis económica y financiera. Curiosamente, en la exposición de motivos de la LGCA (7/2010), de 31 de marzo, no se hace ninguna referencia explícita a la crisis económica y financiera, pero sí que se recoge en el texto de la ley una buena parte de las reformas reguladas en las anteriores normas citadas. Sí que se probarán, como hará esta investigación, importantes presiones por parte de los actores privados del sector televisivo para poder afrontar las tres crisis mencionadas y poder garantizar beneficios y la viabilidad del sector.

¿Cómo se articuló este impacto de la crisis y los actores privados en la elaboración de las leyes? A nivel general, Azpitarte (2010, p.286), asesor del secretario de Estado de Asuntos Constitucionales y Relaciones con las Cortes de 2006 a 2009 explica que, en el escenario del año 2009, la economía se convirtió en protagonista exclusivo, tanto en relación con las políticas diseñadas como de la regulación aprobada (Azpitarte, 2010, p.165). Algunas pretendieron fomentar la concentración y otras se basaron en ofrecer subvenciones. Asimismo, se generaron acciones a través de la Administración local, se utilizó el mercado de trabajo como política social y se aumentó la regulación de la libre prestación de servicios (Azpitarte, 2010, p.186). Además, se reforzó la dirección política del Gobierno como resultado del uso expansivo del decreto-ley y de la ejecución de planes de gasto (Azpitarte, 2010, p.165).

---

<sup>217</sup> Finalmente se convalidó por la Ley 7/2009 (BOE, 04-07-2009)

Con respecto a la regulación audiovisual, Bustamante (2013, p.262) confirma estos métodos, porque resalta que la actividad legislativa fue presidida especialmente por el uso de los decretos-leyes, que más tarde en la mayor parte de los casos se convalidaría como ley, y por la tramitación de urgencia justificada por la crisis económica y financiera o por la transición a la TDT, o por ambos argumentos a la vez.

A continuación, se introducirán en los tres capítulos siguientes las tres medidas legislativas mencionadas, dedicando un capítulo para cada norma, y se explicarán la posición de UTECA y de otros actores del sector audiovisual en relación a la normativa en cuestión. También, se expondrán las consecuencias inmediatas derivadas de estas normas, y se volverá a incidir sobre cuestiones como la política de comunicación socialista en materia audiovisual en esta segunda legislatura, el pluralismo, la concentración y la crisis.

Finalmente se abordará la Ley General Audiovisual. Se debe recordar que la LGCA y la Ley del CEMA seguían paralizadas en 2009, a pesar de que, como se ha señalado anteriormente, tuvieron el visto bueno del Consejo de Estado desde 2005. El Ministerio de la Presidencia impulsó un segundo anteproyecto de LGCA con el CEMA incluido en el mismo texto. Un proceso que ocupará el último capítulo de la 4ª parte de esta investigación.

## **CAPÍTULO XI: LA FLEXIBILIZACIÓN DE LOS LÍMITES DE CONCENTRACIÓN EN EL SECTOR TELEVISIVO**

### **11.1 Introducción**

El Real Decreto-ley 1/2009, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones, se aprobó el 23 de febrero de 2009 (BOE, 24-02-2009). Más adelante, en concreto el 25 de junio, se ratificó por el Pleno del Congreso como Ley 7/2009, de 3 de julio, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones (BOE, 04-07-2009). La norma fue respaldada prácticamente por todos los grupos parlamentarios. El texto salió adelante después de que el Partido Socialista atendiera las peticiones de los partidos nacionalistas para eliminar las referencias a las competencias autonómicas sobre la adjudicación del espacio radioeléctrico. El portavoz socialista Óscar López manifestó que la norma ofrecía más *“margen de libertad a los operadores para unirse en momentos de crisis”*, abriendo así el camino a la reestructuración del sector audiovisual, evitando la concentración del poder mediático, *“en unas manos como en Italia”*<sup>218</sup>.

También resulta paradójico que el objetivo de la Ley General Audiovisual, fuera desde un primer momento terminar con la inseguridad jurídica causada por una dispersión normativa histórica, y que en la práctica, la reforma del sector audiovisual socialista se ejecutara a lo largo del mandato Zapatero (2004-2011), por un sembrado de muchas normas, muchas de ellas fueron aprobadas con tramitación de urgencia.

### **11.2 Tramitación y contenido de la Ley 7/2009 de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones**

El contenido de la Ley 7/2009 se incluyó en el proyecto de LGCA pero se puso en práctica antes de las discusión y enmiendas de la futura ley. *“Había prisa y determinación”* (Zallo, 2011a, p.308). Finalmente se mantuvo dicho contenido en la LGCA. García Castillejo (2009b, p.69), señala que de haberse aprobado en la primera legislatura la *“comprometida”* Ley General Audiovisual, este decreto ley hubiera sido *“innecesario”* y además, la *“pretendida urgencia para esta herramienta legislativa del ejecutivo nunca se hubiera dado”*.

Se ha apuntado en el capítulo anterior, que la crisis económica y financiera y/o la transición a la TDT, habían sido argumentos para justificar la aprobación de las tres

---

<sup>218</sup> Gómez, R.G. (25-06-2009). El Congreso aprueba la ley que permite las fusiones entre televisiones. *elpais.com*. Disponible en: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/06/25/actualidad/1245880807\\_850215.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/06/25/actualidad/1245880807_850215.html). [Fecha de acceso: junio, 2016]

medidas legislativas mencionadas<sup>219</sup>. Asimismo, en general, también justificaron una rápida tramitación y en algunos casos, como es la norma que nos ocupa en el presente capítulo, una tramitación de urgencia mediante la figura del real decreto-ley. En la exposición de motivos de la Ley 7/2009, de igual modo que en el Real Decreto-ley 1/2009, se expresaba lo siguiente (BOE, 04-07-2009):

*“Las principales economías desarrolladas, entre las que se encuentra la española, están experimentando una grave crisis financiera que afecta al buen funcionamiento de los mercados, dificultando la captación de recursos por parte de prácticamente todos los sectores. Esta situación se produce en un momento crítico para las empresas de televisión como es el proceso de transición de la emisión analógica a la digital que conlleva la necesidad de atender los retos tecnológicos y, paralelamente, lograr un mercado competitivo. Estas dificultades, a las que se suma la reducción de ingresos publicitarios, amenazan el equilibrio del servicio de televisión. El éxito del proceso de transición de la TDT depende en gran medida de que haya las menores alteraciones económicas posibles para los sujetos encargados de su implementación y que las empresas dispongan de fortaleza financiera para afrontar las inversiones necesarias”.*

Como se puede observar en este caso concreto, se utilizaron ambos argumentos para justificar la propia norma y su tramitación de urgencia. Con un enfoque similar, el 20 de febrero de 2009, fecha en que el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto 1/2009, María Teresa Fernández de la Vega afirmó después en rueda de prensa, que este acuerdo *“garantizará el pluralismo”* en el sector televisivo. Asimismo, subrayó que la norma *“fortalecerá financieramente”* a las compañías que prestan servicios de televisión en un *“momento grave”* de descenso de la publicidad<sup>220</sup>.

También en la exposición de motivos de la norma, se recoge que el objetivo más relevante, aunque no el único, como se detallará *a posteriori*, era abrir *“las posibilidades de capitalización y concentración”*, con el fin de *“crear las sinergias necesarias para garantizar la estabilidad de los operadores presentes en el sector”*. Sin embargo, se advierte que *“estas nuevas oportunidades no han de mermar el pluralismo televisivo que se ha construido en las últimas dos décadas”* (BOE, 04-07-2009).

---

<sup>219</sup> Real Decreto-ley 1/2009<sup>219</sup>, de 23 de febrero, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones, Real Decreto-ley 11/2009, de 13 de agosto, que regula, para las concesiones de ámbito estatal, la prestación del servicio de televisión digital terrestre de pago mediante acceso condicional y Ley 8/2009, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española.

<sup>220</sup> Europa Press (20-02-2009). Suprimido el tope del 5% de participación entre los operadores de televisión. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/02/20/comunicacion/1235142259.html>. [Fecha de acceso: junio, 2016]

Relacionado con el contenido de la norma, ésta solo tenía dos capítulos. (Un tercero quedó eliminado en el paso de la norma en el Congreso). En síntesis, en el primer capítulo se aprobaron cuestiones de interés social. Y en cambio, el segundo, era un compendio de reglas de liberalización. Y por tanto, de desregulación del sector televisivo (Zallo, 2011a, p.308). En concreto en el capítulo I, se establecía la obligación a los operadores nacionales de televisión (inclusive la CRTVE) de ceder sus canales a un mismo servicio de distribución por satélite para completar la cobertura de TDT en aquellas zonas de difícil acceso (BOE, 04-07-2009). Por consiguiente, esta medida se limitaba exclusivamente a los ciudadanos que habitaban en este tipo de zonas, el 1,5% de la población española (Fundación EOI, 2010, p.35).

En el capítulo II se eliminaba el anterior límite del 5% en la propiedad cruzada de los operadores de televisión privada, permitiendo así acuerdos de fusiones entre ellos siempre y cuando no rebasaran el 27% de audiencia total, durante el año anterior al momento de la adquisición. Junto a lo apuntado, se regulaban otros límites de concentración. De manera que un mismo operador no podía concentrar más de dos múltiples nacionales (por tanto, un total de 8 canales). Además, después de cualquier fusión debía estar garantizada la existencia de tres operadores privados estatales, asegurando así el pluralismo informativo (BOE, 04-07-2009).

Con respecto a las personas físicas y jurídicas que no fueran miembros de la Unión Europea, en el caso de producirse un incremento en las participaciones o derechos de voto, el porcentaje total del capital social de la persona jurídica titular de la concesión, no podía superar el 50% de participación (BOE, 04-07-2009). Finalmente, se limitó el uso del espectro radioeléctrico en el ámbito de cobertura estatal. Por consiguiente, el Estado no podría reservar o adjudicar a los prestadores de titularidad pública más del 25% de la capacidad de emisión en TDT en el ámbito estatal (BOE, 04-07-2009).

### **11.3 Evaluación de la Ley 7/2009**

Para Zallo (2010) el Real Decreto-ley 1/2009, fue el primer anuncio de que una “contrarreforma” legislativa audiovisual que amenazaba el pluralismo estaba en marcha. De modo similar, Bustamante (2010, p.2) afirma que supuso la primera señal de que “*se avecinaban tiempos difíciles para el pluralismo en España*”. La norma era una invitación a la concentración televisiva, una petición reclamada desde hace tiempo por algunos grupos privados de televisión (Bustamante, 2010, p.3).

Ángel García Castillejo (EP, 2015), señala que, en la primera legislatura de Zapatero la Ley 10/2005<sup>221</sup> tenía como objetivo incrementar la pluralidad en el mercado televisivo, uno de los objetivos del plan para la reforma del sector audiovisual socialista diseñado en 2004. En este sentido, García Castillejo (EP, 2015) asegura que con la Ley 7/2009,

*“se dio un salto al vacío y nos encontramos que lo que se acomete es un proceso de concentración. Por lo tanto, reforma contra reforma. Con la excusa de la crisis, lo que se hace es recular y plantear una cifra que se concilia con la realidad del mercado audiovisual español, porque claro, ¿y por qué el 27%? Simplemente, se analizó cual era la situación del mercado español en los doce meses precedentes -que era lo que planteaba la ley-, bueno pues que no se supere el 27%, porque esto lo que nos permite es, que los grandes procesos que se pudieron acometer, que son los que al final se han verificado, Mediaset y Cuatro-Sogecable y Antena 3 y La Sexta, se pudieran llevar a cabo. O sea, se acomodó la cifra a la realidad del mercado y no a la inversa que es lo habitual”.*

En cambio, Carmen Rodríguez de Atresmedia (EP, 2015) apunta que con la Ley 10/2005 de Medidas Urgentes, junto con los reales decretos de 2005<sup>222</sup>, se había organizado un “*quirigay*” de operadores en España, donde la mayoría estaban en la ruina económica. El mercado publicitario “*no daba para más*”, pudiendo solo abastecer a dos o tres operadores como máximo. Con respecto a la aprobación de la Ley 7/2009 de Medias Urgentes explica lo siguiente:

*“En los primeros años del Gobierno de Zapatero hubo un despliegue del audiovisual. En sus últimos años tuvieron que ir barriendo todos los polvos que habían esparcido. Es decir, hemos permitido que haya empresas que se estén yendo a la ruina, vamos a dejar que el mercado arregle lo que nosotros hemos estropeado. No lo dijeron así de claro, pero esa fue la cuestión. Esta ley se debe introducir en ese contexto global. Y efectivamente, Telecinco rescató a Cuatro. Y nosotros rescatamos al año siguiente a La Sexta”.*

Ya en la Jornada Anual UTECA 2008 se evidenció en el discurso del presidente Alejandro Echevarría, la petición de los operadores de televisión privada para poder fusionarse en un futuro a corto plazo. Concretamente, Echevarría justificó tal demanda, aludiendo a la convergencia de tecnologías y soportes como causa de que el sector televisivo fuera tan cambiante. Y en concreto señaló que “*se deben permitir las*

---

<sup>221</sup> Se refiere a la Ley 10/2005, de 14 de junio, para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo (BOE, 15-06-2005)

<sup>222</sup> Se refiere al Real Decreto 944/2005; Real Decreto 945/2005 y Real Decreto 946/2005

*participaciones cruzadas mediante un moderno sistema anti-trust en el que la medida sea la cuota de audiencia acumulable a través de adquisiciones y/o fusiones”* (UTECA, 2008). Un año más tarde, en el discurso de Echevarría en la Jornada Anual UTECA del año siguiente, el presidente expresó su agradecimiento a la vicepresidenta primera, María Teresa Fernández de la Vega, por todas las medidas legislativas aprobadas<sup>223</sup> en ese mismo año (UTECA, 2009).

La estrecha y buena relación entre el presidente de UTECA y la vicepresidenta primera era una situación generalmente conocida y expresada públicamente en todas las Jornadas Anuales UTECA desde 2007. Así lo han confirmado igualmente algunos de los entrevistados en esta investigación (Directivo sector audiovisual, EP, 2015; Gutiérrez, EP, 2016; Morales Fernández, EP, 2015). Como ejemplo de esta relación podemos citar el discurso de Alejandro Echevarría en las Jornadas UTECA de 2009:

*“El Gobierno, en la persona de la vicepresidenta 1ª, María Teresa Fernández de la Vega, comprendió el problema y se puso manos a la obra para definir un nuevo modelo audiovisual para España en el que pudiesen convivir pacíficamente la televisión pública y la privada, y ambas se complementasen para ofrecer al espectador más variedad y riqueza de contenidos”* (UTECA, 2009).

## **11.4 Consecuencias de la Ley 7/2009**

### **11.4.1 Introducción**

Desde una perspectiva global, la concentración en los medios de comunicación no es un fenómeno reciente. Más bien es una constante que ha acompañado el desarrollo y la expansión del sector de la comunicación a lo largo del siglo XX, de forma generalizada y con una intensidad variable según los distintos periodos (Murciano 2002, en Murciano 2004, p.44). Así, este tipo de concentración nace como

*“consecuencia de la mundialización de la economía, los grupos intentan maximizar variables tales como tamaño, poder, beneficio, etc., y van a adecuar sus comportamientos para alcanzar una determinada talla, de la manera más rápida, lo cual explica el amplio recurso a las alianzas entre grupos”* (Miguel de Bustos, 1993, p.19).

En la misma línea, Doyle (2002b, p.21) considera que la industria audiovisual no ha vivido al margen del fenómeno de la globalización. Además, afirma, que la globalización junto al fenómeno de convergencia, ha provocado, en parte, un aumento en las tendencias

---

<sup>223</sup> La Ley 7/2009 de 3 de julio, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones, el Real Decreto-ley 11/2009, de 13 de agosto, que regula, para las concesiones de ámbito estatal, la prestación del servicio de televisión digital terrestre de pago mediante acceso condicional y la Ley 8/2009, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española.

hacia la concentración de los medios de comunicación y la propiedad cruzada, con el crecimiento de conglomerados integrados (Doyle, 2002b, p.21; Pérez Gómez, 2002, p.30). Para Pérez Gómez (2002, p.30), son muchas las causas que llevan a las empresas de medios de comunicación a concentrarse. Además de las mencionadas anteriormente - responder a la globalización e incrementar tamaño y capacidad económica-, se encuentran las siguientes: la búsqueda de economías de escala y alcance; el deseo de aprovechar sinergias; la diversificación de riesgo y la búsqueda de nuevos mercados; el deseo de eliminar intermediarios en la cadena de producción o de acceder a fases de la cadena de mayor valor añadido; la voluntad de controlar determinados puntos estratégicos que aseguren a una empresa una posición de dominio en la totalidad o en parte del mercado; la necesidad de las empresas de incrementar su conocimiento sobre una determinada parcela de negocio; la aparición de nuevos mercados próximos al de los medios de comunicación, con gran potencial en el futuro con la desaparición de determinadas restricciones legales y el deseo de aumentar la difusión de una determinada posición política.

Otra razón más coyuntural es la crisis económica y financiera que repercutió de forma negativa en el sector audiovisual español. Impedir la desaparición de un medio que se encuentre en una situación financiera muy grave favorece la concentración. Parece lógico afirmar que, a partir de 2008, la tendencia a la concentración en España, ya no es consecuencia del afán de las compañías en crecer y expandirse e intentar maximizar variables como el tamaño, el poder y el beneficio, como solucionar por la vía de la fusión o la venta problemas financieros graves.

Y es que los grupos de comunicación españoles recurrieron al endeudamiento constante para incrementar su tamaño y su presencia nacional e internacional al igual que otros sectores económicos desde mediados de la década de los noventa y hasta la irrupción de la crisis en el 2008 (García Santamaría, 2013a, p.21). En este sentido, Almirón (2009, p.19) afirma que el endeudamiento responde a las estrategias de expansión y crecimiento de los últimos años por los grupos de comunicación. En consecuencia, la crisis repercutió de forma distinta en los diferentes grupos de comunicación según la situación financiera previa de cada empresa y de su capacidad de conseguir mantener la confianza ante acreedores e inversores (Almirón, 2009, p.21)

Almirón (2009, p.21) concluye en su trabajo que el mercado de medios de comunicación en España en 2008 muestra índices de enorme concentración con cinco actores (PRISA, Mediaset, Vocento, RCS Mediagroup y Planeta + Planeta de Agostini), que aglutinan más de la mitad del negocio. Se debe matizar que los datos aportados en el análisis de Almirón (2009, p.21) corresponden al inicio de la crisis.



Para Bustamante y Corredor (2012, p.307), el mandato de Zapatero (2004-2011), se reveló como un período intensivo en internacionalización y concentración de la televisión en España, consecuencia directa de la desregulación. Relacionado con la internacionalización puede citarse la consolidación del dominio de Mediaset de Berlusconi en Telecinco, y de igual modo, a la alianza de Antena 3 TV y Planeta-Agostini. Con respecto a la concentración, la fusión de Telecinco-Cuatro y de Antena 3 y La Sexta, creándose así un duopolio en el sector televisivo, sobre todo por su evidente dominio del mercado publicitario (Barriga, 2013, p.74).

En concreto, la concentración en el sector televisivo empezó a germinar en el segundo semestre del 2009. Según García Santamaría (2013b, p.377-378), básicamente se debió a tres razones: la falta de sostenibilidad del modelo anterior y la entrada en el mercado de La Sexta y la Cuatro, la presión ejercida por parte de UTECA para acabar con la emisión de la publicidad en TVE con el fin de disponer de más tarta publicitaria y el elevado endeudamiento -apuntado antes- de la mayor parte de los grupos de comunicación españoles, especialmente del Grupo PRISA (propietario de Cuatro y Canal Plus), pero también de Planeta (accionista mayoritario de Antena 3) y Mediapro (accionista mayoritario de La Sexta). Además, a estas razones, hay que citar también las anteriores de la desregulación, señalada antes por Bustamante y Corredor (2012, p.307) y el impacto de la crisis económica y financiera al sector de la comunicación.

La Ley 7/2009 de medidas urgentes se considera unánimemente como una invitación a la concentración televisiva. Luego se recoge también en la LGCA de 2010 de forma íntegra en el artículo 36 (BOE, 01-06-2010). En palabras de Zallo (2011a, p.309), la norma *“es una autopista para una gran concentración con el horizonte de solo tres grupos, o dos dominantes y otros menores, al final de la carrera”*. Los operadores de televisión privada estatal la aprovecharon para conseguir unas fusiones, consideradas por algunos de ellos, como indispensables a efectos de asegurarse su propio futuro (Alcolea y Gutiérrez David, 2010, p.129). Sin lugar a dudas, la repercusión directa de la aprobación del Real Decreto 1/2009 y su ratificación parlamentaria en la Ley 7/2009, fueron las dos fusiones mencionadas anteriormente.

Algunos autores como Segovia, García Leiva, Beceiro y Casaso (2011, p.299) consideran que las regulaciones aprobadas en la segunda legislatura de Zapatero, *“se han ido adaptando a las necesidades de la industria (y su preferencia por la concentración) más que a la búsqueda del pluralismo, tan proclamada desde los poderes públicos”*. En esta línea, y ampliándolo a toda la legislación audiovisual desde la Ley de Televisión Privada de 1988 hasta la LGCA, Barriga (2013, p.83) llega a la conclusión que la legislación audiovisual en España se ha ido amoldando para facilitar las concentraciones empresariales, con el

objetivo de garantizar la estabilidad financiera del sector televisivo y de avanzar en la liberalización con la expectativa de atraer el capital financiero necesario.

El modelo diseñado en la primera legislatura se mostró económicamente ineficiente, razón por la cual, afirma Azpitarte (2010, p.172), se eliminó el límite del 5% de participaciones simultáneas en 2009, con la clara intención de propiciar procesos de concentración empresarial. *“Alzada esta barrera, el pluralismo audiovisual deja de afrontarse desde el viejo criterio de un canal un editor, por lo que es necesario elaborar nuevos límites”* (2010, p.172). De este modo, con el Real Decreto-ley 1/2009, la gran novedad es que las participaciones cruzadas no podrán realizarse entre prestadores que antes de la fusión acumulasen en conjunto más del 27% de audiencia en los doce meses previos. No obstante, ya se explicará de forma más detallada el contenido de estas tres normas a lo largo de este capítulo. Paradójicamente, se invoca el principio de pluralismo en la ley de 2005 y en la de 2009 que ofrecen dos perspectivas totalmente distintas y contradictorias (Bustamante, 2010, p.3; Gutiérrez David, 2011, p.7; Segovia y Luján, 2010). Así, en la norma de 2005<sup>224</sup>, se favorece la proliferación de canales, y en la de 2009, se invita a la concentración entre prestadores, reduciendo el número de empresas en el panorama audiovisual.

#### **11.4.2 Intento fallido de fusión entre Cuatro y La Sexta**

Desde que María Teresa Fernández de la Vega anunció el Real Decreto-ley 1/2009 el 23 de febrero, se hicieron numerosas especulaciones sobre las posibles fusiones que se llevarían a término en el sector televisivo. De hecho, los contactos entre los diferentes operadores no cesaban<sup>225</sup>.

Un mes después de la aprobación de la norma, José Miguel Contreras, consejero delegado de La Sexta, reconoció que la cadena estaba *“abierta”* a una posible fusión con otro operador del sector y advirtió que *“igual hay bodas antes de 2010”*. Contreras confirmó que La Sexta había mantenido reuniones con todos los grupos de comunicación, a excepción de Vocento<sup>226</sup>. No obstante, la opción que cogió más fuerza fue la posible unión entre Cuatro y La Sexta por proximidad ideológica, a pesar de que se debe recordar, que estas cadenas estaban enfrentadas indirectamente por los derechos del fútbol (Alcolea y Gutiérrez David, 2010, p.129). Sin embargo, a principios de junio de 2009, la relación entre Mediapro y el Grupo PRISA dio un giro radical: de enfrentarse en los tribunales a llegar a un pacto de paz, e incluso, a darse un mes de plazo para la fusión de Cuatro y La Sexta.

---

<sup>224</sup> Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo.

<sup>225</sup> Efe (21-05-2009). El Congreso aprueba la ley que permite las fusiones entre televisiones. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/05/21/comunicacion/1242906432.html>. [Fecha de acceso: junio, 2016]

<sup>226</sup> Ruíz, V. (23-03-2009). La Sexta “está abierta” a una fusión con otra cadena. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/03/26/comunicacion/1238062009.html>. [Fecha de acceso: junio, 2016]

En ese mes debían suscribir un acuerdo de integración con el fin de incorporar los respectivos negocios audiovisuales en una sociedad nueva en la que compartirían accionariado<sup>227</sup>. Una de las sinergias buscadas en la negociación entre Imagina y el Grupo PRISA era la de compartir los derechos de explotación audiovisual del fútbol (Alcolea y Gutiérrez David, 2010, p.130). Sin embargo, el acuerdo entre ambos grupos de comunicación jamás llegó a producirse. Según un comunicado que el Grupo PRISA envió a la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV a partir de ahora), el 7 de agosto de 2009, las negociaciones con Imagina (holding que englobaba Mediapro y Globomedia) se habían roto.

PRISA señalaba en dicho acuerdo que ambos grupos *“habían decidido no renovar el acuerdo de intenciones”* firmado el 3 de junio, con fecha de expiración el 8 de agosto. *“En consecuencia, ha quedado sin efecto el compromiso de exclusividad que ambas partes acordaron para mantener negociaciones. PRISA continuará explorando nuevas oportunidades de negocio con otros operadores de televisión”*, afirmó también PRISA<sup>228</sup>.

Según fuentes de Mediapro, la ruptura se había producido por el rechazo de PRISA a las valoraciones iniciales de los dos grupos, que llevaron a ambos a plantear una integración con una ecuación de canje del 50% del accionariado para cada grupo. En este sentido, PRISA sostenía que en ese momento el valor de sus activos era mayor, y que, por tanto, debía lograr la mayoría de la sociedad conjunta<sup>229</sup>. Esta versión fue confirmada también por el consejero delegado del Grupo PRISA, Juan Luis Cebrián el 21 de agosto de 2009 en una entrevista a la Cadena Ser. Explicó que las negociaciones entre Imagina y PRISA se rompieron fundamentalmente porque no se pusieron de acuerdo sobre las valoraciones de las compañías, *“cosa que es normal”*, afirmó Cebrián. Sin embargo, seguidamente señaló que el Gobierno de Zapatero estaba detrás de tales negociaciones y denunció ese tipo de intervencionismo.

*“El problema es saber quién estaba al otro lado de la mesa en esas negociaciones. Yo me he encontrado que estaba negociando por lo visto con alguien que manejaba el Boletín Oficial del Estado y eso no lo maneja la empresa Imagina ni los medios de Imagina. Eso lo maneja el Gobierno. Entonces, aquí ha habido un problema de identificar quiénes son los verdaderos negociadores y quiénes están detrás del proceso de*

---

<sup>227</sup> Agencias (05-06-2009). Mediapro y PRISA quieren fusionar La Sexta y Cuatro en el plazo de un mes. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/06/05/comunicacion/1244197754.html>. [Fecha de acceso, junio, 2016]

<sup>228</sup> Redacción (07-08-2009). PRISA rompe las negociaciones con Imagina para integrar sus televisiones. *elpais.com*. Disponible en: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/08/07/actualidad/1249596003\\_850215.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/08/07/actualidad/1249596003_850215.html). [Fecha de acceso: junio, 2016]

<sup>229</sup> Redacción (07-08-2009). PRISA busca nuevos aliados tras sellar la ruptura con Mediapro. *expansion.com*. Disponible en: <http://www.expansion.com/2009/08/07/empresas/1249641944.html>. [Fecha de acceso: junio, 2016]

*reconstrucción de los medios. Vuelvo a decir: es un intervencionismo descarado, inmoral e inadmisibile, lo haga quien lo haga y no importa el color ideológico del Gobierno que cometa semejante abuso”<sup>230</sup>.*

Además de esta denuncia del favoritismo gubernamental hacia Imagina, esta declaración pública de Cebrián, evidenciaba de nuevo, las tensiones entre el Grupo PRISA y el Gobierno socialista o simplemente la pérdida del favor que hasta entonces había disfrutado ante los Gobiernos socialistas.

### **11.4.3 Absorción de Cuatro por Telecinco**

Tras el intento fallido de fusión entre Cuatro y La Sexta se iniciaron nuevos movimientos empresariales entre Antena 3 y La Sexta y Telecinco y Cuatro con el fin de llegar a un acuerdo de fusión (Alcolea y Gutiérrez David, 2010, p.130). El 18 de diciembre de 2009, Mediaset y PRISA firmaron un acuerdo para la venta del capital de Cuatro (García Santamaría, 2013b, p.380). También en dicho acuerdo se firmaron otros asuntos, como la compra de participación del 22% en Digital Plus por 500 millones de euros en efectivo por parte de Telecinco. Esta operación consolidaba el liderazgo de Telecinco en el negocio televisivo español en abierto y le abría el sector de la televisión de pago. Asimismo, Telecinco ampliaba capital que quedaría suscrita por Sogecable (filial de PRISA), mediante la aportación de su negocio de televisión en abierto. Teniendo en cuenta igualmente, otra ampliación de capital que Telecinco efectuaría previamente. PRISA tendría una participación del 18,4% de Telecinco. Así, según la valoración de la cotización media realizada de los 30 últimos días en aquel momento, suponía un paquete accionarial valorado en unos 550 millones de euros<sup>231</sup>.

El 15 de abril de 2010, PRISA y Telecinco enviaron los respectivos comunicados a la CNMV en el que informaban de la firma de este acuerdo el día anterior, en el momento en que la junta de accionistas de Telecinco dio el visto bueno a la ampliación de capital para poder efectuar la adquisición. Dicha ampliación fue de 500 millones de euros, equivalentes al 18,33% de su capital. Finalmente, PRISA recibiría tal participación y 491,1 millones de euros a cambio de Cuatro y del 22% de Digital Plus, siguiendo lo establecido el mes de diciembre<sup>232</sup>.

---

<sup>230</sup> Redacción (21-08-2009). Cebrián: “Es una intervención desaforada del Gobierno para tratar de doblegar a los medios.” *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/elpais/2009/08/21/actualidad/1250842625\\_850215.html](http://elpais.com/elpais/2009/08/21/actualidad/1250842625_850215.html). [Fecha de acceso: junio, 2009]

<sup>231</sup> Redacción (19-12-2009). Telecinco y Cuatro crean el mayor grupo de televisión en abierto. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2009/12/19/economia/1261177202\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/12/19/economia/1261177202_850215.html). [Fecha de acceso: junio, 2016]

<sup>232</sup> Redacción (15-04-2010). PRISA y Telecinco sellan el acuerdo de fusión con Cuatro - *Expansion.com*. Disponible en: <http://www.expansion.com/2010/04/15/empresas/medios/1271318206.html>. [Fecha de acceso: junio, 2016]

La Comisión Nacional de la Competencia (CNC a partir de ahora) estudió la fusión de Cuatro y Telecinco desde el 28 de abril hasta el 5 de noviembre de 2010. El 24 de septiembre, Telecinco presentó una primera propuesta de compromisos para resolver los problemas que la CNC había detectado como la venta conjunta de la publicidad o el poder negociador de la nueva Telecinco para conseguir contenidos. Tal propuesta fue considerada insuficiente. Por eso, el 19 de octubre de 2010, la cadena volvió a entregar un paquete de condiciones, las cuales finalmente fueron aprobadas. Así la CNC, el 5 de noviembre de 2010, dio luz verde a la primera fusión de cadenas de televisión en España<sup>233</sup> La operación de fusión fue presentada en tono triunfalista por los medios del grupo Mediaset: *“Telecinco y Cuatro crean el mayor grupo de televisión en abierto”* (Bustamante y Corredor, 2012, p.307).

Como consecuencia, el grupo PRISA abandonó el negocio de la televisión en abierto y conservaba la mayoría de Digital Plus, con un 56% del capital tras la venta del 22% a Telefónica y otro 22% a Telecinco (García Santamaría, 2013b, p.380). Bustamante y Corredor (2012, p.307), afirman que PRISA-Sogecable se vio obligada a esta venta como una más de las obligadas retiradas de un grupo con desmesuradas ambiciones multimedia que *“el mercado se encargó de corregir”* (Bustamante y Corredor, 2012, p.307).

Esta fusión es un claro ejemplo de cómo los cambios en la estructura de medios en España vienen impulsados por políticas y movimientos legislativos concretos, con un fuerte intervencionismo estatal (Barriga, 2013, p.77).

#### **11.4.4 Absorción de La Sexta por Antena 3**

En diciembre de 2009 los medios de comunicación publicaron la existencia de conversaciones entre Planeta y su socio italiano De Agostini<sup>234</sup> con Mediapro y Televisa. Según el diario Expansión<sup>235</sup>, las compañías habían cerrado un principio de acuerdo para la integración de Antena 3 y La Sexta en un gran holding televisivo. Sin embargo, cuatro meses más tarde, el director financiero de Atresmedia manifestó que la operación no se realizaría a corto plazo, puesto que era muy complicada y ambas partes tenían intereses diferentes. Asimismo, añadió que las conversaciones entre los interlocutores eran difíciles (Fernández Alonso y Díaz González, 2010, p.297-298; en Díaz-González y Quintas-Froufe, 2013, p.66).

---

<sup>233</sup> Europa Press (05-11-2010). Competencia autoriza la fusión de Telecinco y Cuatro. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/10/29/comunicacion/1288364345.html>. [Fecha de acceso: junio, 2016]

<sup>234</sup> Se debe recordar que el Grupo Planeta-De Agostini compró, en junio de 2003, a Antena 3 (que incluía la cadena de televisión y la emisora de radio Onda Cero).

<sup>235</sup> Montalvo, J. (17-12-2009). Antena 3 y Telecinco se disparan en bolsa ante la reorganización audiovisual - Expansión.com. *expansion.com*. Disponible en: <http://www.expansion.com/2009/12/16/empresas/1261003827.html>. [Fecha de acceso: junio, 2016]

La decisión definitiva de la absorción de La Sexta por Antena 3 no se anunció hasta el 14 de diciembre de 2011, aunque no se cerró formalmente hasta el 1 de octubre de 2012 (García Santamaría, 2013b, p.381). El acuerdo comunicado en diciembre de 2011, se basaba en una fusión por absorción en la que La Sexta tendría, inicialmente, un 7% del grupo resultante. Un porcentaje que se valoraba en 70 millones de euros. Antena 3 asumiría una parte de la deuda que tenía La Sexta. Además, para dar entrada al nuevo socio, Antena 3 debía realizar una ampliación de capital. A partir de la absorción, la compañía se convertiría en el segundo grupo audiovisual privado en España, con una cuarta parte de la audiencia aproximadamente<sup>236</sup>.

El 13 de julio de 2012, la CNC accedió a la fusión solicitada el mes de diciembre. Sin embargo, en su informe se recogían una serie de condiciones que tanto Antena 3 como La Sexta tacharon de injustas, inviables y discriminatorias (Barriga, 2013, p.82). A pesar de que previamente Antena 3 presentó tres propuestas seguidas de compromisos para resolver los problemas de competencia detectados, la Dirección de Investigación de la CNC tras estudiarlas concluyó que no eran suficientes. Por esa razón, la propia Dirección de Investigación elaboró cinco condiciones a las que subordinar tal autorización en cinco ámbitos: la venta de publicidad televisiva; la televisión en abierto; la adquisición de contenidos audiovisuales; las obligaciones de presentación periódica de información y el plazo de vigencia de las condiciones. Sin entrar en el contenido de las mismas, probablemente, la condición más destacada y severa fue la publicitaria (Alcolea y Pérez Serrano, 2012, p.15). En este sentido, el objetivo de esta última era garantizar que, tras la operación de concentración, Antena3-La Sexta tuviera limitada su capacidad de utilizar el poder de mercado otorgado por la misma. Y por esa razón, se buscó evitar que pudieran desarrollar políticas comerciales que limitaran la libertad de contratación de forma indebida de los anunciantes y agencias de medios, o incluso que excluyeran a terceros operadores de televisión en abierto<sup>237</sup>.

En general, las condiciones exigidas fueron más estrictas que las impuestas anteriormente a Telecinco. En opinión de García Santamaría (2013b, p.382), lo señalado se debía a que la situación era más grave en 2012, dados los mayores riesgos para el mantenimiento de una competencia efectiva. Pero para Antena 3, no era así: la compañía manifestó que agotaría todos los mecanismos legales e instancias administrativas para defender dicha operación, así como los intereses del grupo y sus accionistas. Antena 3 consideraba por aquel entonces, que la CNC *"hace inviable la operación de facto, dada la*

---

<sup>236</sup> Gómez, R.G. (14-12-2011). Antena 3 absorbe a La Sexta. *elpais.com*. Disponible en: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2011/12/14/actualidad/1323858005\\_357878.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2011/12/14/actualidad/1323858005_357878.html). [Fecha de acceso: junio, 2016]

<sup>237</sup> Redacción (13-07-2012). Competencia autoriza con condiciones la fusión de Antena 3 y La Sexta. *elpais.com*. Disponible en: [http://economia.elpais.com/economia/2012/07/13/actualidad/1342186738\\_318698.html](http://economia.elpais.com/economia/2012/07/13/actualidad/1342186738_318698.html) [Fecha de acceso: junio 2016].

*naturaleza y el número de restricciones que impone al Grupo Antena 3" y se quejó de que les situaba "en una evidente desventaja competitiva con respecto a Mediaset España".*<sup>238</sup>

Finalmente, Planeta y sus socios recurrieron al Gobierno, el cual tenía la potestad de tomar una decisión que modificase tales condicionantes que incidían en la concentración (García Santamaría, 2013b, p.382). Cabe recordar que, desde el 13 de diciembre de 2011, el Partido Popular liderado por Mariano Rajoy gobernaba en España. La sorpresa llegó el 27 de agosto de 2012, cuando el Consejo de Ministros acordó autorizar la concentración a pesar de la oposición de la CNC (Expediente CE-007/12 en el Ministerio de Economía y Competitividad). Lo hizo subordinando la autorización al cumplimiento de cinco condiciones, en su aspecto formal coincidían con las indicadas con la CNC en la resolución mencionada antes. Sin embargo, en cuanto al contenido, las condiciones estaban "*sensiblemente rebajadas*" (Díaz Estella, Crespo Lasso, CMS Albiñana y Suárez de Lezo, 2013, p.6).

De acuerdo con Barriga (2013, p.82), lo más interesante no fue la decisión del Consejo de Ministros del Partido Popular, sino la justificación de la autorización de concentración. Así, la vicepresidenta Soraya Sáenz de Santamaría justificaba la decisión del Gobierno popular por "*el interés general, el mantenimiento del pluralismo informativo y, sobre todo, la rapidez en la aplicación del Plan para el Dividendo Digital*". Una vez más, "*se justificaba una decisión mediante una interpretación interesada del pluralismo mediático*" (Alcolea y Pérez Serrano, 2012, p.85). Asimismo, se debe señalar que era la primera vez que se utilizaba en la Ley de Defensa de la Competencia de 2007, la cláusula inspirada en la legislación alemana, en virtud de la cual la decisión de la CNC podía ser revocada por el Gobierno en el caso de que entraran en juego razones de interés general (García Santamaría, 2013b, p.384).

Un año y unos meses después de la fusión efectiva entre Antena 3 y La Sexta, Atresmedia multiplicó por seis sus beneficios, que llegaron hasta los 28,2 millones de euros, en los nueve primeros meses del 2013. Las ventas de publicidad para este grupo también crecieron un 3%. En términos de audiencia, Antena 3 alcanzó 0,9 punto más y la Sexta 1,2<sup>239</sup>. Además, Antena 3 se benefició de los créditos fiscales de La Sexta, los cuales eran derivados de las pérdidas existentes en todos sus ejercicios. También pudo acceder a la TDT de pago y encontrarse en condiciones óptimas para acceder a los derechos deportivos controlados por Mediapro. En cuanto a La Sexta, sus accionistas obtuvieron un valor añadido, por el hecho de que Mediapro/Imagina tuvieron acceso a otro tipo de

---

<sup>238</sup> Redacción (17-07-2012). Antena 3 no acepta las condiciones de Competencia para la fusión con la Sexta. *elpais.com*. Disponible en: [http://economia.elpais.com/economia/2012/07/17/actualidad/1342553948\\_355073.html](http://economia.elpais.com/economia/2012/07/17/actualidad/1342553948_355073.html). [Fecha de acceso: junio, 2016]

<sup>239</sup> Efe (30-10-2013). Atresmedia multiplica por seis su beneficio hasta los 28,3 millones. *elpais.com*. Disponible en: [http://economia.elpais.com/economia/2013/10/30/agencias/1383157477\\_049830.html](http://economia.elpais.com/economia/2013/10/30/agencias/1383157477_049830.html). [Fecha de acceso: junio, 2016]

negocios ajenos hasta aquel momento, como por ejemplo la radio (García Santamaría, 2013b, p.383).

#### 11.4.5 Consecuencias en el mercado televisivo español

La consecuencia más evidente de las operaciones empresariales de concentración mencionadas antes, fue la reducción de seis a cuatro los operadores privados de cobertura nacional existentes en el sector televisivo español de cobertura nacional (Díaz-González y Quintas-Froufe, 2013, p.84). Se consolidaba así el duopolio televisivo formado por dos grandes plataformas televisivas: Mediaset España y Atresmedia, que sumaban, según datos de diciembre de 2012, el 54% de la audiencia televisiva (García Santamaría, 2013b, p.384).

En cuanto a la concentración publicitaria después de las absorciones de Cuatro y La Sexta, y añadiendo el factor del fin de la publicidad en TVE, después de la entrada en vigor de la Ley de financiación de la CRTVE, se tradujo en que el 81,1% de los ingresos de 2012 se repartieron entre Mediaset España y Atresmedia (Díaz-González y Quintas-Froufe, 2013, p.85). También la oferta de contenidos se vio afectada al homogeneizarse (Barriga, 2013, p.84). Como se ha visto, tales operaciones empresariales fueron beneficiosas en muchos aspectos sobre todo para Mediaset España y Atresmedia, porque ampliaron su mercado y eliminaron competidores comerciales en la captación de publicidad, mientras que para Cuatro y La Sexta supuso su salvación como empresas. De hecho, se debe recordar que el Grupo PRISA se encontraba en una situación financiera muy débil, con una deuda de 4850 millones de euros que ahogaban el balance del grupo a finales de 2008<sup>240</sup>. Y en cuanto a La Sexta, tres años después de su nacimiento todavía no había empezado a ser rentable. Una de las razones que condujeron a una situación económica delicada, fue el endeudamiento de la cadena por la compra de los derechos de retransmisión del fútbol español<sup>241</sup>. La Sexta fue un ejemplo de nuevo operador nacido durante el proceso de implantación a la TDT y que nunca consiguió rentabilizar sus inversiones (Díaz-González y Quintas-Froufe, 2013, p.85)

Para Carmen Rodríguez de Atresmedia (EP, 2015) la fusión de Antena 3 y La Sexta fue una operación coherente:

*“Es una lógica empresarial en mi opinión impecable (...). Si tengo varios canales y puedo coger una parte de la audiencia por aquí y una parte de la*

---

<sup>240</sup> Montalvo, J. (10-11-2008). PRISA apura las opciones para refinanciar su deuda - Expansión.com. *expansion.com*. Disponible en: <http://www.expansion.com/2008/11/10/empresas/medios/1226310314.html>. [Fecha de acceso: junio, 2016]

<sup>241</sup> Lapetra J.R. (01-09-2009). Los dueños de La Sexta inyectan 80 millones en 2009 para la supervivencia del canal. *lainformacion.com*. Disponible en: [http://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/negocios-general/los-duenos-de-la-sexta-inyectan-80-millones-en-2009-para-la-supervivencia-del-canal\\_0VLCIvKoAwmW31gf31TX31/](http://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/negocios-general/los-duenos-de-la-sexta-inyectan-80-millones-en-2009-para-la-supervivencia-del-canal_0VLCIvKoAwmW31gf31TX31/). [Fecha de acceso: junio, 2016]



*audiencia por allá. ¿Por qué me voy a quedar yo solo con esta parte de audiencia? Esto es un negocio. Esto no es una ONG, ni es un ministerio. Esto es un negocio, una industria... Y, por lo tanto, a lo que vamos es a conseguir la mayor audiencia posible para poder ganar el mayor dinero posible. Es así de sencillo. Y absolutamente legítimo. Entonces, ¿por qué nos vamos a cargar La Sexta? Si hay gente que le gusta ver Antena 3 y habrá gente que le gusta La Sexta. Así nosotros aglutinamos a toda la audiencia posible.”.*

Por último, este proceso muestra como la legislación audiovisual se había ido adaptando a las necesidades del mercado audiovisual para facilitar las concentraciones empresariales. La Ley 7/2009 de medidas urgentes y la posterior aprobación de la LGCA en 2010, fueron un buen ejemplo de ello. Pero en 2012, ya con el Gobierno de Mariano Rajoy, el Consejo de Ministros del PP añadió un elemento discrecional al autorizar la concentración en nombre del interés público, a pesar de la oposición de la CNC y suavizando sus condiciones. Una desautorización en toda regla.

## **CAPÍTULO XII: LA REGULACIÓN DE LA TDT DE PAGO**

### **12.1 Introducción**

Después del fracaso de Quiero TV, el Gobierno de Zapatero encaró la estrategia para el despliegue de la TDT en España de forma distinta al Gobierno de Aznar, concibiéndola como una tecnología abierta y universal. Los esfuerzos de Eladio Gutiérrez (EP, 2016) en 2007 por intentar convencer al secretario de Estado de Telecomunicaciones, al CATSI y también, a algunos directivos del sector televisivo para que se introdujera un modelo mixto de TDT fueron en balde. Era previsible, de acuerdo con Gutiérrez (EP, 2016), que tantos canales TDT serían insostenibles a nivel económico en un futuro. Así, aparte de que fue un error no optar por un modelo mixto de TDT desde el principio, de acuerdo con Zallo (2011b, p.56), el mayor error del Gobierno socialista fue darle un múltiple con cuatro canales a todos los operadores una vez pasado el apagón analógico. En este sentido, Zallo afirma lo siguiente:

*“Todo ello generó un mapa privado de ámbito estatal de difícil rentabilidad a corto plazo y que, en ocasión de la crisis y del desplazamiento de las querencias del público hacia otros ámbitos (Internet), iba a resultar insostenible, y el caldo de cultivo para presiones en favor de una concentración brutal y de una minoración del exitoso servicio público durante tres años (2007-2009)”* (Zallo, 2011b, p.56).

A pesar de que, en el caso de algunos operadores de televisión privada, la petición de autorización de servicios de pago en la TDT, se remonta a mediados de 2007, esta modalidad no se reguló hasta verano de 2009 (Segovia y Luján, 2010). También, en la Jornada Anual UTECA 2008, el presidente Alejandro Echevarría, expresó en su discurso que los miembros de la asociación estaban de acuerdo en que existiera la TDT pago para los operadores privados, aunque matizó, que los miembros diferían sobre la fecha en la que se debía iniciar esta modalidad (UTECA, 2008).

A principios de abril de 2009, hubo un intento explícito del Ejecutivo socialista para introducir la modalidad de pago. Según un artículo publicado en el diario El Mundo<sup>242</sup>, el Gobierno de Zapatero retrasó la TDT de pago a causa de las presiones del Grupo PRISA. *“Marcha atrás repentina y ralentización para un compromiso adquirido con el sector por la vicepresidenta María Teresa Fernández de la Vega”*, afirmaban en su texto I-Longui-Bracaglia y V. Ruiz. En concreto, a las 16.00 de la tarde, el Ministerio de Industria dirigido por Miguel Sebastián, colgó un comunicado de prensa en su web, anunciando que

---

<sup>242</sup> Longui-Bracaglia I. y Ruiz. V. (08-04-2008). El Gobierno cede a las presiones de PRISA y retrasa la TDT de pago. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/04/08/comunicacion/1239218461.html> [Fecha de acceso junio, 2016].

a partir de ese día los operadores privados de televisión podrían solicitar la autorización para prestar el servicio de TDT de pago. No obstante, unas horas más tarde, se notificó mediante otro comunicado de carácter aclaratorio, que lo dicho en el anterior no implicaba que el Gobierno hubiera autorizado la concesión de la TDT de pago, puesto que para su puesta en marcha y concreción de condiciones, se requería en todo caso de un acuerdo del Consejo de Ministros. Los periodistas alegaban en su artículo, que Juan Luis Cebrián, Consejero Delegado de PRISA, se había preocupado ese día y los días precedentes de intentar evitar por todos los medios posibles que se activara la TDT de pago. Tal propósito se alejaba mucho de sus intereses en Sogecable. *“Demasiada competencia para su plataforma de pago en pleno proceso de venta”*, haciendo referencia a Digital Plus, y *“devaluación automática del precio de ésta”*, explicaban en su opinión los autores del artículo del diario El Mundo.

Gestora de Inversiones Audiovisuales La Sexta S.A, envió la solicitud correspondiente para prestar el servicio de TDT de pago el 15 de abril de 2009 (García-Chamizo, 2009, p.430). De hecho, fue el primer operador de televisión privada en solicitar al Ministerio de Industria tal permiso<sup>243</sup>. También, Antena 3 se mostró partidaria de la TDT con modalidad de pago desde el principio, e igualmente fue una de los primeros operadores en solicitarlo<sup>244</sup>.

## **12.2 Tramitación y justificación del Real Decreto-ley 11/2009**

El Ministerio de Industria aprobó el proyecto de real decreto-ley de las emisiones de TDT en la modalidad de pago, el 17 de junio de 2009. La medida legislativa se presentó durante una reunión con el CATSI y fue recibida con sorpresa por los asistentes. Resulta que la propuesta normativa no estaba incluida en las 19 medidas legislativas publicadas en el orden del día remitido pocos días antes por el propio ministerio.

Como era de esperar, las críticas suscitadas en torno al proyecto, vinieron por parte de los operadores que explotaban canales de pago en el mercado audiovisual, como Sogecable, Telefónica y Ono; lo mismo que Redtel, entidad que agrupaba a Telefónica, Ono, Vodafone y Orange. Del mismo modo, PRISA se manifestó en contra del proyecto. Todos los actores que lo rechazaban, alegaban que era contrario a la legislación de contratos del sector público que regulaba las concesiones de televisión terrestre analógica y digital.

---

<sup>243</sup> Gómez, R.G. (13-08-2009). El Gobierno aprueba la TDT de pago por la vía de urgencia. *elpais.com*. Disponible en: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/08/13/actualidad/1250114407\\_850215.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/08/13/actualidad/1250114407_850215.html) [Fecha de acceso: junio, 2016].

<sup>244</sup> Europa Press (13-08-2009). División de opiniones en las cadenas privadas ante la TDT de pago. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/08/13/comunicacion/1250185723.html> [Fecha de acceso: junio, 2016]

Además, PRISA consideraba que *“esta reforma improvisada era el colofón a una serie de cambios normativos”* que solo favorecían a los operadores audiovisuales de TDT<sup>245</sup>.

Dichas críticas no fueron ningún obstáculo para que el Gobierno socialista aprobara el Real Decreto-ley 11/2009, de 13 de agosto, por el que se regula, para las concesiones, la prestación del servicio de televisión digital terrestre de pago mediante acceso condicional (BOE, 15-08-2009). Tampoco lo fue la desaprobación del proyecto por parte del Consejo de Estado (BOE, 23-07-2009)<sup>246</sup>. Sin embargo, se debe apuntar que el informe no era vinculante, aunque se solicitó su tramitación mediante el procedimiento de urgencia. En concreto, en la conclusión del texto del dictamen el Consejo de Estado se estimaba lo siguiente:

*“a la vista de las consideraciones expuestas, que la norma, en la redacción propuesta, no puede ser aprobada, pues vendría a introducir modificaciones en las concesiones vigentes, vulnerando los requisitos de la legislación de los contratos de las Administraciones Públicas y, en particular, las exigencias de los principios de publicidad y concurrencia que presidieron el otorgamiento de tales concesiones”* (BOE, 23-07-2009)<sup>247</sup>.

Además, se recomendaba al Gobierno de Zapatero que regulara la TDT con modalidad de pago dentro de la LGCA, cuyo anteproyecto había sido aprobado por el Consejo de Ministros el 26 de junio de ese mismo año.

Esta norma era la segunda medida legislativa aprobada, después de la introducida en el capítulo anterior, y fruto de la actividad legislativa frenética del Gobierno de Zapatero en su segunda legislatura. El Real Decreto-ley 11/2009 fue convalidado en el Congreso de los Diputados, mediante resolución con fecha de 17 de septiembre de 2009 (BOE, 23-09-2009). El texto fue incorporado a la LGCA, cuya entrada en vigor fue el 1 de mayo de 2010 (García Castillejo, 2012, p.239).

La crisis económica y financiera también fue mencionada en la exposición de motivos de la norma, como justificación de la misma y de la urgencia en su tramitación. En los mismos términos que el Real Decreto-ley 1/2009<sup>248</sup>, se alude a la *“grave crisis económica”*, *“al momento crítico para las empresas de televisión”* y *“a la reducción de ingresos publicitarios”* (BOE, 15-08-2009; Alcolea y Gutiérrez David, 2010, p.127).

Asimismo, otra de las justificaciones de la rápida tramitación, fue el alcanzar una implantación a la TDT con éxito, como recogía de igual modo el Real Decreto 1/2009. *“La*

---

<sup>245</sup> Gómez, R.G. (18-06-2009). La luz verde por sorpresa a la TDT de pago desata las críticas del sector. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2009/06/18/sociedad/1245276005\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/06/18/sociedad/1245276005_850215.html) [Fecha de acceso: junio, 2016].

<sup>246</sup> Número de expediente: 1242/2009 (INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO)

<sup>247</sup> Número de expediente: 1242/2009 (INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO)

<sup>248</sup> Real Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones (BOE, 24-02-2009)

mejora de los contenidos, y, con ello, el aumento del consumo de TDT, será un catalizador para la concreta situación de la tecnología analógica por la digital” (BOE, 15-08-2009). En síntesis, se concluía lo siguiente:

*“Resulta urgente (...) abrir [...] una vía alternativa de generación de ingresos para los operadores privados del servicio de televisión, que les posibilite aliviar la situación financiera en la que se encuentran como consecuencia de la crisis económica internacional, coadyuvando a la sostenibilidad económica y financiera de los mismos, que les permitirá afrontar las bajadas de ingresos por la publicidad y cumplir con los compromisos asumidos en sus concesiones” (BOE, 15-08-2009).*

El mismo día de la aprobación de la norma por el Consejo de Ministros, y en la misma línea que lo mencionado, la vicepresidenta primera, María Teresa Fernández de la Vega, argumentó, que a poco más de seis meses para el apagón analógico era *“necesario y urgente”* regular la TDT con modalidad de pago. Afirmó que, según su opinión, la norma impulsaría a la TDT, y también abriría nuevas vías de negocio. Finalmente, destacó que se establecía la igualdad de condiciones entre todos los concesionarios, independientemente del régimen explotado<sup>249</sup>.

Ángel García Castillejo<sup>250</sup>, consejero de la CMT desde finales de 2005, estaba de acuerdo con la exposición de motivos de la norma al aludir a la crisis económica y financiera y a la transición a la TDT. Señala que lo recogido en la introducción de la medida va en sintonía de lo que se desprende de los datos brindados por el informe anual de la CMT correspondiente a 2009, *“consecuencia de la crisis financiera internacional, es especialmente delicada si se tiene en cuenta que la misma se produce en un momento crítico en la transición de la TDT”* (García Castillejo, 2012, p.242). Según García Castillejo (2009c), la norma impulsaría de forma decisiva la implantación definitiva de la TDT al incentivar a los ciudadanos a acceder a otro tipo de contenidos. Así, los contenidos *premium* constituirían una motivación añadida a las audiencias potenciales de la TDT. Más adelante, García Castillejo (2012, p.239) consideró igualmente, que la norma había supuesto un avance hacia la democratización y mayor accesibilidad social a este tipo de contenidos.

---

<sup>249</sup> Gómez, R.G. (13-09-2009). El Gobierno aprueba la TDT de pago por la vía de urgencia. *elpais.com*. Disponible en: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/08/13/actualidad/1250114407\\_850215.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/08/13/actualidad/1250114407_850215.html) [Fecha de acceso: junio, 2016].

<sup>250</sup> Ángel García Castillejo fue consejero de la CMT, nombrado por el real decreto de 30 de diciembre de 2005, hasta el 7 de octubre de 2013 (BOE, 31-12-2005). Cabe recordar que, previamente, había sido asesor de Miguel Barroso, secretario de Estado de Comunicación desde abril 2004 a 30 diciembre 2005.

### 12.3 Contenido del Real Decreto-ley 11/2009

Concerniente al contenido de la norma, ésta solo disponía de dos artículos. En el primero, se regulaba la prestación del servicio de TDT en la modalidad de pago mediante acceso condicional. En este sentido, se reglamentaba que las sociedades concesionarias del servicio público de TDT de ámbito estatal podrían explotar total o parcialmente en dicha modalidad mediante acceso condicional, uno de los canales digitales y siempre y cuando la concesión permitiera la explotación de más de un canal (BOE, 15-08-2009). En el segundo, se especificaban los requisitos de los sistemas de acceso condicional necesarios para la prestación del servicio. Básicamente, que debían ser abiertos (BOE, 15-08-2009).

### 12.4 Controversias alrededor de la norma

En general, el Real Decreto-ley 11/2009 fue muy controvertido y tildado de altamente intervencionista por tres razones distintas. La primera, porque fue aprobado mediante real decreto-ley, una fórmula legal reservada en casos de extraordinaria y urgente necesidad. La segunda, porque se cuestionaba el interés general de la norma, justificado por el Gobierno; y tercero, porque esta regulación no había sido consensuada con los actores afectados (Segovia, García Leiva, Beceiro y Casado, 2011, p.293).

Otro de los reproches que se hicieron al Gobierno socialista, y en línea de lo ya señalado anteriormente, concierne a su tardanza en actuar para introducir la TDT con modalidad de pago. Según un artículo de opinión del Mundo: *“Media España posee descodificador que, aunque es válido para ver la TDT, no sirve para los canales que funcionarán por suscripción”*<sup>251</sup>. En este sentido, la Confederación de Consumidores y Usuarios (CECU) consideró que la aprobación de la TDT con modalidad de pago *“conllevaba consecuencias negativas para buena parte de los usuarios, que no contaban con la ampliación de las posibilidades de los nuevos sistemas, al no haberse ofrecido una información más amplia y transparente”*<sup>252</sup>. No obstante, la “urgencia” en su tramitación fue lo que acaparó buena parte del debate en los meses siguientes a su aprobación (Segovia y Luján, 2010).

El presidente del Gobierno, José Luís Rodríguez Zapatero defendió la norma públicamente en una rueda de prensa, después de la celebración del primer Consejo de Ministros pasadas las vacaciones de verano de 2009. El motivo principal expuesto fue el *“no quedarse atrás”* en Europa. Igualmente, afirmó de forma convencida, de que el tiempo demostraría que la medida adoptada beneficiaría a todos los operadores. Para justificar la

---

<sup>251</sup> Editorial (14-08-2009). Una medida que impulsa el sector audiovisual. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/08/14/opinion/18835854.html>. [Fecha de acceso: junio, 2016].

<sup>252</sup> Gómez, R.G. (13-08-2009). El Gobierno aprueba la TDT de pago por la vía de urgencia. *elpais.com*. Disponible en: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/08/13/actualidad/1250114407\\_850215.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/08/13/actualidad/1250114407_850215.html) [Fecha de acceso: junio, 2016].

fórmula legal empleada apuntó que *“si no se puede demorar es porque hay urgencia y si hay urgencia de ley, la conclusión es decreto-ley. Está bastante inventado.”*<sup>253</sup>

## **12.5 Convalidación de la norma en el Congreso y rechazo unánime al procedimiento empleado**

Cuando el 17 de septiembre de 2009 se convalidó el Real Decreto-ley 11/2009 en el Congreso de los Diputados, todos los grupos parlamentarios de la oposición arremetieron de forma unánime en el Pleno del Congreso, contra la fórmula legal elegida por el Gobierno de Zapatero para regular la TDT de pago<sup>254</sup>. El portavoz del Partido Popular, Miguel Ángel Cortes, afirmó que la TDT de pago era un episodio de *“abuso, arbitrariedad e incompetencia”*. En cuanto a la forma legal, dijo que era *“improcedente”* y *“rigurosamente inconstitucional”*. Asimismo, Cortés denunció que el Gobierno socialista *“solo busca favorecer a los amigos y deja claro que conviene ser dóciles a la voluntad del poder”*. De modo parecido opinó el diputado de IU, Gaspar Llamazares, reprochando al Ejecutivo que no había razón para la urgencia y que no existía ningún tipo de interés general. También, criticó la *“política de mosaico”* del ámbito audiovisual. En la misma línea, el diputado del PNV, José Ramón Beloki, acusó al Gobierno de *“caminar a impulsos”* y a *“saltos de mata”*, bordeando incluso la legalidad al actuar de forma inconstitucional. En cuanto a CiU, de forma más indulgente criticó el *“abuso”* del real decreto-ley por parte del Gobierno socialista, aunque consideraron tal medida de acertada. Finalmente, para la diputada de UPyD, Rosa Díez, la TDT de pago fue *“un regalo a los amigos”* aprobada en pleno agosto *“para ver si pasaba desapercibida”* y tramitada a través de un procedimiento *“inadmisible”*<sup>255</sup>.

## **12.6 Confrontación del Gobierno socialista y diversos grupos de comunicación e inicio de Gol TV**

También la aprobación de esta medida legislativa supuso una confrontación directa del Gobierno de Zapatero con diversos grupos de comunicación, sobre todo con PRISA-Sogecable (Bustamante y Corredor, 2012, p.301). Se debe recordar, además, que dicha relación había empezado a denigrarse tempranamente en la primera legislatura, puesto que PRISA jamás aceptó que apareciera La Sexta y desde entonces acusaba públicamente al Gobierno socialista de favoritismo político.

---

<sup>253</sup> Redacción (28-08-2009). Zapatero afirma que la TDT de pago era necesaria para *“no quedarse atrás.”* *elpais.com*. Disponible en: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/08/28/actualidad/1251410406\\_850215.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/08/28/actualidad/1251410406_850215.html) [Fecha de acceso: junio, 2016]

<sup>254</sup> Gómez, R.G. (17-09-2009). El Congreso convalida el decreto ley de la TDT de pago. *elpais.com*. Disponible en: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/09/17/actualidad/1253138406\\_850215.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/09/17/actualidad/1253138406_850215.html) [Fecha de acceso: junio, 2016]

<sup>255</sup> Gómez, R.G. (17-09-2009). El Congreso convalida el decreto ley de la TDT de pago. *elpais.com*. Disponible en: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/09/17/actualidad/1253138406\\_850215.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/09/17/actualidad/1253138406_850215.html) [Fecha de acceso: junio, 2016]

La mala relación del Gobierno socialista con el grupo PRISA en cuanto a este tema, también se evidenció en distintos medios comunicación del grupo. Un ejemplo de ello, fue la misma entrevista de la Cadena Ser mencionada en el capítulo anterior, y realizada a Juan Luis Cebrián el 21 de agosto de 2009. El motivo de la entrevista era la evaluación del consejero delegado de PRISA sobre el Real Decreto-ley 11/2009. En este sentido, Cebrián afirmó que PRISA no se oponía a la implantación de la TDT de pago. Y añadió que a lo que se oponían, era a un decreto-ley de urgencia a su entender *“anticonstitucional”* y sin ningún motivo aparente, *“como no sea beneficiar a los amigos del Gobierno”*. El consejero delegado de PRISA también advirtió que, según le habían comunicado, el Consejo de Ministros decidió aprobar la medida sin ninguna documentación y criticó el Gobierno Zapatero: *“Si no es capaz de poner orden en el fútbol, ¿en qué es capaz de poner orden?”*<sup>256</sup> Otro ejemplo distinto, fue en la ceremonia de clausura del Festival Hay<sup>257</sup> a finales de septiembre de 2009. Allí Juan Luis Cebrián reflexionó en su discurso sobre la revolución tecnológica que vive el periodismo y sobre la independencia de los medios de comunicación. Y fue en el turno de preguntas del público, cuando le preguntaron sobre el conflicto entre El País y el Gobierno y que una parte del PSOE las relacionaba con la aprobación del Real Decreto-ley 11/2009. Al respecto, y partiendo de que uno de los contenidos fundamentales de la TDT de pago es el fútbol, Cebrián respondió:

*“los Gobiernos españoles tienen tanto miedo al fútbol, que mueve tanto dinero por encima y por debajo, que no son capaces de tocarlo y de organizarlo”.*

Como conclusión hizo explícita una realidad fundamental para entender la política audiovisual de cada Gobierno democrático en España: *“exceptuando el de Adolfo Suárez, todos los Gobiernos desde la Transición han buscado crear grupos de comunicación afines”*. El debate no se trataba sobre el fútbol o la TDT, sino de la defensa contra el abuso del poder<sup>258</sup>.

Es pertinente señalar otro dato curioso en torno a la rápida tramitación de la norma. El Real Decreto-ley 11/2009, se aprobó solo unos días después de la ruptura de las conversaciones entre la Cuatro y La Sexta para su posible fusión (Pérez Serrano, 2009, p.7). En este sentido, de acuerdo con Pérez Serrano (2009, p.7), lo cierto era que la regulación permitía a los operadores de televisión privada estatal emitir, entre otro tipo

---

<sup>256</sup> Redacción (21-08-2009). Cebrián: “Es una intervención desaforada del Gobierno para tratar de doblegar a los medios.” *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/elpais/2009/08/21/actualidad/1250842625\\_850215.html](http://elpais.com/elpais/2009/08/21/actualidad/1250842625_850215.html) [Fecha de acceso: junio, 2016].

<sup>257</sup> Se trata de un festival literario y de artes. Link de acceso a la página oficial del festival: <https://www.hayfestival.com/>

<sup>258</sup> Rodríguez Marcos, J. (27-09-2009). Juan Luis Cebrián: “Todos los Gobiernos desean un grupo amigo de comunicación.” *elpais.com*. Disponible en: [http://cultura.elpais.com/cultura/2009/09/27/actualidad/1254002402\\_850215.html](http://cultura.elpais.com/cultura/2009/09/27/actualidad/1254002402_850215.html) [Fecha de acceso: junio, 2016].



de contenidos, los partidos de fútbol codificados a partir del arranque de la Liga ese mismo septiembre.

Además, es sabido que en aquel momento era Mediapro quien disponía de la mayoría de los derechos futbolísticos audiovisuales (García Chamizo, 2009, p.433). Siendo tal coincidencia concurrente con el interés de La Sexta S.A, que como se ha indicado antes, ya había tramitado la solicitud para prestar este tipo de servicio desde Semana Santa de 2009. Con el objetivo de empezar las emisiones de Gol TV, como canal de TDT de pago antes del verano de 2009, y de este modo, poder estar a pleno rendimiento con el comienzo de temporada de la Liga 2009-2010 (García Chamizo, 2009, p.433).

Debe mencionarse que Gol TV no era una estrategia nueva para rentabilizar los derechos para la retransmisión del fútbol y otros acontecimientos deportivos. De hecho, Gol TV se creó durante 2008. Por aquel entonces se trataba de un canal de pago para comercializar partidos de fútbol a través de las plataformas de cable (Marzal y Casero, 2009, p.107). El 13 de agosto de 2009, día en que el Gobierno socialista comunicó la aprobación del Real Decreto-ley 11/2009, por el Consejo de Ministros, Gol TV anunció el inicio de sus emisiones desde el día siguiente a la puesta en vigor de la norma. Es decir, el 14 de agosto de 2009. Las emisiones serían en abierto hasta el día 31 de agosto, que a partir de tal fecha solo podrían acceder a los contenidos los abonados.<sup>259</sup> Eladio Gutiérrez (EP, 2016) afirma, que la aprobación del Real Decreto-ley 11/2009 se llevó a término para que en septiembre pudiera arrancar Gol TV. Para Segovia y Luján (2010), la autorización y el lanzamiento de Gol TV, era una “*reedición irónica*” de lo que ocurrió con la introducción en la TDT en España a finales de los años noventa: no existía en el mercado en aquel momento equipamiento disponible para su recepción.

### **12.7 División de opiniones entre los operadores de televisión privada de cobertura nacional**

A pesar de la confrontación mencionada entre el Gobierno socialista y algunos grupos de comunicación, lo cierto es que todos los operadores de televisión privada estatal menos Sogecable -que ya disponía de una plataforma de pago con Digital Plus- el 13 de agosto, día en que se aprobó el Real Decreto-ley 11/2009, ya habían solicitado al Ministerio de Industria la autorización pertinente para poder prestar el servicio de TDT de pago.<sup>260</sup>

---

<sup>259</sup> Redacción (13-08-2009). El Consejo de Ministros aprueba la TDT de pago. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/08/13/comunicacion/1250167039.html> [Fecha de acceso: junio, 2016].

<sup>260</sup> Redacción (13-08-2009). El Consejo de Ministros aprueba la TDT de pago. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/08/13/comunicacion/1250167039.html> [Fecha de acceso: junio, 2016].

También ese mismo día, los distintos operadores a excepción de Net TV, se posicionaron a favor o en contra de la norma aprobada. Con respecto a Mediapro (titular de Gol TV), un portavoz valoró la aprobación de la TDT con modalidad de pago de forma positiva, afirmando que *“abrirá nuevos campos”* para la televisión digital, *“inviabiles”* sin los contenidos de pago. Asimismo, consideró que la medida ayudaría a *“romper el monopolio”* y permitirían al espectador disfrutar de distintos contenidos *“sin estar ligados a una sola plataforma”*. También la Sexta celebró que España *“se sitúe al fin a la altura de Europa”* a través de esta norma, y consideró que fue una petición unánime. *“Lo más importante es que se acabó el monopolio y llega la competencia”*, añadió la compañía. En la misma línea, también se encontraba Antena 3, la cual se mostró partidaria de esta modalidad desde el principio. De hecho, como se ha mencionado antes, fue una de los primeros operadores en solicitar este servicio. Y afirmo que *“la implantación de los servicios de pago ayuda a flexibilizar el mercado y, además, se trata de un modelo ya existente en el resto de Europa”*. De modo positivo también se pronunció Veo TV afirmando que era favorable a la norma aprobada.

Las posturas contrarias a la medida se concentraron en PRISA (titular de Cuatro y Digital Plus) y en Telecinco. En el caso de PRISA, ha quedado patente con las declaraciones altamente críticas de Cebrián referidas anteriormente. Pero además el 13 de agosto de 2009, PRISA criticó que la TDT de pago se trataba *“una vez más de una actuación de intervencionismo”* y avisó que ejercitaría *“todas las acciones legales”* a su alcance. Telecinco, por su parte, señaló que se trataba de una propuesta legislativa *“tomada en beneficio de intereses particulares”*. También aseguró, que no supondría para el sector audiovisual *“un óptimo desarrollo”*, puesto que no redundaría finalmente en una mejor oferta para los espectadores<sup>261</sup>. Si bien es cierto que el primer acuerdo para la venta del capital de Cuatro entre Mediaset y PRISA no se firmó hasta el 18 de diciembre de 2009, resulta curioso esta coincidencia entre ambas empresas para criticar el Real Decreto 11/2009. Evidentemente, parece bastante plausible que ambas compañías ya estuvieran negociando por aquel entonces.

Al final, la tardía apertura de la TDT con modalidad de pago, según Bustamante y Corredor (2012, p.39), implicó en los primeros años su carácter marginal. Gol TV tan solo significaba el 7,6% de los abonados y un 2,8% de la facturación total de la televisión de pago.

---

<sup>261</sup> Europa Press (13-08-2009). División de opiniones en las cadenas privadas ante la TDT de pago. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/08/13/comunicacion/1250185723.html> [Fecha de acceso: junio, 2016]

## **CAPÍTULO XIII: LA NUEVA FINANCIACIÓN DE LA CRTVE**

### **13.1 Introducción**

En la segunda legislatura de Zapatero (2008-2011), la tercera norma vinculada al sector audiovisual que se aprobó en 2009, y de forma previa a la LGCA, fue la Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de RTVE. Se ha señalado en el capítulo VII,<sup>262</sup> que la supresión de los ingresos por publicidad en la financiación de RTVE –quizá el aspecto más destacado y mediatizado de esta norma– fue la principal medida que favoreció los intereses de UTECA del mandato de Zapatero. La eliminación de los ingresos por publicidad iba acompañada de un modelo de financiación distinto al anterior, basado exclusivamente en fondos públicos y en el principio de compensación.

El interés de UTECA por eliminar o reducir la publicidad en RTVE era uno de las reclamaciones clásicas de la asociación y guardaba una estrecha relación con una de las acusaciones históricas de los operadores de televisión privada a RTVE: la competencia desleal de TVE en torno al precio de la publicidad. Tradicionalmente, los operadores de televisión privada criticaban la doble financiación del ente público. En el sentido de que TVE, al disponer de una parte de los ingresos garantizada por ser fondos públicos le permitía bajar los precios de los anuncios distorsionando de este modo el mercado publicitario (Carmen Rodríguez, EP, 2015; Mario Rodríguez, EP, 2015). Además, RTVE se comportaba como una cadena privada en muchos aspectos como el contenido de su parrilla, las pujas realizadas por los derechos de emisión de contenidos deportivos y de cualquier otro tipo, las estrategias de programación seguidas para conseguir más audiencia, etc.

A partir de los testimonios recogidos en esta investigación, se puede confirmar que la vicepresidenta primera, María Teresa Fernández de la Vega, fue la responsable de la eliminación de la publicidad en la CRTVE (Casas, EP, 2015; García Castillejo, EP, 2015; Perales, EP, 2015; Pérez Tornero, EP, 2015). Y lo hizo en Semana Santa de 2009, casi tres años después de la aprobación de la LRTTE<sup>263</sup> de 2006.

En la ley de 2006 se apostó por un sistema de financiación mixto que incluía ingresos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado (PGE a partir de ahora), e ingresos comerciales provenientes principalmente de la publicidad, sujetos a un principio de equilibrio presupuestario. El modelo de financiación se vio ratificado con la aprobación del mandato marco a finales de 2007 (Segovia y Luján, 2010). Asimismo, la reducción paulatina de la publicidad por debajo de los doce minutos por hora estaba prevista según

---

<sup>262</sup> Capítulo VII: La Ley de la radio y televisión de titularidad estatal

<sup>263</sup> Cabe recordar que es la abreviación de la Ley 17/2006, de la radio y televisión de titularidad estatal

el contrato-programa previsto para el trienio 2008-2010. Aunque como se ha apuntado varias veces anteriormente, todavía sigue sin aprobarse en la actualidad.

Además, el contrato-programa debía especificar qué actividades y contenidos irían ligados a la misión de servicio público, ya que solo los calificados como tal, serían financiados con ingresos procedentes de los PGE. Al no existir el contrato-programa, resulta casi imposible delimitar de forma clara las obligaciones y la dotación presupuestaria que requiere el cumplimiento de la misión de servicio público. Dicho de otro modo, si el mandato marco venía a concretar el contenido del servicio público para un período de nueve años mediante objetivos generales, objetivos de programación y líneas estratégicas, el contrato-programa debía desarrollar esos objetivos y sobre todo las líneas estratégicas para un período de tres años (Días Arias, 2012, p.70). Sin embargo, Díaz Arias destaca que *“en la situación de crisis económica, el debilitado Gobierno de Rodríguez Zapatero fue incapaz de sacar adelante este instrumento”*.

Así, a falta de un contrato-marco, las reducciones previstas de publicidad, que consistían en la reducción de un minuto por hora se incluyeron en las leyes de los PGE para 2008 y 2009 (Segovia y Luján, 2010). Desde la aprobación de la LRTTE en 2006, la CRTVE experimentó el recorte de su publicidad de forma paulatina. El compromiso con UTECA era llegar a los 9 minutos de emisión por hora en 2010. Si en 2007 se emitían 12 minutos de publicidad por hora, en 2008 bajó a 11, y en 2009, a 10.<sup>264</sup>En este sentido, Zallo (2010) opina que esta reducción progresiva permitía a la CRTVE *“una adaptación gradual y en consonancia con el espíritu de operador tractor sobre el conjunto del sistema que era el espíritu de la Ley 17/2006”*.

¿Qué motivos condujeron a María Teresa Fernández de la Vega a tomar la radical decisión de quitar repentinamente la publicidad de RTVE en 2009 y cambiar el modelo de establecido en 2006?

De la Vega insistió en julio de 2009, al aprobarse el proyecto de Ley 8/2009 en el Congreso de los Diputados que la reforma de financiación de la CRTVE se limitaba a *“acelerar”* el proceso ya diseñado en la norma de 2006. En otros términos, la Ley 8/2009 fue presentada desde el Gobierno de Zapatero como si estuviera basada en la LRTTE de 2006, siendo así una medida continuista. También, Sacaluga consideró que el modelo anterior no se cambiaba, sino que se ajustaba la financiación (Asociación de Periodistas Europeos, 2009).

Sin embargo, para bastantes académicos, la Ley 8/2009 rompía la reforma de RTVE de la primera legislatura de Zapatero, materializada en la LRTTE e inspirada en el

---

<sup>264</sup> Gómez, R.G. (15-04-2009). Televisión pública sin anuncios. *Elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2009/04/15/sociedad/1239746403\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/04/15/sociedad/1239746403_850215.html) [Fecha de acceso: julio, 2016].

espíritu del informe realizado por el Consejo de Sabios en 2004 (García Castillejo, 2009d; Ortiz Sobrino, 2010, p.269; Morales Fernández, 2012, p.370; Jivkova Semova, 2009, p.3). Era una auténtica contrarreforma (Bustamante, 2010; Díaz Arias, 2012; Peña Moya, 2013 y Zallo, 2010).

### 13.2 Situación económica de RTVE 2007-2008

Mediante la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de los PGE para 2007, se estableció que el Estado asumiera la deuda del Ente público de RTVE, la cual ascendía en 2006 a 7.811 millones de euros. Se repartió el total de la deuda en los años sucesivos. Así, en 2007, el Estado asumió 3.181 millones de euros y la cantidad restante se cargó a las arcas del Tesoro durante los años 2008, 2009 y 2010 (Peña Moya, 2013, p.287).

Además, en RTVE se aplicó un ERE que afectó a 4.150 trabajadores. En 2006, antes de su aplicación, el coste bruto unitario por trabajador era de 53.130 euros. En 2007, la retribución media pagada fue ya de 41.500 euros (excluidas las indemnizaciones y las ayudas sociales del plan de pensiones). Este descenso se debió al rejuvenecimiento de la plantilla a consecuencia del ERE y a una bajada en las retribuciones del personal temporal (IGAE; en Peña Moya, 2013, p.311). En 2009, la retribución media por trabajador aumentó a 43.333 euros, una cifra que supuso un incremento del 4,1% respecto al año anterior<sup>265</sup>.

Respecto a los resultados económicos, en 2007, un año después de la aprobación de la LRTTE y de la existencia de la CRTVE, se consiguieron un consolidado positivo próximo a los 13 millones de euros. También, el resultado de explotación fue favorable en 6.670.777 euros (Peña Moya, 2013, p.289). En la presentación del balance económico correspondiente a 2007, el director general corporativo de RTVE, Jaime Gaiteiro achacó la mejora económica a tres factores: *“la apuesta por la producción propia, la reducción y contención de gastos no ligados a la producción, y unas parrillas de emisión equilibradas”*. Además, Luís Fernández, presidente de la CRTVE (2007-2009)<sup>266</sup>, destacó que el ahorro conseguido ese año, *“no fue en detrimento ni de la calidad ni de la función de servicio público que exigía la Ley 17/2006”*<sup>267</sup>.

No obstante, los beneficios del ejercicio también responden a un incremento no previsto inicialmente a los ingresos financieros. Es decir, la subvención estatal para el servicio público de televisión superó el coste neto del mismo en 16 millones de euros, que

---

<sup>265</sup> Toledo, D. (23-12-2010). RTVE se gasta más de 3 millones de euros al año en mantener los servicios de comedor. *elconfidencial.com*. Disponible en: <http://www.elconfidencial.com/comunicacion/2010-12-23/rve-se-gasta-mas-de-3-millones-de-euros-al-ano-en-mantener-los-servicios-de-comedor-424648/>. [Fecha de acceso: julio, 2016].

<sup>266</sup> Luis Fernández fue presidente de RTVE desde el 15 de enero de 2007 y el 11 de noviembre de 2009.

<sup>267</sup> Fernández, Á. (12-03-2008). RTVE cierra 2007 con un resultado positivo de 18,4 millones de euros. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/03/12/comunicacion/1205324539.html> [Fecha de acceso: julio, 2016].

deberían haber sido reducidos de la aportación en 2008, aunque al final no fue así (Peña Moya, 2013, p.289).

La realidad económica de 2008 fue muy distinta a la del año anterior. La CRTVE cerró el ejercicio 2008 con pérdidas que ascendieron a 71,8 millones de euros, según los datos presentados por Luís Fernández y Jaime Gaitero en marzo de 2009. La CRTVE adjudicó el resultado negativo con pérdidas al declive de la inversión publicitaria por un lado, y por el otro, a que el Gobierno socialista no compensó el descenso de ingresos que supuso la reducción de publicidad de 12 minutos a 11<sup>268</sup>.

La auditoría de Hacienda correspondiente al mismo ejercicio, concluyó que el resultado negativo se explicaba, en parte, a la reducción publicitaria señalada. Además, se debe destacar que las pérdidas hubieran sumado 16 millones de euros más si se hubieran devuelto al Estado tal importe que correspondía a la superación del coste neto del servicio público durante 2007 (Peña Moya, 2013, p.295).

En síntesis, durante el período 2008 la subvención pública fue de 573 millones de euros, los ingresos por publicidad decrecieron hasta 597 (715,1 fue la cifra de 2007), y los gastos se elevaron un 8 %, hasta los 1.222.909.750 euros (Peña Moya, 2013, p.295). Uno de los factores que supusieron el crecimiento de los gastos, estuvo relacionada con los de realización de programas vinculados, en especial, a los Juegos Olímpicos de Pekín de 2008. Los Juegos costaron 53,3 millones de euros a TVE, de los cuales 48 correspondieron al pago de derechos que tenían precios muy elevados (Peña Moya, 2013, p.300).

Respecto a la reducción paulatina de publicidad en un minuto de emisión por hora, Sacaluga (EP, 2016) era crítico con el sistema por no haber planificado alternativas de financiación:

*“No solamente no funcionaba, sino que cuando se aprobó la Ley de Financiación en agosto de 2009, si nosotros hubiéramos seguido hasta final de ejercicio con ese planteamiento, hubiéramos arrojado unas pérdidas por encima de los 130 millones. Hubo que acudir a un crédito extraordinario para que se impidiera la sangría, porque no funcionaba lo de la reducción parcial. Reduces unilateralmente la publicidad, reduces los ingresos publicitarios y no tienes una compensación. No te va a funcionar. Es de cajón”.*

Los responsables políticos eran conscientes del problema. En la Jornada Anual UTECA 2008, María Teresa Fernández de la Vega admitió públicamente que la “mera” disminución publicitaria sin financiación alternativa de la CRTVE sería “un acto irresponsable e irreal”. Tal declaración la llevó a término después de manifestar la

---

<sup>268</sup> Agencias (04-03-2008). RTVE cerró 2008 con unas pérdidas de 71,8 millones. *elpais.com*. Disponible en: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/03/04/actualidad/1236121203\\_850215.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/03/04/actualidad/1236121203_850215.html) [Fecha de acceso: julio, 2016].

intención del Ejecutivo socialista de proseguir con la reducción paulatina de la publicidad en RTVE, garantizando que emitiría un minuto menos de publicidad en 2009 y otro más en 2010. De igual modo, explicó que la disminución a 11 minutos por hora de emisión de publicidad en 2008 había sido positiva para el sector televisivo puesto que había contribuido en su estabilidad.<sup>269</sup> Esta intervención fue la respuesta a la presión de UTECA ejercida ese día para que suprimiera la publicidad en la televisión pública.

Sacaluga (EP, 2016) admite que la LRTTE de 2006, contemplaba que se reduciría la publicidad y añade, que *“también es cierto que el informe de sabios decía que había que quitar la publicidad, pero no lo resolvía”*. Afirma de forma contundente que, en la primera legislatura de Zapatero, no se supo dar respuesta al aspecto económico de la reforma de RTVE. *“No todo es manipulación, pluralismo. No es suficiente y no es sostenible sin la financiación. Y cuando tú a una de esas dos patas no das respuesta, pues se te viene abajo el edificio”*. En la LRTTE de 2006, la reducción de la publicidad solo se contemplaba en el artículo 32, al referirse al contrato-programa con el Estado, en su punto número 2: *“El contrato-programa deberá incorporar restricciones adicionales a las establecidas con carácter general en la Ley 25/1994, de 12 de julio, para la emisión de publicidad televisiva (BOE, 06-06-2006)”*. Pero también es cierto, que el primer contrato-programa estaba previsto que empezara a funcionar en el trienio 2008-2010. Y finalmente, como se ya se ha señalado, aunque se llegó a redactar el borrador, no se aprobó porque faltaban los estados financieros. A causa del contexto de crisis, a la SEPI le dio “vértigo” una planificación alternativa y estable de la financiación de RTVE (Sacaluga, EP, 2016).

La crisis económica y financiera implicó la grave caída del mercado publicitario poniendo en riesgo la estabilidad financiera y el equilibrio presupuestario de la CRTVE. Para Morales Fernández (2012, p.370), esta fue una razón fundamental que llevó al Gobierno socialista a reconsiderar el modelo de financiación de 2006. El nuevo modelo planteado fue esencialmente distinto al que habían tenido en consideración tanto el “Consejo de Sabios” en 2004, como más adelante el propio Gobierno entre 2005 y 2006.

### **13.3 La audiencia en RTVE (2008-2012)**

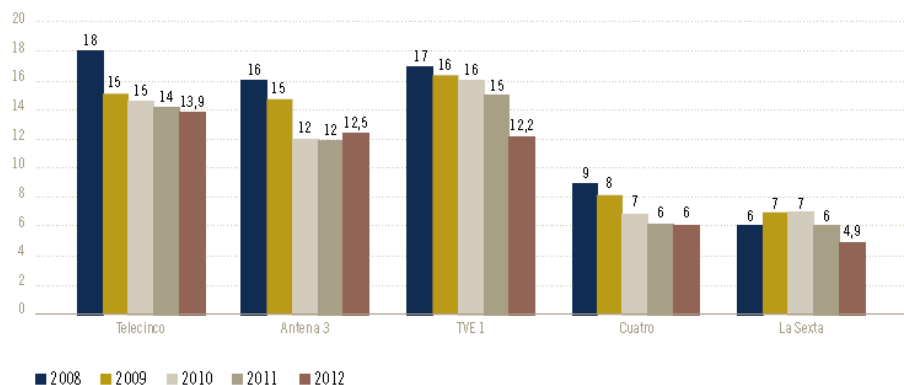
La proliferación de canales fruto de las políticas y la regulación sobre la TDT del Gobierno socialista en la VIII legislatura (2004-2008) implicó la fragmentación de audiencias. Si en 2010 con una cuota media de 15-16% del share, los operadores principales podían alcanzar el liderazgo mensual, antes de la irrupción de la crisis

---

<sup>269</sup> Sara, C. (11-11-2008). De la Vega: “Es irreal reducir publicidad en TVE sin otra financiación alter nativa.” *abc.es*. Disponible en: [http://www.abc.es/hemeroteca/historico-07-11-2008/abc/TvyRadio/de-la-vega-es-irreal-reducir-publicidad-en-tve-sin-otra-financiacion-alternativa\\_911075887472.html](http://www.abc.es/hemeroteca/historico-07-11-2008/abc/TvyRadio/de-la-vega-es-irreal-reducir-publicidad-en-tve-sin-otra-financiacion-alternativa_911075887472.html) [Fecha de acceso: julio, 2016].

económica y de la transición a la TDT las cifras previstas para aspirar a tal liderazgo superaban el 20% del share (Fundación EOI, 2010, p.170).

### **GRÁFICO 1: AUDIENCIA DE LOS CANALES GENERALISTAS (PORCENTAJE)**



Fuente Kantar Media, visto en Informe Económico Sectorial CMT 2012

Como se puede observar en el gráfico 1, el fenómeno de la fragmentación provocó una caída de las audiencias medias y un retroceso de las cuotas de pantalla de los canales existentes incluso antes de la migración al entorno TDT. Este proceso aumentó con los canales temáticos que se fueron incorporando al mercado con la TDT (CMT, 2013, p.118).

A pesar de este fenómeno transversal a las televisiones generalistas, se observa en el gráfico 1 como TVE pudo mantener su audiencia anual media mejor que el resto de canales generalistas en el período entre 2009 y 2011. Excepto en 2008, cuando el liderazgo fue para Telecinco seguido de TVE en una segunda posición, el resto de años fue la cadena líder con el share medio más alto. La consolidación de la oferta de la CRTVE, asentada en el rigor de los contenidos informativos y en la programación de ficción nacional permitió a La 1 recuperar la primera posición en el año 2009. Y la mantuvo hasta finales de 2011, cuando empezaron a afectarle los recortes presupuestarios con el cambio de Gobierno (Peña Moya, 2013, p.315).

#### **13.4 Situación económica de las televisiones privadas en abierto**

La crisis económica y financiera también impactó de forma negativa al sector audiovisual, tal y como se ha señalado en el capítulo X. Es pertinente ofrecer algunas cifras concretas para comprender mejor el impacto de la crisis en el sector televisivo privado, destacando específicamente, el de cobertura estatal en abierto. De esta forma, será posible entender la relación existente entre el escenario de crisis y las demandas de UTECA al Gobierno socialista con el fin de estabilizar económicamente dicho sector.



A nivel general, en 2007, el sector audiovisual español continuó ofreciendo buenos resultados económicos. Consiguió una cifra de ingresos de 6.786 millones de euros, superando en 3,8% la cifra de 2006. Además, prácticamente todos los segmentos de negocio del sector audiovisual (televisión de pago, televisión en abierto y radio), obtuvieron mejores cifras que las de 2006. En concreto, el motor de empuje del sector audiovisual seguía siendo la televisión en abierto que consiguió un aumento anual del 9,1% (Datos de la CMT; en García Castillejo, 2012, p.30). A partir de 2008, las cifras de ingresos de la televisión en abierto empezaron a decrecer. Lo mismo ocurrió con los ingresos de la televisión de pago. En cuanto a la televisión en abierto, si en 2007 habían facturado 3.312 millones de euros, en 2008 facturaron 2.998, y en 2009, 2.356 (Datos de la CMT vistos en García Castillejo, 2012, p.31). Este decrecimiento se relaciona, principalmente, con que el mercado publicitario se había contraído en un 30%. En apenas dos años, se volatilizaron 1.000 millones de euros (UTECA, 2009). En 2008, el sector televisivo en general vio decrecer sus ingresos por publicidad en 11,1% (Fundación EOI, p.125). A continuación, se muestra una tabla vinculada a los ejercicios (2003-2011), con los ingresos de televisión en abierto y de pago en millones de euros.

**TABLA 2: INGRESOS DE TELEVISIÓN EN ABIERTO Y DE PAGO (MILLONES DE EUROS)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>TV en abierto</b>	2.250	2.494	2.787	3.035	3.312	2.998	2.356	2.335	2.029
<b>TV de pago</b>	2.103	1.692	1.855	1.892	2.010	2.070	1.768	1.680	1.703

Fuente: Fuente: CNMC. Informe Anual 2016

Se puede observar en la tabla anterior, la caída global señalada anteriormente, de los ingresos del sector televisivo español en el intervalo que va entre los ejercicios de 2008 y 2011.

Sin embargo, a pesar del declive general por ingresos publicitarios, Antena 3 y Telecinco siguieron presentando beneficios en los ejercicios de 2005 a 2009 (García Castillejo, 2012, p.35). También en 2010, ambos operadores aumentaron sus beneficios con respecto al año anterior, en parte, gracias a la liberación de la porción de RTVE de la tarta publicitaria. En concreto, Telecinco ganó un beneficio neto de 70,5 millones de euros, un 45,6% más que en 2009. Por otro lado, Antena 3, superó a Telecinco en ganancias, puesto que su beneficio neto se situó en 109,1 millones, aumentando en un 79,6% respecto al año anterior.<sup>270</sup>En 2011, los beneficios para Mediaset aumentaron en un 65,8%

<sup>270</sup> Efe (24-02-2011). Telecinco y Antena 3 disparan sus beneficios gracias a la publicidad. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/02/24/comunicacion/1298537114.html> [Fecha de acceso: julio, 2016].

con respecto a 2010, registrando un resultado neto de 110,52 millones de euros<sup>271</sup>. Para el Grupo Antena 3, los resultados no fueron tan positivos como los observados en el ejercicio anterior, puesto que decrecieron al respecto. En concreto, el beneficio neto fue de 93,4 millones de euros (Grupo Antena 3, 2011, p.4)

**TABLA 3: INGRESOS PUBLICITARIOS DE TELEVISIÓN POR TIPO DE OPERADOR (MILLONES DE EUROS)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Privado</b>	1.078	1.361	1.622	1.847	2.097	1.924	1.552	1.935	1.744
<b>Público</b>	1.016	1.073	1.068	1.038	1.041	884	637	247	192

Fuente: Fuente: CNMC. Informe Anual 2016

Como se puede observar en la tabla anterior, concretamente en el sector televisivo privado, los ingresos por publicidad también decrecieron en los ejercicios 2008 y 2009. Estas cifras muestran el impacto de la crisis en el sector televisivo. No obstante, fue en el año 2009, cuando el declive fue más contundente al registrarse una cifra de ingresos de 1.552 millones de euros, siendo la más baja de todos los ejercicios analizados anteriormente. En el ejercicio 2010, la cifra de ingresos vuelve a incrementarse de forma considerable, hasta llegar a una cifra muy similar a la registrada en 2008. Esta recuperación de este tipo de ingresos, es la consecuencia directa de la supresión de la publicidad de la CRTVE regulada en la Ley 8/2009. Como lo fue también, tal y como se ha señalado antes, el aumento considerable de beneficios para Telecinco y Antena 3 en el ejercicio 2010. En el 2011, los ingresos publicitarios volvieron a decrecer para el sector de la televisión privada. Entre los factores que pudieron influenciar en dicho decrecimiento se encuentra la fragmentación de audiencias, consecuencias de la aparición de nuevos canales TDT después del apagón analógico de 2010 y la acentuación de la crisis en España.

Para Ángel García Castillejo (2012, p.33) el impacto de la crisis económica y financiera y su corolario, la crisis publicitaria, fueron las causas de las modificaciones legislativas y de las tres normas<sup>272</sup> aprobadas en 2009 y refundidas en la LGCA de 2010, incluida la reforma de financiación de la CRTVE.

En la Jornada Anual UTECA de 2008 mencionada antes, el presidente Alejandro Echevarría, apuntó en su discurso, que, en opinión de la asociación, la televisión pública se

<sup>271</sup> Telemanía (22-02-2012). Mediaset España cierra 2011 con un beneficio de 110,5 millones de euros. *telecinco.es*. Disponible en: [http://www.telecinco.es/telemania/empresas/empresas-nacionales/Resultados-Mediaset\\_0\\_1369200042.html](http://www.telecinco.es/telemania/empresas/empresas-nacionales/Resultados-Mediaset_0_1369200042.html) [Fecha de acceso: julio, 2016].

<sup>272</sup> Ley 7/2009, de 3 de julio, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones (anteriormente Real Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero); Real Decreto-ley 11/2009, de 13 de agosto, por el que se regula, para las concesiones de ámbito estatal, la prestación del servicio de televisión digital terrestre de pago mediante acceso condicional; Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación RTVE de Radio y Televisión Española

debía de reinventar puesto que había perdido totalmente su sentido de partida. Señaló que hasta ese momento *“se habían esbozado reformas parciales, sin redefinición real del modelo, y se ha producido una discusión vacua y tardía sobre la limitación en un minuto más o menos de publicidad”*. Seguidamente, advirtió que después del apagón analógico, la FORTA tendría cuatro u ocho canales, con posibilidad de emitir 48 o 96 minutos de publicidad por hora de emisión. Aparte de la evidencia de la virtualidad de la TDT en ampliar el número de canales y de las posibilidades tecnológicas que ofrece, *“es indispensable dibujar el nuevo esquema público con sentido común”* afirmó el presidente. Después pasó a enumerar una serie de medidas que el Gobierno socialista debía adoptar, según UTECA, en relación con la financiación pública como pieza angular (UTECA 2008):

**TABLA 4: PETICIONES UTECA EN TORNO A LA TELEVISIÓN PÚBLICA**

NÚM.	DECISIONES TV PÚBLICA QUE DEBÍA ADOPTAR EL GOBIERNO
1º	La televisión pública no debe emitir publicidad. Tanto TVE como las televisiones públicas autonómicas y municipales deben financiarse exclusivamente con recursos públicos.
2º	Sus obligaciones deben responder a producciones de calidad y de servicio público, en las que se contemplen porcentajes concretos de emisión de programas de información, talk-shows, ficción española, culturales y divulgativos, infantiles y juveniles, deportes minoritarios y cine español.
3º	Debe apoyar a la industria europea, merced a la emisión de, al menos, un 80% de contenidos comunitarios en cada canal.
4º	Podrá emitir contenidos extracomunitarios solo cuando estos sean de indudable servicio público.
5º	Debe adquirir derechos deportivos alternativos a los que adquieran los privados.
6º	El Estado y las comunidades autónomas tienen que suscribir con carácter trienal contratos-programa con todos y cada uno de los prestadores de los servicios de radio y televisión de titularidad pública que operen bajo su competencia, sea cual sea su ámbito de cobertura y soporte. En dichos contrato-programa, que deben publicarse en los correspondientes Boletines Oficiales, hay que fijar los objetivos de servicio público y la financiación pública que requieren, sin que puedan cerrar el año con déficit.
7º	En la televisión pública la audiencia debe ser una ambición, no una obsesión. Por ello tienen que tener auditorías periódicas y públicas sobre el grado de cumplimiento de su servicio público.

Fuente: elaboración propia

La primera petición era la eliminación de la publicidad de RTVE, que *“siempre fue el gran objetivo”* por parte del sector de las televisiones privadas en abierto, afirma Mario Rodríguez (EP, 2015). UTECA defendió, incluso cuando se aprobó la LRTTE en el 2006, que la CRTVE no tuviera publicidad. Sin embargo, afirma Carmen Rodríguez (EP,

2015), que en aquel contexto desde el Ejecutivo socialista no se planteó jurídicamente. El interés de UTECA en que se suprimiera la publicidad de la televisión pública, se fue evidenciando de forma continuada en los medios de comunicación, durante la aprobación de las diferentes medidas legislativas incluidas en la reforma del sector audiovisual socialista. Relacionado a lo señalado, Carmen Rodríguez (EP, 2015) afirma que el hecho de suprimir la publicidad de RTVE *“fue un proceso muy largo en el que al final conseguimos que entendieran que era absolutamente necesario, pero no solamente para la televisión privada, sino también para la propia televisión pública”*. En este sentido, Mario Rodríguez (EP, 2015), apunta que *“era algo que veníamos trabajando desde hace tiempo”*.

Como se ha señalado antes, en 2007 los ingresos publicitarios del sector televisivo privado en abierto fueron muy positivos batiendo nuevos récords. La tendencia al alza se rompió en 2008 por el impacto de la crisis económica y financiera. Así, los ingresos por publicidad bajaron con respecto al año anterior, y por consiguiente también la facturación. Desde UTECA se fue muy consciente de la que se avecinaba. De hecho, en 2009 se registró la cifra más baja por ingresos publicitarios (según el intervalo analizado de 2006-2007), y en consecuencia también lo fue en facturación. Fue a partir de 2008 cuando el mensaje de UTECA vinculado a su interés en la eliminación de la publicidad en la televisión pública, se hizo más contundente, reiterativo e insistente en los medios de comunicación y en los encuentros públicos.

El listado de decisiones en torno a la televisión pública que UTECA pidió al Gobierno de Zapatero que abordara, y en concreto a María Teresa Fernández de la Vega, es un ejemplo muy ilustrativo de lo mencionado. La Jornada Anual de UTECA, celebrada cada año, es el escenario donde se hace el balance anual y donde reclaman de forma explícita al Gobierno de turno sus principales peticiones. Es un acto público con una fuerte repercusión mediática y con frecuencia es también el lugar donde el Gobierno de turno suele enumerar sus políticas futuras a corto y medio plazo para el sector televisivo.

La Jornada Anual UTECA de 2008 fue importante porque se reclamó acabar con la doble financiación de la televisión pública. La asociación apoyó su tesis en un informe económico elaborado por Deloitte, en el que se concluyó que la reestructuración llevada a término en la CRTVE era insuficiente<sup>273</sup>. El interés de UTECA por quedarse con la parte de la tarta publicitaria de RTVE, se hizo más evidente y acuciante que nunca por la crisis económica y financiera que impactó duramente contra el mercado publicitario,

---

<sup>273</sup> Sara, C. (11-11-2008). De la Vega: “Es irreal reducir publicidad en TVE sin otra financiación alternativa.” *abc.es*. Disponible en: [http://www.abc.es/hemeroteca/historico-07-11-2008/abc/TvyRadio/de-la-vega-es-irreal-reducir-publicidad-en-tve-sin-otra-financiacion-alternativa\\_911075887472.html](http://www.abc.es/hemeroteca/historico-07-11-2008/abc/TvyRadio/de-la-vega-es-irreal-reducir-publicidad-en-tve-sin-otra-financiacion-alternativa_911075887472.html) [Fecha de acceso: julio, 2016]

afectando a los ingresos por publicidad. Las mismas razones para solicitar las dos medidas legislativas introducidas en los capítulos anteriores (la liberalización de la concentración entre operadores y la introducción de la TDT con modalidad de pago). Unos argumentos recogidos en las exposiciones de motivos de las tres medidas legislativas aprobadas en 2009.

La intervención de la vicepresidenta primera en la Jornada Anual UTECA de 2008, intentó responder a las quejas de Echevarría sobre el modelo de financiación de RTVE al insistir en que RTVE emitiría un minuto menos de publicidad por hora en 2009 y en 2010. De este modo, se cumpliría su compromiso de bajar de forma gradual hasta 9 minutos por hora. En este sentido, De la Vega advirtió que sería irresponsable eliminar la publicidad sin una financiación alternativa. En su intervención dejó claro que el modelo de financiación mixto regulado en la norma de 2006, no era suficiente tal y como estaba planteado. Es decir, con subvenciones estatales y recursos publicitarios (casi a partes iguales). Y menos aún, teniendo en cuenta que se tenía que afrontar la reducción de publicidad prevista. Parece evidente, tras esta intervención de la vicepresidenta primera, que todavía no se había tomado la decisión de eliminar la publicidad de RTVE<sup>274</sup> en aquel momento. Y eso a pesar de la buena relación y sintonía que había entre el presidente de UTECA y la vicepresidenta primera. Una relación que se puede rastrear en la Jornada Anual de UTECA de 2007, 2008, 2009 y 2010. Esta percepción es también compartida por algunos de los entrevistados en esta investigación (directivo sector audiovisual, EP, 2015; Gutiérrez, EP, 2016; Morales Fernández, EP, 2015).

A continuación, se va a introducir la Ley 8/2009, tanto en relación a su tramitación como a su contenido. Seguidamente, se van a presentar las diferentes opiniones y reacciones en torno a la norma por parte de los distintos actores, tanto del sector audiovisual como del ámbito académico. También se explicarán posteriormente, los aspectos positivos y negativos de la aprobación de esta medida legislativa y sus consecuencias más inmediatas.

### **13.5 Fase de iniciativa: el anteproyecto de Ley de Financiación de la CRTVE**

#### **13.5.1 Presentación pública del anteproyecto de ley**

El 14 de abril de 2009, durante un encuentro con el Grupo Parlamentario Socialista, el presidente José Luís Rodríguez Zapatero, anunció una reducción “*drástica*” de la publicidad en la televisión pública. No obstante, no ofreció detalles concretos ni del

---

<sup>274</sup> Ruiz del Árbol, M. (07-11-2008). La televisión pública cuesta 170 euros al año por hogar. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2008/11/07/sociedad/1226012405\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2008/11/07/sociedad/1226012405_850215.html) [Fecha de acceso, julio, 2016].

alcance del recorte, ni tampoco del plazo de aplicación. Lo que sí que confirmó es que se incluiría en la LGCA, que el Gobierno enviaría al Parlamento próximamente<sup>275</sup>.

Zapatero se había fijado en cómo Nicholas Sarkozy había hecho algo similar en Francia. El primer ministro francés acordó una reducción gradual de la publicidad en un plazo transitorio que tenía que ser al menos de 24 meses hasta su retirada completa. Así, se ofrecía el tiempo necesario al mercado para adaptarse sin traumas al nuevo *statu quo* y evitando distorsionar el mercado televisivo. En un primer momento, los anuncios publicitarios suprimidos fueron los del *prime time* (de 8 de la tarde a 6 de la mañana). El país vecino decidió sustituir el dinero proveniente de los anuncios por una tasa que gravaría los ingresos publicitarios de los operadores de televisión privada, además de otro impuesto “*infinitesimal*” sobre los accesos a Internet y las comunicaciones a través del móvil. De forma paralela, la medida conllevó una subida del canon y un compromiso de financiación adicional (Morales Fernández, 2012, p.349).

Una semana más tarde, la vicepresidenta primera en una sesión de control al Gobierno, respondió a la cuestión del portavoz de IU, Gaspar Llamazares, sobre el recorte en la publicidad de RTVE anunciado días antes por Zapatero, asegurando que las fórmulas alternativas que buscaba el Gobierno para la financiación de RTVE, “*en ningún caso*” estarían basadas en las ya existentes en otros países europeos. Por consiguiente, no gravarían a los ciudadanos y garantizarían la estabilidad del empleo<sup>276</sup>.

La inclusión de la restricción publicitaria de gran envergadura prevista por Zapatero en la LGCA, finalmente no se planteó de ese modo, puesto que se decidió regularla a través de una norma exclusiva para la financiación de la CRTVE. Al respecto Mario Rodríguez (EP, 2015) confirma que inicialmente estaba previsto que la reforma de financiación de CRTVE se incluyera en la LGCA, pero finalmente el Ejecutivo socialista decidió posteriormente hacer una ley específica para ello. Al final, concluye Rodríguez (EP, 2015), “*todo formó parte de una misma iniciativa legislativa*”.

Cuando el presidente Zapatero comunicó su intención de reducir de manera drástica la publicidad en RTVE, el presidente de la Corporación, Luís Fernández, no tenía conocimiento previo de esa decisión por parte del Gobierno (Morales Fernández, 2012, p.344). Según explica también Eladio Gutiérrez (EP, 2016), fue en Semana Santa de 2009, al finalizar una reunión de Impulsa TDT, en motivo de la planificación económica de una de las campañas para promocionar la TDT en España, cuando por casualidad, se enteró por uno de los asistentes que RTVE se quedaría sin publicidad en breve. Como es lógico,

---

<sup>275</sup> Gómez, R.G. (15-04-2009). Televisión pública sin anuncios. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2009/04/15/sociedad/1239746403\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/04/15/sociedad/1239746403_850215.html) [Fecha de acceso: julio, 2016].

<sup>276</sup> Agencias (22-04-2009). La financiación de RTVE no se basará en modelos europeos. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/04/22/comunicacion/1240410779.html> [Fecha de acceso: julio, 2016].

ese mismo día Gutiérrez le preguntó a Luís Fernández si sabía algo sobre lo mencionado y el presidente contestó que no sabía nada al respecto. En este sentido, Gutiérrez (EP, 2016) es contundente:

*“El poder omnímodo de UTECA fue capaz no solamente de hacer la LGCA con todos los defectos que tiene, sino que la Ley de Financiación de la CRTVE fue cocida o manejada antes desde UTECA que desde Televisión Española”.*

El 4 de mayo de 2009, María Teresa Fernández de la Vega avanzó el contenido del anteproyecto de Ley de Financiación de la CRTVE al Consejo de Administración y a los sindicatos de RTVE. La norma suprimiría la totalidad de la publicidad en la televisión estatal y sería aprobada en septiembre de ese mismo año. También se avanzaba que la norma contendría limitaciones específicas a RTVE a la hora de acceder a los contenidos audiovisuales relacionados con el deporte y el cine. Los mecanismos alternativos previstos para la captación de recursos que garantizaran la viabilidad de la CRTVE y sus cuotas de audiencia, se basaban en una tasa que se aplicaría a las televisiones privadas de un 3% y otra tasa distinta a los operadores de telecomunicaciones que ofrecieran servicios de comunicación audiovisual de un 0,9%. Ambas tasas se calcularían sobre los ingresos brutos anuales<sup>277</sup>.

### **13.5.2 Aprobación del anteproyecto de ley por el Consejo de Ministros**

El Consejo de Ministros aprobó el anteproyecto de Ley de Financiación de la CRTVE el 8 de mayo de 2009. En la rueda de prensa celebrada después de la reunión, María Teresa Fernández de la Vega anunció la medida públicamente: *“Ha llegado el momento de tomar la decisión de suprimir la publicidad de RTVE”* <sup>278</sup>. También ese día se informó sobre que el anteproyecto de ley sería examinado por el Consejo de Estado y por la CMT, y posteriormente enviado al Parlamento<sup>279</sup>.

Aparte de las tasas mencionadas antes, del 3% i del 0,9% aplicadas a los operadores de televisión privada y los operadores de telecomunicaciones respectivamente, sobre sus ingresos brutos, se preveía una tercera vía de financiación basada en una tasa sobre la reserva de dominio público el espectro radioeléctrico. De la Vega concluyó que la nueva *norma “afianzará el modelo de una radiotelevisión pública mayoritaria, sostenible e independiente”* que *“clarificará el panorama audiovisual”* <sup>280</sup>

---

<sup>277</sup> Gómez, R.G. (05-05-2009). La ley de financiación de TVE limitará su acceso a contenidos de deporte y cine. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2009/05/05/sociedad/1241474412\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/05/05/sociedad/1241474412_850215.html) [Fecha de acceso: julio, 2016].

<sup>278</sup> Gómez, R.G. (08-05-2009). El Gobierno suprime la publicidad en TVE. *elpais.com*. Disponible en: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/05/08/actualidad/1241733605\\_850215.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/05/08/actualidad/1241733605_850215.html) [Fecha de acceso: julio, 2016].

<sup>279</sup> Gómez, R.G. (08-05-2009). El Gobierno suprime la publicidad en TVE. *elpais.com*. Disponible en: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/05/08/actualidad/1241733605\\_850215.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/05/08/actualidad/1241733605_850215.html) [Fecha de acceso: julio, 2016].

<sup>280</sup> Gómez, R.G. (08-05-2009). El Gobierno suprime la publicidad en TVE. *elpais.com*. Disponible en: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/05/08/actualidad/1241733605\\_850215.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/05/08/actualidad/1241733605_850215.html) [Fecha de acceso: julio, 2016].

A partir del anuncio de la nueva medida para la financiación de CRTVE, se empezó a plantear la duda de si las televisiones públicas autonómicas debían seguir este nuevo modelo de financiación, un punto muy importante para UTECA. Según la Constitución Española, la competencia del Estado en materia audiovisual, se centra exclusivamente en aquellos aspectos vinculados con el espacio radioeléctrico. En cambio, la ordenación del espacio radioeléctrico atribuido a cada región es competencia de las comunidades autónomas. Según lo dicho y de acuerdo con María Teresa Fernández de la Vega (Asociación de Periodistas Europeos, 2009), *“La competencia del Estado en materia audiovisual está en lo que se refiere a los medios de titularidad estatal y a la ordenación de determinados servicios básicos, y eso es compatible con las competencias de las comunidades autónomas”*. Por consiguiente, la Ley 8/2009, se podía trasladar a las comunidades autónomas, si estas lo consideraban oportuno y así lo regulaban.

Al respecto, algunas de las cadenas autonómicas subrayaron en el momento en que el Consejo de Ministros aprobó el anteproyecto, que la decisión del Gobierno no influía en el modelo imperante en sus comunidades autónomas y que habían descartado que se fueran a seguir procesos análogos. Cataluña, Galicia, País Vasco, Asturias, Baleares, Aragón y Valencia, fueron las comunidades autónomas que se pronunciaron en la línea mencionada<sup>281</sup>.

### **13.5.3 Sobre los informes que acompañan al anteproyecto de Ley**

Se ha señalado antes, que el Ejecutivo socialista, una vez aprobado el anteproyecto por el Consejo de Ministros, remitió el proyecto de Ley a la CMT y al Consejo de Estado, con el fin de que elaboraran los respectivos informes al respecto. A continuación, se expondrán algunas de las consideraciones más relevantes aportadas por ambos organismos. Se debe matizar que ninguno de los dos informes era vinculante.

Según Alfonso Morales Fernández (2012, p.347) el informe preceptivo no vinculante que el Consejo de Estado emitió para el Gobierno socialista se redactó en términos muy severos. En primer lugar, se debe señalar que el Gobierno solicitó el dictamen al Consejo de Estado con carácter de urgencia. En el texto del dictamen, el Consejo de Estado mostró su preocupación *“respecto de la conveniencia -si no necesidad- de que se haga un uso mediano y prudente de las declaraciones de urgencia”* (BOE, 28-05-2009)<sup>282</sup>. En este sentido se puede interpretar que al Consejo de Estado no le pareció muy correcto que el Gobierno socialista tuviera tanta prisa en tramitar este proyecto de ley. El dictamen criticaba que no había constancia en el expediente de si había existido o no

---

<sup>281</sup> Efe (09-05-2009). Las autonómicas no se plantean un modelo de televisión sin publicidad. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/05/09/comunicacion/1241869634.html> [Fecha de acceso: julio, 2016].

<sup>282</sup> Número de expediente: 884/2009 (PRESIDENCIA)



trámite de audiencia a las entidades o agentes económicos interesados. Y se añadió lo siguiente:

*“El Consejo de Estado viene destacando en numerosas ocasiones la importancia de este trámite del procedimiento. Su ausencia priva de conocer y valorar una pluralidad de puntos de vista que hubiese sido, sin duda, enriquecedora, ya que habría permitido una más integral visión del alcance de las propuestas que contiene y de los problemas que se pueden ser conscientes a la ley”* (BOE, 28-05-2009)<sup>283</sup>.

En cuanto a la memoria económica, el Consejo de Estado echó en falta el estudio, la previsión y la exposición de las principales consecuencias económicas en los sectores y entidades afectados por la regulación proyectada (BOE, 28-05-2009)<sup>284</sup>. A continuación, se introducirán a nivel general las consideraciones más relevantes, presentadas por el Consejo de Estado en su dictamen, algunas de ellas concernientes a las posibles consecuencias negativas de la aprobación de dicha norma (BOE, 28-05-2009)<sup>285</sup>.

- Entiende que una financiación pública exclusiva tiene la ventaja de impedir que la publicidad determine la programación, pero como contrapartida, puede conducir a un alejamiento del mercado, a suplantar la atención de la audiencia y sus necesidades e intereses por criterios desmesuradamente burocráticos, de tal manera que *“pueden devenir cadenas residuales y minoritarias”*.
- Por tanto, el Consejo de Estado considera conveniente la introducción de alguna medida legal que establezca y regule un sistema de valoración específico de programación desarrollada por la CRTVE. En este sentido de acuerdo con Morales Fernández (2012, p.348), el Consejo de Estado apuntaría a un mecanismo parecido al existente a la BBC, el cual permite evaluar la función de servicio público de los contenidos emitidos a partir de distintas fórmulas.
- Las nuevas fuentes de ingresos pueden repercutir con un posible incremento de las tarifas de servicios a los ciudadanos, en especial los usuarios de banda ancha y fija, a fin de repercutir el coste de la nueva aportación, incidir en el derecho comunitario e introducir indefinición con la nueva figura tributaria denominada *“aportación”*.
- Los supuestos beneficios para los operadores privados derivados de la supresión de la publicidad en TVE no están suficientemente probados: *“Tal premisa no es de alcance seguro y menos fácilmente mesurable (...)”*. Así, se podría producir el

---

<sup>283</sup> Número de expediente: 884/2009 (PRESIDENCIA)

<sup>284</sup> Número de expediente: 884/2009 (PRESIDENCIA)

<sup>285</sup> Número de expediente: 884/2009 (PRESIDENCIA)

desplazamiento de la demanda de los anunciantes. Los operadores beneficiarios de la medida no podrán aumentar el número total de minutos de publicidad emitidos –cabe recordar que legalmente se establece un máximo de 12 minutos por hora-, en consecuencia, aumentará los precios de la publicidad.

El Consejo de Estado detecta que la aportación obligatoria prevista sobre los operadores de telecomunicaciones alcanza a todos ellos, incluso a los que no prestan servicios de televisión. En la misma línea que la CMT, el Consejo de Estado considera que *“no parece que vayan a verse beneficiados por un eventual trasvase de la publicidad que deja de emitir TVE”*. La carga fiscal en torno a los 230 millones de euros (según estimó la CMT), *“puede comprometer su capacidad de inversión en unos momentos de atonía económica general y de necesidad de despliegue de las redes de nueva generación”*.

- En cuanto a la técnica normativa sobre la estructura de la ley y la necesidad de la coordinación del anteproyecto evaluado con otros anteproyectos y normas en vigor, el Consejo de Estado considera que se debería haber modificado la LRTTE de 2006, introduciendo nuevos artículos. O también, se podría haber optado por incluir en la LGCA la regulación completa de la financiación de la CRTVE.

El Consejo de Estado no fue el único que criticó el modo de tramitación de este anteproyecto de ley. También los sindicatos de RTVE criticaron inmediatamente que el anteproyecto se había ido negociando con una evidente falta de transparencia y sin la participación de los sectores implicados: la SEPI, los sectores empresariales de las telecomunicaciones, las organizaciones de anunciantes, el resto de fuerzas políticas a excepción de CiU. (Jivkova Semova, 2009, p.3-4). Asimismo, tampoco fueron consultados, el presidente de CRTVE, Luis Fernández, el Consejo de Administración y el equipo directivo de la CRTVE.

El 21 de mayo de 2009, la CMT remitió el informe a la vicepresidencia primera sobre el anteproyecto de Ley de financiación de la CRTVE (CMT, 2009a)<sup>286</sup>. El objetivo principal del informe era analizar el anteproyecto en cuestión y manifestar su parecer sobre el mismo. La CMT criticó duramente algunas de las medidas y soluciones que se planteaban en el nuevo modelo de financiación de la CRTVE. Desde una perspectiva general, la CMT consideraba que el sistema suponía de modo indirecto la reducción del importe que los PGE dedicaban cada año para compensar el cumplimiento de las obligaciones de servicio público de dicha empresa pública (Morales Fernández, 2012, p.351).

---

<sup>286</sup> Expediente RO 2009/747

Las consideraciones más destacadas del informe de la CMT (2009a) fueron:

- La supresión de la publicidad en RTVE conducirá a un incremento de precios del sector publicitario. Apunta que los telespectadores podrían estar más interesados en la oferta sin publicidad de TVE<sup>287</sup>.
- Con respecto a los beneficios de la medida legislativa para los operadores de televisión privada, señala que será *“una cuantía importante, de difícil concreción”*<sup>288</sup>.
- También la CMT entiende que el beneficio pretendido por la eliminación de la publicidad de RTVE para las televisiones de pago no es evidente, pues los ingresos por publicidad para este sector son de carácter marginal. Se debe avanzar que la norma preveía una aportación del 1,5% de sus ingresos brutos. Sin embargo, la CMT no descarta que los ingresos por publicidad pudieran incrementarse en un futuro, con lo cual, no considera injustificada tal aportación (Morales Fernández, 2012, p.352).
- La CMT objeta que la base imponible del gravamen debería limitarse a los ingresos procedentes de los servicios audiovisuales. Según lo dicho, y en línea con el Consejo de Estado, considera que la medida será negativa para los operadores de telecomunicaciones, las cuales podrían buscar una compensación económica aumentando sus precios o reduciendo sus inversiones. Además, la CMT estima que la aportación del 0,3% de los ingresos brutos previstos para estos operadores, podría ser contraria al Derecho Comunitario. Asimismo, la CMT entiende la medida como contraria también al Derecho español, destacando que no cumplía con el principio de capacidad económica de la legislación española, al no realizar *“ninguna actividad o negocio que demuestre una capacidad económica para ser gravada”*<sup>289</sup>.
- La CMT entendió como totalmente desmedida la suspensión prevista de la actividad, mediante incluso de la extinción del título administrativo, en caso de impago (Morales Fernández, 2012, p.353). Se debe destacar, que de todo lo mencionado en el informe de la CMT, el Gobierno socialista solo tuvo en cuenta la

---

<sup>287</sup> Europa Press (01-06-2009). El fin de la publicidad en TVE aumentará el precio de los anuncios en televisión. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/06/01/comunicacion/1243867869.html> [Fecha de acceso: julio, 2016].

<sup>288</sup> Europa Press (01-06-2009). El fin de la publicidad en TVE aumentará el precio de los anuncios en televisión. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/06/01/comunicacion/1243867869.html> [Fecha de acceso: julio, 2016].

<sup>289</sup> Europa Press (01-06-2009). El fin de la publicidad en TVE aumentará el precio de los anuncios en televisión. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/06/01/comunicacion/1243867869.html> [Fecha de acceso: julio, 2016].

petición de no retirar la licencia a los operadores en caso de impago de las aportaciones<sup>290</sup>.

Aparte de estas consideraciones, el mismo organismo presentó un sistema de financiación alternativo al propuesto en el anteproyecto por el Gobierno de Zapatero. El sistema consistía en la determinación con criterios de eficiencia del coste neto del servicio público y su financiación por parte de los PGE. A tal importe se le sumaría un incremento del porcentaje de los ingresos por la tasa radioeléctrica, y la diferencia entre el total del coste previsto y la suma de las dos cantidades, sería aportada únicamente por aquellos operadores que prestaran servicios audiovisuales.

Finalmente, se debe mencionar que el Gobierno socialista respondió a la CMT sobre su objeción en torno a la hipótesis del incremento del precio de las tarifas publicitarias a través de un informe enviado al Congreso de los Diputados. El Ejecutivo consideró que tal hipótesis carecía de base al contradecirse con las cifras del sector publicitario. Al mismo tiempo aseguró, que habían tenido en consideración el criterio de los anunciantes y los operadores de televisión, concluyendo que la tensión en los precios solo podría producirse en el caso de que los anunciantes estuviesen en condiciones de entrar en esa dinámica, algo que no sucedía en ese caso<sup>291</sup>.

Después de la entrada en vigor de la Ley 8/2009, la CNC también emitió un informe sobre la propia medida legislativa. Según Morales Fernández (2012, p.355), el citado informe mantiene ciertas dudas acerca de la idoneidad del modelo financiero propuesto. La crítica concreta concierne a que las aportaciones de los operadores de la televisión privadas y de las telecomunicaciones no servirán para introducir incentivos a la contención presupuestaria de la CRTVE.

## **13.6 Fase constitutiva de la Ley de Financiación de la CRTVE**

### **13.6.1 Tramitación con competencia legislativa plena y procedimiento de urgencia**

El proyecto de Ley de Financiación de la CRTVE (121/000027) fue presentado a la Mesa de la Cámara, el 29 de mayo de 2009. Unos días más tarde, en concreto el 5 de junio, la Mesa de la Cámara adoptó el acuerdo para tramitarla mediante competencia legislativa plena y por el procedimiento de urgencia. Cabe recordar que dicho procedimiento permite acotar sensiblemente los plazos aplicables a la iniciativa, incluso, se pueden reducir a la

---

<sup>290</sup> Europa Press (01-06-2009). El fin de la publicidad en TVE aumentará el precio de los anuncios en televisión. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/06/01/comunicacion/1243867869.html> [Fecha de acceso: julio, 2016].

<sup>291</sup> Europa Press (01-06-2009). El fin de la publicidad en TVE aumentará el precio de los anuncios en televisión. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/06/01/comunicacion/1243867869.html> [Fecha de acceso: julio, 2016].

mitad de los establecidos en carácter ordinario<sup>292</sup>. De este modo, se pudo reducir sustancialmente el trámite parlamentario de este proyecto de ley, acortando el plazo transcurrido desde que el Gobierno lo aprobó en Consejo de Ministros y remitió al Parlamento, y también el momento posterior, en que las Cámaras votaron y aprobaron el texto definitivo de esta medida legislativa (Morales Fernández, 2012, p.357). En ejecución de dicho acuerdo, la Mesa de la Cámara ordenó la publicación del Proyecto de ley en el BOCG (BOCG, 05-06-2009).

### 13.6.2 Discusión del proyecto de ley en el Congreso y el Senado

El 8 de julio de 2009, el Congreso de los Diputados dio luz verde a la tramitación del proyecto de ley de financiación de la CRTVE. Se presentaron enmiendas a la totalidad por parte de PNV, ERC-IU-ICV, BNG y UPyD, que fueron rechazadas con los votos en contra del PSOE y CiU y con la abstención del PP. La vicepresidenta primera del Gobierno aseguró en el Pleno, que la progresividad diseñada hace dos años para reducir la publicidad de forma paulatina *“ya no vale”*, puesto que el contexto económico *“es claramente diferente”*. Afirmó del mismo modo que la continuidad del modelo de financiación supondría *“deuda para el sector público y asfixia para el privado”*<sup>293</sup>.

La nueva reforma de financiación de la CRTVE causó un alud de críticas por parte de los diferentes ponentes de los grupos parlamentarios que estaban en contra de la medida, o bien que se abstuvieron como fue el caso del PP. Así, Francisco Villar del PP, señaló *“que una vez más, el Gobierno y el PSOE podrían haber hecho las cosas mejor”*. Además, acusó al Gobierno de regular el sector audiovisual *“por fascículos”* y de haber presentado una iniciativa legislativa *“que no ha contado con el necesario consenso”*.

En la misma línea crítica, el diputado del PNV, José Ramón Beloki, manifestó que *“no existe ninguna necesidad de realizar esta reforma”*. En este sentido, afirmó que el modelo aprobado en 2006 preveía mecanismos para la adaptación de la CRTVE a la crisis. Esta ley es *“arbitraria”* y supone un *“salto en el vacío”*, señaló Beloki.

También Francesc Canet desde ERC, criticó que de María Teresa Fernández de la Vega hubiese cedido *“a las presiones de las televisiones privadas”* y vaticinó índices de audiencia *“marginales”*. De igual modo, Llamazares de IU, apuntó que era la ley que quería UTECA y que, además, implicaba la renuncia al liderazgo de RTVE.

Desde el BNG, Francisco Jonquera, criticó que la norma se tramitara *“sin consenso previo y necesario”* y añadió que no respondía al interés general. Finalmente, Rosa Díez de

---

<sup>292</sup> Efe (02-06-2009). La ley que suprimirá los anuncios en TVE se tramitará de forma urgente. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/06/02/comunicacion/1243947644.html> [Fecha de acceso: julio, 2016].

<sup>293</sup> Europa Press (08-07-2009). Luz verde a la tramitación de la ley que suprime la publicidad en RTVE. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/07/08/comunicacion/1247079783.html> [Fecha de acceso: julio, 2016].

UPD, aseguró que la reforma propuesta “*es un cambio encubierto del modelo de radio y televisión pública*” y constató que supondría la liquidación del servicio público<sup>294</sup>.

La Comisión Constitucional aprobó con competencia legislativa plena dicho proyecto el 13 de julio de 2009. Tres días más tarde se publicó en el BOCG, el informe emitido por la ponencia de la Comisión Constitucional (BOCGCD 16-07-2009). El texto aprobado por la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados tuvo entrada en la Cámara Alta el 18 de julio de 2009, tal y como se publicó en el BOCG Senado (BOCGS, 18-07-2009).

En la Comisión Constitucional del Senado del 27 de julio, fueron presentadas tres propuestas de veto al proyecto de ley, una por el Grupo de Senadores Nacionalistas, otra por los Senadores de Entesa Catalana de Progrés (Miguel Bofill, Carles Josep Bonet, Josep María Esqueda y Pere Muñoz), y la última, fue presentada por miembros de este mismo grupo (Jordi Guillot y Joan Josep Nuet).

Del mismo modo que ocurrió en el Congreso de los Diputados unas semanas antes, con las enmiendas presentadas a la totalidad del proyecto, los vetos fueron rechazados. El resultado fue 1 voto a favor, 12 en contra y 12 abstenciones. Fue el grupo del PP quién se abstuvo; y el PSOE y CiU los partidos que votaron en contra puesto que habían pactado la aprobación de la norma previamente. Por otro lado, en la misma Comisión también se rechazaron enmiendas parciales referidas al articulado. En este aspecto contaron con el apoyo de CiU y con la abstención del PP (solo en las enmiendas no presentadas por ellos)<sup>295</sup>.

Dos días más tarde el Pleno del Senado rechazó las enmiendas presentadas contra el proyecto y aprobó la nueva ley por 130 votos a favor (PSOE y CiU), dos votos en contra (IU-ICV) y 118 abstenciones (PP, PNV y BNG). Como no se introdujeron enmiendas, la norma no tuvo que volver al Congreso de los Diputados y fue remitida al BOE para entrar en vigor el día siguiente de su publicación<sup>296</sup>. La Ley 8/2009 se publicó en el BOE el 31 de agosto de 2009 y entró en vigor el 1 de septiembre, tal y como tenía previsto el Gobierno socialista. Sin embargo, se estableció un margen de tiempo para que la CRTVE pudiera cumplir con los contratos publicitarios acordados. TVE dejó de emitir anuncios a partir del 1 de enero de 2010.

---

<sup>294</sup> Europa Press (08-07-2009). Luz verde a la tramitación de la ley que suprime la publicidad en RTVE. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/07/08/comunicacion/1247079783.html> [Fecha de acceso: julio, 2016].

<sup>295</sup> Efe (27-07-2009). Rechazan en el Senado las enmiendas a la Ley de financiación de RTVE. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/07/27/comunicacion/1248699460.html> [Fecha de acceso: julio, 2016].

<sup>296</sup> Ruíz, V. y Yanel, A., (29-07-2009). Luz verde definitiva para el fin de la publicidad en TVE. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/07/29/comunicacion/1248877789.html>. [Fecha de acceso: julio, 2016].

Con el objetivo de que hubiera una transición exitosa hasta llegar a una TVE sin anuncios, e igualmente para cumplir con las obligaciones adicionales de servicio público recogidas en la Ley 8/2009, el Consejo de Administración de la CRTVE, aprobó el modelo de transición el 1 de octubre de 2009. El documento sobre el cual se sustentó dicho modelo, especificaba los contenidos, autopromociones y fórmulas no comerciales que TVE pudo emitir hasta finales de año. Así, este modelo estuvo vigente solo hasta el 1 de enero de 2010, fecha en que TVE dejaría de emitir publicidad<sup>297</sup>.

## **13.7 Contenido de la Ley 8/2009 de Financiación de la CRTVE**

### **13.7.1 Exposición de motivos**

En la exposición de motivos de la Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la CRTVE, se justificaba la finalidad de la norma y la necesidad de que entrara en vigor en la mayor brevedad posible a partir del procedimiento de urgencia. En concreto, se explicaba lo siguiente:

*“El actual estado de cosas aconseja acelerar el proceso de cambio estructural del modelo de financiación de RTVE, renunciar definitiva e inmediatamente a los ingresos publicitarios y pasar a un sistema único de financiación basado en ingresos públicos, amortiguando situaciones de inestabilidad propias de los procesos de transición y consiguiendo que los efectos de la reducción publicitaria en RTVE se dejen sentir lo antes posible en el mercado televisivo. Y esa es la finalidad de la presente ley” (BOE, 31-08-2009).*

También en la exposición de motivos, se aludía a la crisis económica y financiera. Concretamente, se justificaba a tal efecto las “nuevas figuras tributarias” que gravarían a los operadores de televisión privada en abierto y de pago, y a los operadores de telecomunicaciones para contribuir a la financiación de la CRTVE. En este sentido, la lógica era que cuando se acabe la crisis, habrá una mayor cantidad de recursos económicos para la CRTVE al aumentar los ingresos de los operadores mencionados al estar relacionados con sus ingresos (Alcolea y Gutiérrez David, 2010, p.127).

### **13.7.2 Aspectos sobre la financiación**

El aspecto más destacado de la Ley 8/2009 era la supresión total de la publicidad en RTVE. A nivel general, el sistema establecido en la norma tomaba en cuenta los ingresos de los sujetos pasivos y particularmente, los que de forma directa o indirecta percibirán por la supresión de la publicidad retribuida y la renuncia a contenidos de pago (Peña

---

<sup>297</sup> Efe (01-10-2009). RTVE aprueba el modelo de transición hacia una televisión sin publicidad. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/10/01/comunicacion/1254414012.html> [Fecha de acceso: julio, 2016].

Moya, 2013, p.253). Según la norma, tales sujetos son los operadores de televisión privada en abierto y de pago y los operadores de telecomunicaciones. Así, en cuanto a los operadores de televisión privada en abierto, aportarían el 3% de sus ingresos brutos de explotación facturados en el año correspondiente. El límite de la aportación se fijó en que ésta no podría superar el 15% del total de los ingresos mencionados. La aportación de los operadores de televisión privada de pago se fijó en el 1,5% de los ingresos brutos de explotación facturados en el año correspondiente. Dicha aportación no podría superar el 20% de los ingresos referidos. Concerniente a la aportación de los operadores de servicios de telecomunicaciones (de acceso a Internet, telefonía fija o móvil), ésta se fijó en el 0,9% de los ingresos brutos de explotación facturados en el año correspondiente. En este caso, el límite se fijó en el 25% del total de los ingresos previstos (BOE, 31-08-2009).

Una parte considerable de los ingresos seguiría siendo la aportación del Estado a través de los PGE por las compensaciones por el cumplimiento de las obligaciones de servicio público encomendadas a la CRTVE (BOE, 31-08-2009). Otro de los recursos previstos era un porcentaje de lo recaudado sobre el rendimiento de la tasa sobre reserva de dominio público radioeléctrico regulada en la Ley General de Telecomunicaciones de 2003. El porcentaje se fijó en el 80% con un importe máximo anual de 330 millones de euros. Tal porcentaje se podría modificar en un futuro por las leyes de PGE (BOE, 31-08-2009).

Finalmente, la CRTVE también podría recibir ingresos por el ejercicio de sus actividades, incluyendo la comercialización de sus contenidos y productos. Además, se debe destacar que se permiten los patrocinios y el intercambio cultural de eventos deportivos y culturales, siempre y cuando se enmarquen en la misión de servicio público de la Corporación, no tengan valor comercial y que no dispongan de otra posibilidad de difusión y producción (BOE, 31-08-2009).

### **13.7.3 Fondo de reserva**

En la norma se establecía la constitución de un fondo de reserva dotado con los ingresos que superarían el coste neto del servicio público prestado en el correspondiente ejercicio presupuestario. El fondo solo podría ser utilizado para compensar pérdidas de ejercicios anteriores o para atender situaciones sobrevenidas derivadas de la prestación del servicio público encomendado. En el caso de no disposición de éste en cuatro años, el fondo de reserva será empleado de forma total o parcial, para reducir las compensaciones por el cumplimiento de las obligaciones de servicio público (BOE, 31-08-2009).



### **13.7.4 Aspectos sobre obligaciones adicionales de servicio público**

La Ley 8/2009 establece un conjunto de obligaciones específicas de servicio público -adicionales a las propuestas a la LRTTE de 2006- que la CRTVE debe cumplir (BOE, 31-08-2009). De acuerdo con Morales Fernández (2012, p.356-357), en la norma se dejaba muy claro que los ingresos públicos solo podían ser utilizados por la CRTVE para financiar actividades que fueran o revistieran la naturaleza de servicio público, de este modo, se evitaba una eventual sobrepuja en subastas sobre contenidos *premium* frente al resto de competidores (principalmente, los operadores que componen UTECA). A continuación, se describen de forma sintetizada estas obligaciones: dedicar al menos doce horas semanales en horario no residual a la emisión de programas en los que se ofrezca acceso a los grupos políticos, sindicales y sociales; informar de los debates parlamentarios de las Cortes Generales, las sesiones con especial interés informativo deberán ser retransmitidas en directo por radio, televisión e internet; programar debates electorales en conformidad con lo establecido en la Ley 5/1985; emitir en el canal infantil al menos el 30% de programas destinados a menores de 4 a 12 años, en un horario de 17-21 horas los días laborables, y los fines de semana y durante las vacaciones escolares la obligación se extendería de 9-20 horas (BOE, 31-08-2009).

De lo mencionado anteriormente, se prevé que después del apagón analógico se mantenga la cuota de emisión y los horarios exigidos, pero, además la introducción progresiva en sistema multilingüe. Relacionado también a la última obligación, se deberá cumplir taxativamente con el Código de Autorregulación de Contenidos Televisivos e Infancia, posibilitando el control parental de emisiones. Además, la Corporación aumentará de forma progresiva la programación infantil de producción europea hasta conseguir un porcentaje mayoritario de emisión (BOE, 31-08-2009).

Siguiendo con las obligaciones específicas adicionales, se deberá subtítular el 90% de los programas y alcanzar progresivamente el 100%, antes de primero de enero de 2013 y siempre que las posibilidades técnicas lo permitan. Además, se deberá emitir como mínimo, diez horas de interpretación en lengua de signos y diez horas más de audiodescripción. En este sentido, se deberá igualmente, tener en cuenta la realidad lingüística de cada comunidad autónoma (BOE, 31-08-2009).

Por lo menos un 60% de la franja de audiencia máxima de los canales principales, estará compuesta por largometrajes y cortometrajes cinematográficos, películas para televisión, documentales, series y programas informativos, culturales y de actualidad realizados por la industria audiovisual europea. Asimismo, se tendrá que incrementar en un 20% la inversión legal de la producción europea en largometrajes, cortometrajes, películas, documentales y productos de animación (BOE, 31-08-2009).

Será obligada la diversificación en cuanto a la contratación de servicios exteriores y de producciones ajenas o mixtas. No se podrá concentrar en más del 30% en un mismo proveedor, a excepción de las compañías con poder significativo en el mercado o que sean titulares de derechos exclusivos; se limita al 10% el presupuesto anual total de aprovisionamientos, compras y servicios exteriores a la adquisición de derechos de emisión de los eventos deportivos oficiales catalogados como de interés general y de gran interés para el conjunto de la sociedad que se fijaran en el contrato-programa (los Juegos Olímpicos y Paralímpicos serán una excepción a lo señalado); se deberá promover la cultura y el arte, la divulgación científica y tecnológica con contenidos de calidad; se deberá garantizar que las emisiones internacionales de radio y televisión ofrezcan unos contenidos de calidad, los cuales deberán ser de carácter principalmente informativo y de fomento de la cultura, intereses políticos y económicos estratégicos de España y sus territorios; podrá suscribir convenios de colaboración funcional y operativa con otras compañías públicas de radio, televisión o noticias; TVE no podrá emitir, en el conjunto de sus canales, más de 52 películas de estreno al año en horario *prime time* producidas por las grandes productoras cinematográficas internacionales; asegurar la máxima cobertura geográfica, social y cultural e impulsar la diversidad cultural y lingüística en su oferta digital, fundamentalmente a través de un canal dedicado a la producción cultural y artística.

Además, en función de las posibilidades técnicas y presupuestarias la CRTVE, adquirirá y emitirá contenidos audiovisuales producidos en las distintas comunidades autónomas. En el caso que sea en otra lengua cooficial, se emitirá a través del sistema dual con el castellano. Igualmente, en los territorios de lengua cooficial, la forma en que se emita irá en función de la realidad lingüística de cada comunidad autónoma.

La última obligación adicional es propiciar el acceso a los distintos géneros de programación y a los eventos institucionales, sociales, culturales y deportivos, dirigiéndose a todos los segmentos de audiencia, teniendo en cuenta edades y grupos sociales y minorías con discapacidades (BOE, 31-08-2009).

Sobre lo antes señalado, cabe añadir que de acuerdo con Jivkova Semova (2009, p.6), resulta sorprendente que la Ley 8/2009 se ocupe en detalle de la cuestión de las funciones del servicio público. En este sentido, la LRTTE de 2006 recogía una serie de obligaciones sobre servicio público de carácter genérico; la norma de 2009 establece unas obligaciones adicionales mucho más específicas.

### 13.7.5 Relación entre las peticiones de UTECA en 2008 y el contenido de la ley de la financiación de CRTVE

Este apartado relaciona y compara el listado de peticiones sobre la televisión pública de UTECA hechas públicas en la Jornada Anual de 2008 con los aspectos sobre financiación y obligaciones regulados en la Ley 8/2009. Por ello, seguidamente, se introducirá una tabla donde se establecen dichas relaciones.

**TABLA 5: COMPARATIVA PETICIONES UTECA Y ASPECTOS REGULADOS EN LA LEY**

Nº	DECISIONES TV PÚBLICA QUE DEBÍA ADOPTAR EL GOBIERNO	ASPECTOS REGULADOS EN LA LEY 8/2009
1º	La televisión pública no debe emitir publicidad. Tanto TVE como las televisiones públicas autonómicas y municipales deben financiarse exclusivamente con recursos públicos.	La norma regula la supresión total de la publicidad en RTVE. En cuanto a la supresión de la publicidad en las televisiones autonómicas y locales, al no ser competencia directa del Estado (según la CE), el Gobierno socialista dejó en manos de las comunidades autónomas la decisión de incorporar la norma en este ámbito, si así lo consideraban oportuno.
2º	Sus obligaciones deben responder a producciones de calidad y de servicio público, en las que se contemplen porcentajes concretos de emisión de programas de: información y talk-shows, ficción española, culturales y divulgativos, infantiles y juveniles, deportes minoritarios y cine español.	En la ley se regulan una serie de obligaciones adicionales sobre servicio público. Se han introducido antes cada una de ellas. Así, se ha regulado porcentajes concretos en torno a programación a información (12 horas semanales en horario no residual); culturales y divulgativos (1 canal exclusivo); infantiles y juveniles (30% en el canal infantil, de 17-21h entre semana/9-20h fines semana y vacaciones)/ Deportes minoritarios (solo 10% presupuesto anual en derechos deportivos de interés general, con excepción JJOO y Paralímpicos) y ficción española/cine español (60% prime time contenidos audiovisuales europeos y límite de emisión 52 películas al año en prime time de producción internacional).
3º	Debe suponer un inequívoco apoyo a la industria europea, merced a la emisión de, al menos, un 80% de contenidos comunitarios en cada canal.	Relacionado con lo mencionado antes, por lo menos el 60% en la franja de máxima audiencia de los canales principales se debe componer de largometrajes/cortometrajes cinematográficos, tvmovies, documentales y series y programas informativos, culturales y de actualidad de producción europea.

4º	Podrá emitir contenidos extracomunitarios solo cuando estos sean de indudable servicio público.	No se regula.
5º	Debe adquirir derechos deportivos alternativos a los que adquieran los privados.	En este sentido, se limita al 10% del presupuesto anual total de aprovisionamientos, compras y servicios exteriores a la adquisición de derechos de emisión de los eventos deportivos oficiales catalogados de interés general y de gran interés para la sociedad (se excluye JJOO y Paraolímpicos).
6º	El Estado y las comunidades autónomas tienen que suscribir con carácter trienal contratos-programa con todos y cada uno de los prestadores de los servicios de radio y televisión de titularidad pública que operen bajo su competencia, sea cual sea su ámbito de cobertura y soporte. En dichos contrato-programa, que deben publicarse en los correspondientes Boletines Oficiales, hay que fijar los objetivos de servicio público y la financiación pública que requieren, sin que puedan cerrar el año con déficit.	La Ley 8/2009, en su exposición de motivos, indica <i>"a la espera de la firma del primer contrato-programa de la Corporación"</i> , lo que parece indicar una aprobación en breve. Sin embargo, no se ha llegado a aprobar ningún contrato-programa a pesar que estaba redactado el primer borrador. Le faltaba la parte económica. El contrato-programa regulado en la LRTTE de 2006, también de carácter trienal, debía ser suscrito entre el Gobierno y la CRTVE (y no las comunidades autónomas como propone UTECA). En él, se debía fijar los objetivos específicos a desarrollar en el ejercicio de la función de servicio público y los medios presupuestarios para atender a dichas necesidades. La propuesta por UTECA, que una vez más insistía en incluir a las televisiones públicas autonómicas bajo el paraguas de la regulación estatal sobre radio y televisión pública, no fue atendida. El motivo aludido fue una cuestión competencial, el mismo que se ha señalado antes.
7º	En la televisión pública la audiencia debe ser una ambición, no una obsesión. Por ello tienen que tener auditorías periódicas y públicas sobre el grado de cumplimiento de su servicio público.	En la ley 8/2009 no se contempló la realización de auditorías del tipo propuesto por UTECA. Sin embargo, se debe avanzar en la LGCA de 2010, en el artículo V sobre el CEMA sí que se le atribuyo (aunque no exclusivamente) como una de sus funciones, la garantía del cumplimiento de la misión de servicio público. En el art. 43.9 con la misma finalidad atribuye a la autoridad audiovisual la función de <i>"determinar un procedimiento de control periódico de la financiación pública"</i>

		<p><i>que reciban los prestadores de servicio público de comunicación audiovisual, así como las medidas de reequilibrio necesarias para que su destino sea el establecido por la presente Ley”</i> (Tornos, 2011, p.531-532)</p>
--	--	--

Fuente: elaboración propia

A partir del análisis de la tabla 5, se puede afirmar que la Ley 8/2009 recoge en gran medida las recomendaciones/peticiones de UTECA 2008. En este sentido, no es de extrañar que UTECA en noviembre de 2009, celebrara la aprobación de dicha norma en su Jornada Anual de ese año, agradeciendo explícitamente la aprobación de esta norma a María Teresa Fernández de la Vega por su dedicación personal, conjuntamente con el resto de medias legislativas introducidas ya comentadas.

No cabe duda, que para UTECA fue un auténtico triunfo haber conseguido el objetivo más relevante de todos: la supresión de la publicidad de RTVE. También es cierto, que no se incluía a las televisiones públicas autonómicas y locales en dicha norma. Sin embargo, tal y como afirma Carmen Rodríguez (EP, 2015), su incidencia en el mercado nacional no es tan importante. Sin embargo, el conseguir este objetivo más amplio continúa en la actualidad.

### **13.8 Las negociaciones y reacciones de UTECA ante la supresión de publicidad en RTVE**

El pacto entre UTECA y el Gobierno socialista para la supresión de la publicidad en RTVE consistió en presentar una situación beneficiosa para ambas partes: *“Yo quito la publicidad de TVE, pero a cambio, ya que eso te produce una ventaja, tú tienes que colaborar en la financiación de TVE”*, señalaba Carmen Rodríguez (EP, 2015). Mario Rodríguez (EP, 2015) iba más allá y explicaba que *“el único favor, por llamarlo así, fue la desaparición de la publicidad de TVE”* en relación a la cuestión de si los operadores de televisión privada en abierto, habían sido el actor preferente para el Gobierno de Zapatero en la elaboración de la LGCA. Como se comentaba antes, el pacto no se produjo de un día para otro, *“este proceso se fue elaborando poco a poco, se fue animando poco a poco, y finalmente llegamos a la Ley de Financiación (...)”* (Carmen Rodríguez, EP, 2015). Mario Rodríguez (EP, 2015), afirmaba que la eliminación de la publicidad en CRTVE fue *“un grandísimo hito. El más grande hito de la historia de la televisión privada o de la historia de la televisión en nuestro país”*.

El mismo 29 de julio de 2009, día en que la Ley 8/2009 quedó aprobada en el Senado, al no tener que enviar el proyecto de ley al Congreso de nuevo al no incluirse

ninguna enmienda, las televisiones privadas agradecieron al Gobierno socialista su “valentía y decisión” para construir “un nuevo sistema audiovisual”. Desde UTECA, el secretario general Jorge del Corral, manifestó el interés de la asociación para que el modelo establecido en dicha norma se trasladase a las televisiones autonómicas. “Esta ley debería abrir el camino al final de la publicidad en las autonómicas”<sup>298</sup>.

### 13.9 Actores a favor de la Ley 8/2009 e impacto

Se ha señalado anteriormente en este capítulo, que Sacaluga (EP, 2016), consejero de Administración de la CRTVE, afirma que la reducción paulatina de la publicidad no funcionaba y que, si hubieran seguido hasta final de ejercicio con ese planteamiento, se hubieran tenido unas pérdidas por encima de los 130 millones de euros. También, considera que la LRTTE de 2006, no supo resolver el problema de financiación de la CRTVE, y, por consiguiente, dar respuesta al aspecto económico. Además, según Sacaluga, tampoco servía para dinamizar el sector privado. En definitiva, este actor estuvo y está a favor del modelo de financiación que proponía la Ley 8/2009. Ante la cuestión sobre si la norma les permitiría llegar a final de mes y dinamizaría el sector privado, Sacaluga contestó:

*“Sí, porque nos garantiza los ingresos, más allá de algunas dudas que pueda haber, como la negativa de pagar de los operadores. (...) El Estado tiene los mecanismos suficientes para hacer pagar (...) Con este mecanismo se garantiza la parrilla y la plantilla, y por lo tanto los recursos humanos. Además, esta ley introduce otra serie de elementos. Primero, la subida del techo presupuestario de 100 millones y el establecimiento de un fondo de reserva (...)”* (Asociación de Periodistas Europeos, 2009).

¿Cuáles fueron los resultados de los primeros años sin publicidad en RTVE? Sacaluga (EP, 2016) explica que fueron buenos “Hubo equilibrio presupuestario incluso más que si se hubiera utilizado el criterio de devengo”. El problema según el consejero, empieza en los años sucesivos, cuando se produce el cambio político y el Partido Popular accede al poder. Explica que en 2012 tuvieron un déficit de 112 millones de euros, en 2013 de 113, en 2014 de 134<sup>299</sup> aproximadamente. Antes esta situación Sacaluga (EP 2016) se pregunta: “¿Cuál es la causa?, ¿la publicidad? La causa es que usted (refiriéndose al Gobierno de Rajoy) me ha quitado 204 millones el primer año, 50 millones el segundo año”. Finalmente, considera que la recesión en el mercado publicitario desde 2009 al 2014,

---

<sup>298</sup> Ruíz, V. y Yanel, A. (29-07-2009). Luz verde definitiva para el fin de la publicidad en TVE. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/07/29/comunicacion/124887789.html>. [Fecha de acceso: julio, 2016].

<sup>299</sup> En este ejercicio Sacaluga matiza, que se debe tener en cuenta la celebración de los Juegos Olímpicos de invierno, los cuales influyeron, en parte, a que la cifra del déficit fuera más elevada.

marcada por un desplome de los ingresos por publicidad de un 53%, de igual modo que afectó a las televisiones privadas, también hubiera afectado a la televisión pública. Y se pregunta de nuevo:

*“¿Eso qué significa?, ¿significa que hubiéramos obtenido 250 millones en el mercado publicitario?, ¿300 ya hartos de vino?, solo con la tasa radioeléctrica, ya lo compensamos, más las otras aportaciones, de unos 200 millones. Con lo cual si haces cálculos dices, que si no hubiera sido por la Ley 8/2009 nos hubiéramos enfrentado a un recorte del Gobierno brutal y a un recorte del mercado publicitario; ahora mismo esta empresa estaría en la quiebra” (Sacaluga, EP, 2016).*

### **13.10 El sector publicitario contrario a la Ley 8/2009**

Después de que el presidente del Gobierno anunciara públicamente el 14 de abril de 2009, su intención de reducir de forma “drástica” la publicidad, sin ofrecer más detalles sobre el nuevo modelo de financiación, los anunciantes no tardaron en pronunciarse para mostrar su rechazo a la medida. Así, emitieron un comunicado a finales de abril, donde consideraban la decisión de Zapatero como “*un planteamiento de manifiesta gravedad e importancia para el consumo*”. Asimismo, los anunciantes mostraron sus incertidumbres vinculadas a la planificación de las campañas previstas para emisión en TVE. De igual modo, solicitaron un mayor análisis de la medida prevista y de su progresiva adaptación.

El comunicado de AEA, aparte de recoger la postura contraria de la asociación en torno a la reducción “drástica” de la publicidad en RTVE, introducía también una serie de peticiones y de clarificaciones. A continuación, se enumeran algunas de las peticiones y consideraciones contenidas en dicho comunicado:

- AEA estaba a favor de una publicidad responsable y en contra de la saturación publicitaria existente en TVE.
- AEA reclamaba la implantación de 12 minutos de publicidad por cada hora de emisión, tal y como marcan las directrices de la Comisión Europea.
- AEA consideraba que la publicidad es el motor del consumo y por consiguiente de la economía. Por eso, la restricción de la publicidad haría disminuir la capacidad de la industria para impulsar el crecimiento económico. Además, tal restricción, sea en el medio que sea, puede conducir a la estigmatización de la publicidad.

- AEA solicitaba recibir el anteproyecto de la LGCA y esperaba que dicha norma se elaborase contando con su interlocución<sup>300</sup>.

Después de que María Teresa Fernández de la Vega explicara oficialmente el contenido del nuevo modelo de financiación diseñado para RTVE, los anunciantes continuaron manifestando públicamente su malestar ante la supresión de la publicidad en RTVE. AEA criticó que la medida pusiera en peligro las inversiones ya cerradas para ese mismo año. Por ello, la asociación apuntó que podrían reclamar a RTVE hasta 300 millones de euros por incumplimiento de contratos publicitarios del 2009.

También advirtió que *“una eliminación de la publicidad en uno de los medios más importantes como es TVE tendría un efecto negativo, contribuyendo a la disminución del consumo y del crecimiento económico del país”*. Para evitar tal situación, los anunciantes pidieron al Gobierno socialista que recapacitase sobre la progresión en el tiempo de una medida de esa relevancia y se ofrecieron *“a buscar fórmulas de consenso que, de forma paulatina, palién el efecto negativo de la decisión y contribuyan a crear ámbitos de financiación”*. Un ejemplo de ello, fue la recomendación de AEA para introducir patrocinios culturales, sociales y deportivos en TVE. Finalmente, AEA consideró que la supresión de la publicidad de RTVE originaría un panorama televisivo de oligopolio<sup>301</sup>.

Más adelante, cuando el proyecto de Ley de financiación de la CRTVE, se estaba debatiendo en el Parlamento, un grupo de 16 entidades que agrupan anunciantes, agencias de medios, fabricantes y asociaciones de telespectadores, firmaron un manifiesto denominado *“Sin publicidad en TVE perdemos todos”*. Rechazaban la ley y solicitaban al Parlamento que la paralizaran o al menos que la retrasaran hasta la aprobación de la LGCA.

En dicho manifiesto se expusieron algunos de los efectos que supondría la aprobación de la norma: 18.000 puestos de trabajo en peligro (13.000 del sector publicitario, 2.500 del juguetero y 2.500 de pequeñas y medianas empresas); incremento de las tarifas publicitarias; menos eficacia en las empresas que realizan publicidad en televisión; impacto negativo sobre todo para el sector juguetero pero también para los fabricantes de turrón, cava, perfumería y alimentación, eran algunas de las consecuencias negativas de la reforma que auguraba el manifiesto<sup>302</sup>.

<sup>300</sup> RTVE.es (28-04-2009). Los anunciantes rechazan la eliminación de publicidad en TVE - RTVE.es. *rtve.es*. Disponible en: <http://www.rtve.es/noticias/20090428/anunciantes-rechazan-eliminacion-publicidad-tve/272107.shtml> [Fecha de acceso: julio, 2016].

<sup>301</sup> Redacción (07-05-2009). Los anunciantes estudian denunciar a TVE por incumplimiento de contrato. *cincodias.com*. Disponible en: [http://cincodias.com/cincodias/2009/05/07/empresas/1241703602\\_850215.html](http://cincodias.com/cincodias/2009/05/07/empresas/1241703602_850215.html) [Fecha de acceso: julio, 2016].

<sup>302</sup> Gómez, R.G. (15-06-2009). El fin de la publicidad en TVE pone en riesgo 18.000 empleos. *elpais.com*. Disponible en: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/06/15/actualidad/1245016809\\_850215.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/06/15/actualidad/1245016809_850215.html) [Fecha de acceso: julio, 2016].



La VII Jornada de Periodismo Coca-Cola de junio de 2009 llevaba por título, *“El nuevo panorama audiovisual de la supresión de la publicidad en RTVE al apagón analógico”*<sup>303</sup>. En tal encuentro, se dio lugar a un debate sumamente interesante entre algunos de los actores que representaban los sectores afectados por la Ley 8/2009 y Óscar López, portavoz socialista en la Comisión de Control de RTVE en el Congreso de los Diputados. Entre los actores afectados, se encontraba Patricia Abril, presidenta de McDonalds y de la AEA. Abril insistió en todos los argumentos de la asociación: *“La desaparición del 24% del espacio publicitario va a incidir en la inflación de precios. También influirá en la saturación con la pérdida de competitividad que eso ello conlleva y la disminución de la eficacia de la publicidad”* afirmó la presidenta. Además, añadió que en España hay 1.350 pymes que se quedarían sin acceso al medio televisivo, por cuestiones de precio y por la eliminación de las conexiones regionales. Explica Abril, que muchas de estas pymes son de carácter regional, por ello no podrán llegar a sus consumidores (Asociación de Periodistas Europeos, 2009).

También en representación del sector publicitario, participó en la misma jornada, Ángel Riesgo, presidente ejecutivo de DDBMadrid<sup>304</sup>. Aparte de mostrarse contrario al nuevo modelo de financiación de la CRTVE, aportó un nuevo argumento al debate. Riesgo consideró que los máximos perjudicados por la medida serían los medios de comunicación y los periodistas: *“la mala noticia va para el periodismo, para la prensa libre. Lo que vamos a hacer es utilizar caminos alternativos, como Internet, el marketing directo, la promoción en la calle o el punto de venta..., que no son medios de comunicación”* (Asociación de Periodistas Europeos, 2009).

Después de la entrada en vigor de la Ley 8/2009, los anunciantes siguieron insistiendo para que volviera la publicidad a RTVE. Así, en septiembre de 2010, cuando el Consejo de Administración de RTVE aprobó el presupuesto para 2011, con una cantidad de 1.200 millones de euros, quedaba en el aire quién se haría cargo de los 250 millones previstos correspondientes a la aportación del 0,9% de los ingresos brutos anuales de los operadores de telecomunicaciones. Por aquel entonces, los servicios jurídicos de la Comisión Europea consideraban poco acorde con las normas comunitarias la aportación impuesta a este sector. El Gobierno socialista se comprometió a aportar la cantidad necesaria para llegar a tal presupuesto. Sin embargo, AEA ofreció a la vicepresidenta primera la propuesta aportar los 250 millones faltantes mediante el regreso de la publicidad a TVE. *“La AEA considera que la publicidad es parte de la sociedad y de la vida y*

---

<sup>303</sup> Esta jornada fue organizada por la Asociación de Periodistas Europeos. Tuvo lugar en el Hotel Ritz en Madrid el 25 de junio de 2009.

<sup>304</sup> Agencia creativa de publicidad integrada líder, con sedes en Madrid y Barcelona.

que, como en cualquier otro ámbito de comunicación con el ciudadano, también debe de estar presente en los medios públicos”, declaró la asociación.<sup>305</sup>

### 13.11 El sector de las telecomunicaciones contrario a la Ley 8/2009

El sector de las telecomunicaciones fue quizá el actor más contrario a la reforma de financiación de la CRTVE de la Ley 8/2009. En este sentido, fue Redtel<sup>306</sup> el máximo representante de dicho sector, siendo a través de esta asociación desde donde se ejerció la máxima presión para intentar que se modificara la medida, de forma previa a su aprobación en las Cortes Generales el 29 de julio de 2009. Cabe recordar que la norma imponía a los operadores de telecomunicaciones su contribución a la financiación de RTVE mediante una aportación del 0,9% de los ingresos brutos anuales.

El 8 de mayo de 2009, día en que De la Vega anunció la aprobación del anteproyecto de ley por parte del Consejo de Ministros, Redtel reaccionó afirmando: *“Es injusto y difícilmente explicable que los operadores de telecomunicaciones tengan, además, que financiar un modelo determinado de televisión que opera en otro mercado distinto, como es el audiovisual.”*<sup>307</sup> En el comunicado que Redtel hizo público ese mismo día, consideraban de igual modo, que el impuesto previsto para ellos en dicha medida era *“desproporcionado”* al cargar, según la asociación, el 50% de la financiación de la televisión pública. Es decir, se debe tener en cuenta que aparte del importe requerido de la aportación del 0,9%, se debe añadir la suma que el sector de las telecomunicaciones ya aportaba a la tasa por el uso del espectro radioeléctrico, y que también se destinaría a financiar la CRTVE. Una cifra total que calculaban en torno a los 600 millones de euros.

Al día siguiente, se publicaba en el diario El País, que desde Redtel estaban dispuestos a acudir a los tribunales en caso de que fuese necesario. Además, la asociación recordó que, en Francia, el único país que ha adoptado este tipo de tasa, los operadores habían recurrido la medida ante los tribunales nacionales y comunitarios.<sup>308</sup>

También en otra comunicación del mismo diario de ese mismo día, se informaba de que el fin de la publicidad en TVE podía acabar costando muy caro a los usuarios de telecomunicaciones. En este sentido, las compañías telefónicas y de acceso a Internet advirtieron al Gobierno socialista que subirían sus tarifas si se les aplicaba la tasa del 0,9%. Asimismo, amenazaron que, en ese caso, incluirían en las facturas de sus clientes el

---

<sup>305</sup> Piña, R. (23-09-2010). Los anunciantes ofrecen 250 millones a RTVE y devolver la publicidad. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/09/23/comunicacion/1285232918.html> [Fecha de acceso: julio, 2016].

<sup>306</sup> La Asociación de Operadores de Telecomunicaciones con red propia Redtel, fue surgida en 2007 y constituida por Telefónica, Vodafone, Orange y Ono. Redtel cesó a finales del 2013.

<sup>307</sup> Gómez, R.G. (08-05-2009). El Gobierno suprime la publicidad en TVE. *elpais.com*. Disponible en: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/05/08/actualidad/1241733605\\_850215.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/05/08/actualidad/1241733605_850215.html) [Fecha de acceso: julio, 2016].

<sup>308</sup> Robles, F. (09-05-2009). El fin de la publicidad en TVE revoluciona el sector audiovisual. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2009/05/09/sociedad/1241820009\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/05/09/sociedad/1241820009_850215.html) [Fecha de acceso: julio, 2016].

detalle desglosado de lo que pagarían para financiar la televisión pública, resaltando incluso en rojo este aspecto para que los usuarios fueran conscientes de que la subida era responsabilidad del Gobierno<sup>309</sup>.

En plena tramitación parlamentaria de la norma, en concreto el día antes de finalización del plazo de presentación de enmiendas, Redtel convocó una rueda de prensa con el objetivo de solicitar a los partidos políticos con representación parlamentaria, su apoyo para frenar en el Congreso el proyecto de ley en cuestión.

Canalejo, presidente ejecutivo de Redtel, instó a que todos los partidos políticos que en su programa electoral apostaron para la sociedad de la información paralizaran la tasa del 0,9% en el Parlamento. Además, destacó que tanto la CMT como el Consejo de Estado habían rechazado el modelo de financiación de la RTVE impulsado por el Gobierno. *“Hemos dotado el país de infraestructuras sin la ayuda de nadie. Pero Moncloa no nos consultó hasta 48 horas antes de aprobar esta ley. Algo hemos hecho mal y tendremos que aprender de esto”*, señaló Canalejo criticando el proceso de elaboración del anteproyecto de ley y haciendo autocrítica por su poca capacidad de influencia e información<sup>310</sup>.

Canalejo también participó en la VII Jornada de Periodismo Coca-Cola. En su intervención en el debate manifestó los mismos argumentos ya introducidos. Y añadió, que le parecía correcto el criterio de partida para financiar a RTVE, es decir, que aquellas entidades o empresas que serían beneficiadas de la desaparición de la publicidad en TVE, contribuyeran a tal financiación. Sin embargo, reiteró que el sector de las telecomunicaciones no se beneficiaría en absoluto al respecto. Añadió que todos los ingresos proceden de los clientes, bien por las cuotas o bien por el pago de servicios. Y aseveró que ellos no tenían ingresos por publicidad y por consiguiente no podían ser beneficiados por la medida. Además, el presidente ejecutivo de Redtel criticó que existieran entidades beneficiarias que no contribuirían en la financiación. Y se cuestionó lo siguiente:

*“¿Por qué no paga la radio? ¿O la prensa? ¿Por qué no paga Google? Ésos sí que se van a beneficiar, seguramente, de la reducción de publicidad en TVE. ¿Por qué no pagan los productores de contenidos, que también van a beneficiarse de que TVE dedique muchas más horas a la promoción de contenidos españoles de calidad? ¿Por qué pagamos los que no obtenemos ningún beneficio y no pagan los que sí lo tienen? Ése es el criterio que habría que cuestionar”.*

---

<sup>309</sup> Muñoz, R. (08-05-2009). Las “telecos” cargarán al usuario la tasa para financiar RTVE. *elpais.com*, p.2009. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2009/05/08/sociedad/1241733606\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/05/08/sociedad/1241733606_850215.html) [Fecha de acceso: julio, 2016].

<sup>310</sup> Vega, M. (15-06-2009). Las “telecos” reclaman a los partidos políticos que frenen en el Congreso la tasa por TVE. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/06/15/comunicacion/1245081553.html> [Fecha de acceso: julio, 2016].

También Canalejo expresó que encontraba injusto que, dentro de los operadores de telecomunicaciones, solo pagaran los nacionales y no los regionales y los autonómicos. Finalmente, advirtió de nuevo al Gobierno socialista que, si se mantenía el 0,9% sobre los ingresos de explotación para el sector de las telecomunicaciones, el sector “*recurrirá*” ante los Tribunales de España y Europa (Asociación de Periodistas Europeos, 2009).

El 29 de julio de 2009, día en que la Ley 8/2009 quedó aprobada en el Senado, Redtel afirmó que aplazaría para dentro de un mes las medidas a tomar en relación a la imposición de tasas a los operadores de telecomunicaciones con el fin de financiar RTVE.

También el presidente de la Asociación Multisectorial de Empresas de Tecnologías de la Información y Electrónica (Asimelec), Martín Pérez, incurrió en la necesidad de “*abrir un paréntesis para saber qué hacer*” e incluyó la posibilidad de “*ir a los tribunales*”. También la Asociación de Empresas Operadoras y Servicios de Telecomunicaciones (Astel), se mostró contraria a la medida, explicando que la ley “*penaliza aún más*” al sector de las telecomunicaciones<sup>311</sup>.

En septiembre de 2010, el sector de las telecomunicaciones inició acciones legales contra la tasa del 0,9% de sus ingresos brutos anuales para la financiación de la CRTVE. La primera acción llevada a término fue ante el Tribunal Supremo. Por un lado, acudió Redtel, la patronal de Telefónica, Vodafone, Orange y Ono, pero por el otro, también fueron a título particular los distintos operadores. También por aquel entonces se plantearon dirigirse a la CMT y a instancias europeas, como, por ejemplo, el Tribunal de Justicia Europeo<sup>312</sup>.

A finales de diciembre de 2010, el Tribunal Supremo desestimó las medidas cautelares solicitadas por Telefónica, Vodafone y Ono para paralizar el desembolso anual del 0,9% de los ingresos brutos de explotación para la financiación de la CRTVE. En marzo de 2010, la comisaria de telecomunicaciones de la Unión Europea, Neelie Kroes, abrió un expediente contra España, puesto que consideró que la contribución del 0,9% de las telecom era contraria a la directiva comunitaria de autorizaciones (Morales Fernández, 2012, p.381). Las alegaciones presentadas por el Gobierno socialista defendiendo la legalidad del nuevo modelo de financiación de RTVE no convencieron a la Comisión Europea. Así que el 22 de septiembre de 2010, los servicios jurídicos de la Comisión Europea dieron un ultimátum a España para que modificara el nuevo sistema de financiación de RTVE para evitar una denuncia ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Redtel celebró la decisión de la Comisión Europea de pedir a España que

---

<sup>311</sup> Europa Press (29-07-2009). Las operadoras “abren un paréntesis” para estudiar medidas contra la nueva ley de RTVE. *europapress.es*. Disponible en: <http://www.europapress.es/economia/noticia-economia-telecos-operadoras-abren-parentesis-estudiar-medidas-contr-nueva-ley-rtve-20090729190826.html> [Fecha de acceso: julio, 2016].

<sup>312</sup> Efe (23-09-2010). Las “telecos” inician acciones legales para no pagar a RTVE el 0,9% de sus ingresos. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/09/23/comunicacion/1285252655.html> [Fecha de acceso: julio, 2016].

modificara, por no ajustarse a directivas comunitarias, la tasa del 0,9% que les afectaba directamente<sup>313</sup>. Finalmente, la Comisión Europea denunció a España ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo. No obstante, tras un largo proceso en el que también había una denuncia contra Francia, en verano de 2013 la Comisión Europea se retiró del proceso (Peña Moya, 2013, p.177). En virtud de esta última decisión, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea decidió archivar el recurso de la Comisión contra la financiación de RTVE. De este modo quedaba concluido el proceso iniciado en 2011. En el caso de haberse producido una resolución favorable a la consideración inicial de la Comisión Europea, se debería haber devuelto el dinero aportado a la financiación de RTVE por el sector de las telecomunicaciones.<sup>314</sup> Una nefasta situación que hubiera provocado un agujero a la CRTVE, y hubiera requerido de una actuación inmediata del Gobierno para evitar el colapso económico (Peña Moya, 2013, p.16-17).

La decisión de la Comisión Europea de archivar la reclamación fue recurrida por Telefónica y Digital Plus. En julio de 2014 el Tribunal General de la Unión Europea dio el visto bueno a la financiación de RTVE, desestimando íntegramente los recursos presentados por ambas compañías. De este modo, se confirmó que imponer tasas a los operadores de telecomunicaciones y a las televisiones privadas para financiar RTVE se ajustaba a la legislación comunitaria<sup>315</sup>.

### **13.12 La Distribuidora de Televisión Digital DTS (Digital Plus) contraria a la Ley 8/2009**

Se ha apuntado antes que PRISA a través de su filial DTD (Digital Plus), presentó un recurso al Tribunal General de la Unión Europea, cuestionando así las ayudas de Estado autorizadas por la Comisión Europea con el objetivo de paralizar el nuevo sistema de financiación de RTVE. Según explica Morales Fernández (2012, p.380) lo hizo pretendiendo una paralización total de la financiación, no únicamente del aspecto de la tasa que le afectaba directamente (1,5% de sus ingresos brutos). Como se ha señalado en el párrafo anterior, tal recurso quedó desestimado en julio de 2014. Este un ejemplo ilustrativo de que el sector de la televisión de pago, en parte, no estuvo de acuerdo con el nuevo modelo de financiación de la CRTVE, aprobado en la Ley 8/2009.

---

<sup>313</sup> Europa Press (22-09-2009). Las "telecos" celebran que la CE vea ilegal la tasa RTVE. *europapress.es*. Disponible en: <http://www.europapress.es/economia/noticia-economia-telecos-operadoras-abren-parentesis-estudiar-medidas-contranueva-ley-rtve-20090729190826.html> [Fecha de acceso: julio, 2016].

<sup>314</sup> Piña, R. (27-08-2013). La Justicia europea archiva el recurso contra la financiación de RTVE. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2013/08/27/comunicacion/1377599886.html> [Fecha de acceso: julio, 2016].

<sup>315</sup> Gómez, R.G. (11-07-2014). El Tribunal de la UE respalda el modelo de financiación de RTVE. *elpais.com*. Disponible en: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2014/07/11/actualidad/1405073880\\_553613.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2014/07/11/actualidad/1405073880_553613.html) [Fecha de acceso: julio, 2016].

### 13.13 Los sindicatos y el presidente de la CRTVE contrarios a la Ley 8/2009

Los sindicatos de RTVE criticaron el proceso de elaboración del anteproyecto de ley llevado a término por el Gobierno de Zapatero por una negociación con falta de transparencia y sin la participación de los sectores afectados (Jivkova Semova, 2009, p.4). Se mostraron contrarios también al nuevo modelo de financiación de la CRTVE, pues eran partidarios de mantener el modelo mixto de financiación (ingresos públicos e ingresos comerciales casi a partes iguales) aprobados en la LRTTE de 2006<sup>316</sup>.

De hecho, Luís Fernández, presidente de la CRTVE en el momento en que se aprobó la norma, abandonó la presidencia, principalmente porque estaba en desacuerdo con el modelo de financiación de la CRTVE propuesto por María Teresa Fernández de la Vega. La dimisión de Luís Fernández, en noviembre de 2009, se puede considerar la primera consecuencia tangible de la aprobación de la Ley 8/2009. *“La reforma, elaborada a sus espaldas, es, aunque no reconocida, una de las razones de su marcha –a pesar de esgrimir motivos estrictamente personales”* (Segovia y Luján, 2010).

### 13.14 Los expertos contra la Ley 8/2009

Fueron muchos los académicos que se mostraron contrarios a la reforma de financiación de la CRTVE materializada en la Ley 8/2009 (Bustamante, 2010; Díaz Arias, 2012; García Castillejo, 2009d; Ortiz Sobrino, 2010; Morales Fernández, 2012; Peña Moya, 2013; Prado, 2011<sup>317</sup>; Jivkova Semova, 2009; Zallo, 2010).

Para Prado y Bustamante, el nuevo sistema de financiación es *“precario e inestable”* sujeto a los vaivenes económicos de algunas de las partes que tienen que financiarlo, como la televisión privada en abierto, la televisión de pago o las telecomunicaciones. *“Exigen a TVE unos contenidos variados y de calidad, pero se les restringen los medios económicos para hacerlos”* afirmó de forma contundente Prado. Para Bustamante, haber suprimido la publicidad de RTVE fue un error, y afirma que se podría haber llegado a otro tipo de soluciones como la reducción paulatina de la misma, tal y como se empezó a ejecutar a partir de la LRTTE de 2006. Es decir, un minuto por hora y año. Se podría haber continuado de ese modo hasta dar con la fórmula que garantizase la viabilidad y la independencia de la televisión pública.<sup>318</sup>

---

<sup>316</sup> Robles, F. (09-05-2009). El fin de la publicidad en TVE revoluciona el sector audiovisual. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2009/05/09/sociedad/1241820009\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/05/09/sociedad/1241820009_850215.html) [Fecha de acceso: julio, 2016].

<sup>317</sup> Fernández, Á. (11-05-2011). “El sistema de financiación de RTVE es precario e inestable”, afirman los expertos. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/05/11/comunicacion/1305123118.html>. [Fecha de acceso: julio, 2016].

<sup>318</sup> Fernández, Á. (11-05-2011). “El sistema de financiación de RTVE es precario e inestable”, afirman los expertos. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/05/11/comunicacion/1305123118.html>. [Fecha de acceso: julio, 2016].

### **13.15 Oposición a la Ley 8/2009 por parte de los asesores de la secretaría de Estado de Comunicación**

En este último punto se introducirán de forma breve las posturas en torno a la Ley 8/2009 de Ángel García Castillejo (EP, 2015) y Alfonso M<sup>a</sup> Morales Fernández (EP, 2015). El primero fue asesor del secretario de Estado de Comunicación, Miguel Barroso (2004-2005) y por tanto, uno de los ideólogos del plan para la reforma del sector audiovisual del Gobierno socialista en 2004. Después, fue consejero de la CMT de diciembre de 2005 a octubre de 2013. Por consiguiente, la postura de García Castillejo respecto a la nueva ley se encuentra en el informe de la CMT sobre la misma. Por su parte, Alfonso Morales Fernández fue el sustituto en el cargo de asesor cuando García Castillejo se marchó a la CMT (2005-2011).

Para ambos entrevistados, la Ley 8/2009 supuso una ruptura con la reforma de RTVE materializada en la LRTTE de 2006. García Castillejo (EP, 2015) afirma que la norma de 2009 provocaba una situación de inseguridad y de inestabilidad en la financiación de RTVE, como más adelante *“desgraciadamente se ha contrastado”*, y asevera:

*“Se rompe el modelo, un modelo que no solo es de financiación, sino que es garante de la independencia en la gestión de RTVE de sus informativos. Que conlleva el que por ejemplo no se haya llegado a aprobar hasta el día de hoy su primer contrato-programa. (...) Y con la Ley del 2009 se rompe este esquema, y estamos hablando de la misma vicepresidenta primera”* (García Castillejo, EP, 2015).

En opinión de García Castillejo (EP 2015) en el momento en que se genera una interlocución privilegiada con UTECA se da un salto que tiene como principal damnificado RTVE. Insiste que en la primera legislatura de Zapatero se llegó a un consenso en cuanto al proceso de reducción paulatina de la publicidad de 12 a 9 minutos. Del mismo modo que se acordó desde un punto de vista cualitativo, por ejemplo, no emitir anuncios en las franjas horarias de televisión infantil o emitir sin cortes publicitarios las películas de producción española o europea: *“Y esto, al principio de las conversaciones que yo mantuve directamente con los representantes de UTECA, fue aceptado y parecía suficiente”* (García Castillejo, EP, 2015). Explica que UTECA, que había aceptado inicialmente esta propuesta, se sorprende por la decisión radical de retirada absoluta de la publicidad, una medida que ni el mismo Sarkozy había tomado. En este sentido, García Castillejo (EP, 2015) cree que esto *“genera una situación de absoluta distorsión en el mercado publicitario, de hundimiento de RTVE”*.

Además, añade que el hecho de que se retire la publicidad de RTVE con la Ley 8/2009, no es valioso por sí solo si TVE mantiene las audiencias. En ese caso, las

televisiones privadas al no llegar a más audiencia pierden atractivo para los anunciantes en ese porcentaje. La medida de retirada de publicidad de RTVE solo tiene sentido económico, si se acompaña de una caída abrupta de sus audiencias, concluye. García Castillejo concluye que María Teresa Fernández de la Vega tomó una decisión “*tremendamente*” equivocada, que ha terminado generando un escenario negativo como el que existe en la actualidad en los medios públicos. Y matiza, que no piensa que la vicepresidenta siguiera una estrategia, más bien lo asocia al desconocimiento (García Castillejo, EP, 2015).

Morales Fernández (2012, p.373) también es contrario a la opinión de Sacaluga (EP, 2016) pero con matices. En concreto, defiende que la LRTTE de 2006 concretaba la financiación, y que, por tanto, no faltaba un “*fleco pendiente para cerrar el modelo*”. También considera “*que es constatable y verificable*” que la crisis económica y financiera era hasta cierto punto relativa. “*Es verdad que, en ese proceso de salida de RTVE del mercado publicitario, se perdió algún dinero, pero aun así el balance fue muy positivo para las televisiones privadas*” (Morales Fernández, EP, 2015). En su tesis doctoral (Morales Fernández, 2012, p.362-367) recoge los aspectos positivos y negativos de la Ley 8/2009 a partir de su análisis y valoración de la norma.

### **Aspectos positivos**

- Una financiación estable y más robusta, al desaparecer las vinculaciones a los vaivenes del mercado publicitario (precios, etc).
- En cuanto a la saturación publicitaria, es uno de los efectos positivos más evidentes para el telespectador de la oferta audiovisual de la CRTVE.
- Acerca el modelo de RTVE al de muchas televisiones públicas europeas.
- Reforzamiento del carácter público de TVE. Más calidad.

### **Aspectos negativos o contrarios**

- Se ha incrementado el precio que los operadores de televisión cobran a los anunciantes y agencias de medios por las inserciones publicitarias de distinto tipo. Es decir, unas tarifas más elevadas.
- Incertidumbres del modelo aprobado en torno a las demasiadas vías de financiación. Si falla alguna de ellas se pone en jaque el funcionamiento de la CRTVE.
- Debilidad intrínseca del esquema de financiación al obligar a las privadas a financiar a la televisión pública estatal, dejando en manos de estos operadores un poderoso instrumento de negociación con el Gobierno de turno.



- Incrementar el riesgo de que la tasa que grava a los ingresos brutos anuales de los operadores de telecomunicaciones sobre su actividad, se traduzca en un aumento de la factura de los servicios de éstos a sus clientes finales.
- La falta de aceptación pacífica de los operadores de telecomunicaciones sobre su aportación del 0,9% de sus ingresos brutos anuales.

## **CAPÍTULO XIV: LA LEY GENERAL DE LA COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL 7/2010**

### **14.1 Introducción**

Uno de los objetos de estudio de esta investigación es analizar la reforma del sector audiovisual del Gobierno socialista entre 2004 y 2011 mediante el estudio de sus medidas legislativas y desde la perspectiva del *media policy-making*. El plan previsto en 2004 distó de su ejecución real durante las dos legislaturas de Zapatero. Así, la pieza angular de dicha reforma debía ser la Ley General Audiovisual junto con la Ley del CEMA, pero en la evolución temporal fue la última. La estrategia inicial era muy simple; en primer lugar, se ponía en marcha el proceso de transición a la TDT y de forma coordinada, se debía aprobar la Ley General Audiovisual y la del CEMA, e inmediatamente después, sancionar la Ley de Servicio Público de Radio y Televisión de Titularidad Estatal (García Castillejo, EP, 2015 y Morales Fernández, EP, 2015).

En el capítulo IX de este trabajo, se ha presentado el primer anteproyecto socialista de Ley General Audiovisual y de Ley del CEMA, elaborados desde el Ministerio de Industria en la primera legislatura de Zapatero (2004-2008). Los anteproyectos de ley de 2005 no fueron aprobados a pesar del visto bueno del Consejo de Estado; solo faltaba el último trámite –la aprobación por el Consejo de Ministros– antes de su remisión a las Cortes Generales. Tampoco sirvió de mucho que los textos fueran sólidos y neutrales o que se llegaran a consensuar con el sector audiovisual en su globalidad.

María Teresa Fernández de la Vega rechazó los textos y decidió paralizarlos en la primera legislatura (García Castillejo, EP, 2015 y Morales Fernández, EP, 2015). A partir de entonces decidió encargarse personalmente de ambas normas desde el Ministerio de la Presidencia. Las razones que motivaron este rechazo son abundantes: el texto legal era muy largo; ambas propuestas eran demasiado intervencionistas; la presión en contra de UTECA; la priorización del relanzamiento de la TDT y el interés de definir, previamente a la Ley General Audiovisual, los actores del mercado televisivo español, equilibrando así en número los operadores de ideología de izquierdas y derechas; la presión de Bruselas para solucionar la crisis del Ente de RTVE lo antes posible; la “guerra” declarada al CAC por El Mundo y la Cope; el rechazo del sector audiovisual a la Ley Audiovisual Catalana; y, por último, la dura batallada entre el Gobierno socialista, productores y el sector de la televisión privada estatal en abierto en la tramitación de la Ley de Cine (55/2007). Sin embargo, al no haber podido contar con el testimonio directo de la vicepresidenta primera, no ha sido posible especificar y cuantificar el peso concreto de cada una de ellas. El Gobierno socialista anunció en 2007 que no disponía de tiempo suficiente para la

tramitación de la Ley General Audiovisual y la Ley del CEMA. Además, su intención era incorporar la nueva directiva europea (Directiva 2007/65/CE), lo cual requería más tiempo y además querían evitar más enfrentamientos con los operadores de televisión privada<sup>319</sup>

A partir de 2005 tras la paralización de ambos anteproyectos, sin un eje vertebrador de la reforma, los cambios notorios previstos en la misma, —más otros que se fueron diseñando e introduciendo por motivos contextuales derivados de la crisis económica y financiera en la segunda legislatura—, se desarrollaron a través de un séquito de normas. Muchas de ellas, disposiciones fragmentarias en decretos leyes, propiciando aún más un panorama legal audiovisual disperso y atomizado, en detrimento de la seguridad jurídica. Un buen ejemplo son las tres medidas legislativas<sup>320</sup> previas a la LGCA, presentadas en esta 4ª parte de la investigación, y que de acuerdo con Zallo (2011a, p.283) hurtaba el necesario debate democrático:

*“la técnica legislativa del Gobierno socialista en estos años, decretos por vía de urgencia, se revela tan nefasta para el debate público sobre el sistema audiovisual como la ejercitada por los Gobiernos de Aznar, centrada en la Ley escoba de los presupuestos generales del Estado”.*

Acabar con esta política de “parches” en el sector audiovisual, según García Castillejo (2009b, p.69), era el objetivo principal de la Ley General Audiovisual. Debía ser el eje vertebrador, la norma general que regulara el sector audiovisual en su globalidad y que terminara con la dispersión normativa y la inseguridad jurídica. En cuanto a la creación del CEMA, también la medida prevista pretendía poner fin a otra de las carencias fundamentales del sector audiovisual español: la inexistencia de una autoridad audiovisual estatal que lo regulara de forma independiente. Sin embargo, el solucionar ambas carencias se pospuso definitivamente para la segunda mitad de la segunda legislatura de Zapatero (2009-2010).

La aprobación de una ley general audiovisual era una constante desde hacía muchos años; el Gobierno de Aznar lo intentó, aunque al final no se materializó como se ha expuesto anteriormente. Después del anuncio del Gobierno Socialista en junio de 2007, de posponer la tramitación de la Ley General Audiovisual y la Ley del CEMA para la siguiente legislatura, el presidente comunicó en su discurso de investidura sus intenciones al respecto.

---

<sup>319</sup>Gómez, R.G. (04-06-2007). El Gobierno aplaza la ley audiovisual para adaptarla a la “Televisión sin fronteras.” *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2007/06/04/sociedad/1180908003\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2007/06/04/sociedad/1180908003_850215.html). [Fecha de acceso: junio, 2016]

<sup>320</sup> Ley 7/2009, de 3 de julio, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones (anteriormente Real Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero); Real Decreto-ley 11/2009, de 13 de agosto, por el que se regula, para las concesiones de ámbito estatal, la prestación del servicio de televisión digital terrestre de pago mediante acceso condicional; Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación RTVE de Radio y Televisión Española.

*“Aplicaremos, conforme a lo previsto, el llamado “apagón analógico” o si se prefiere el “encendido digital” en 2010 con la extensión definitiva de la Televisión Digital Terrestre, y aprobaremos la ley destinada a regular el sector audiovisual, la ampliación de sus posibilidades y los medios para asegurar la tutela de la infancia y de los valores constitucionales de sus contenidos” (Rodríguez Zapatero, 08-04-2008).*

El 14 de agosto de 2008, tras la reunión del Consejo de Ministros se anunció que antes del 31 de marzo de 2009, el Ministerio de la Presidencia elevaría al Consejo de Ministros un anteproyecto de Ley General Audiovisual, así como un anteproyecto de Ley del CEMA (BOE, 15-08-2008). Y fue durante este período cuando se empezó a trabajar en el segundo anteproyecto de Ley General Audiovisual, que daría lugar a la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

En el siguiente punto de este capítulo se introducirán los puntos más relevantes concernientes a la elaboración de este segundo anteproyecto de ley, el cual como se ha indicado anteriormente, según algunos actores entrevistados (Carbonell, EP, 2005; García Castillejo, EP, 2015; Morales Fernández, EP, 2015) difirió en distintos aspectos de los textos planteados en 2005. Tal y como se ha señalado anteriormente, la creación y regulación del CEMA se incluyó en la misma LGCA. Por consiguiente, solo se elaboró un texto. A nivel general dichos actores confirman que la forma de elaborar los anteproyectos de ley de 2005 fue distinta a la elaboración del texto de LGCA de 2009, siendo ésta última menos consensuada, con más peso de UTECA y, por tanto, menos neutral. Además, con una extensión del texto más corta.

A pesar de todos los aspectos que se irán mencionando a lo largo de este capítulo en torno a la LGCA, algunos positivos y otros de negativos, se debe avanzar que dicha norma significó *“un hito legislativo en nuestra democracia constitucional”* (Chinchilla y Azpitarte, 2011, p.19). Además, de acuerdo con Tomás de la Quadra-Salcedo (2011, p.22):

*“La LGCA no es una ley más, ni mucho menos; sino una ley que, con independencia de sus aciertos y de sus errores, trata de superar la dispersión normativa que ha existido en España en esta materia, que generaba una sensación de aluvión en el jurista”.*

Este aspecto nuclear que también justificó la medida en la exposición de motivos, fue el único punto positivo valorado de forma unánime por todos los actores entrevistados en esta investigación. Según lo dicho, la norma solucionaba el problema de inseguridad jurídica por la falta de una ley general del sector audiovisual, coincidiendo así, con el objetivo esencial de la Ley General Audiovisual diseñada en el plan para la reforma del sector audiovisual en 2004.

Con respecto a la creación y regulación del CEMA, incluida en el Título V de la LGCA, se atendía así con una demanda histórica, estableciendo las bases legales para que España dejara de ser un caso anómalo en Europa. Sin embargo, a pesar de que fue uno de los aspectos más celebrados por algunos sectores, sobre todo a nivel académico (Hernández Prieto, 2012, p.14), aunque naciera “*débil competencialmente*” (Bustamante, 2013, p.311), el CEMA como tal, jamás llegó a constituirse.

Finalmente, es pertinente incluir en la introducción de este capítulo, una tabla con el calendario del proceso político de la elaboración de la LGCA en todas sus fases. El objetivo es situar cronológicamente al lector destacando los principales hitos del *media policy-making* de esta norma. Así le permitirán comprender mejor el contenido y su evolución en los distintos puntos que comprenden el presente capítulo.

**TABLA 6: EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA LGCA**

FECHA	ORGANISMO	HECHO
2005	Gobierno socialista (VIII Legislatura). Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.	Redacción de los textos de los primeros anteproyectos de la Ley General Audiovisual y de Ley del CEMA (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio).
10 de noviembre de 2005	Consejo de Estado	Publicación del dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de Ley General Audiovisual (Número de expediente: 1701/2005 INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO). Contiene las recomendaciones del máximo órgano consultivo del Gobierno (BOE, 10-11-2005).
1 de diciembre de 2005	Consejo de Estado	Publicación del dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de Ley del CEMA (Número de expediente: 1821/2005 INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO). Contiene las recomendaciones del máximo órgano consultivo del Gobierno (BOE, 01-12-2005).
2008-2009	Gobierno socialista (IX Legislatura). Ministerio de la Presidencia	Redacción del texto del anteproyecto de la LGCA (procedente del Ministerio de la Presidencia). Se desconoce la fecha exacta de inicio.
26 de junio de 2009	Consejo de Ministros	El Consejo de Ministros aprueba el anteproyecto de la LGCA <sup>321</sup> . Se publica también el Informe del anteproyecto de la LGCA (Meda, 2014, p.184). Dicho anteproyecto fue entonces remitido a los órganos de consulta preceptivos y abierto al correspondiente trámite de audiencia <sup>322</sup> .

<sup>321</sup> Redacción (26-06-2009). El Gobierno regula la “asignatura pendiente” de la TDT de pago. El Consejo de Ministros aprueba el anteproyecto de la Ley General Audiovisual. *especiales.publico.es*. Disponible en:

17 de setiembre de 2009	Consejo de Estado	Publicación del dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de la LGCA (Número de Expediente: 1387/2009 PRESIDENCIA). Contiene las recomendaciones del máximo órgano consultivo del Gobierno (BOE, 17-09-2009).
16 de octubre de 2009	Consejo de Ministros	El Consejo de Ministros aprobó la remisión del proyecto de la LGCA a las Cortes Generales. Según un comunicado de prensa del Gobierno socialista, en las semanas transcurridas desde el 26 de junio, dicho anteproyecto fue mejorado, tanto por las aportaciones realizadas por los distintos departamentos ministeriales, como por los órganos e instituciones consultados, así como por asociaciones de usuarios, anunciantes y otros colectivos <sup>323</sup> .
23 de octubre de 2009	Congreso de los Diputados.	Publicación del proyecto de la LGCA (121/000045) en el BOCG. El acuerdo entre la Mesa de la Cámara y el Gobierno consistió en encomendar la aprobación de dicho proyecto con competencia legislativa plena a la Comisión Constitucional. Asimismo, se publica en el BOCG, la apertura del plazo de enmiendas, por un período de quince días hábiles, que finalizaba el día 11 de noviembre de 2009 (BOCG, 23-10-2009). El plazo de presentación de enmiendas se amplió cuatro veces.
3 de diciembre de 2009	Congreso de los Diputados	Se cierra el plazo de enmiendas sobre el proyecto de la LGCA publicado en el BOCG el 23 de octubre de 2009. También ese día se efectuó el debate a la totalidad del proyecto de la LGCA (número de expediente 121/000045). El resultado de la votación de las enmiendas de devolución fue el siguiente: votos emitidos, 335; a favor, 149; en contra, 176; abstenciones, 10 (DS, 03-12-2009).

<http://especiales.publico.es/hemeroteca/234994/el-gobierno-regula-la-asignatura-pendiente-de-la-tdt-de-pago> [Fecha de acceso: agosto, 2016].

<sup>322</sup> La Moncloa (16-10-2009). Proyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual. *lamoncloa.gob.es*. Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/archivo/161009EnlaceAudiovisual.aspx> [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>323</sup> La Moncloa (16-10-2009). Proyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual. *lamoncloa.gob.es*. Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/archivo/161009EnlaceAudiovisual.aspx> [Fecha de acceso: agosto, 2016]

4 de diciembre de 2009	Congreso de los Diputados	Se reciben las enmiendas (desacuerdos y modificaciones) a la ley por parte de los diferentes grupos parlamentarios (o de la sociedad civil a través de éstos) Se presentaron un total de 633 enmiendas en 700 folios (Meda, 2014, p.184). El periodo de enmiendas se amplió, y se llevó a terminó entre el 23 de octubre y el 4 de diciembre.
22 de diciembre de 2009	Congreso de los Diputados	Tal fecha era el día previsto para la aprobación del proyecto de la LGCA en el Congreso de los Diputados. Sin embargo, todos los grupos con excepción de PSOE, CiU y CC, forzaron a José Bono, presidente del Congreso en aquel momento, a posponer para más adelante la votación. Lo hicieron mediante un escrito amenazando con no asistir a la Comisión Constitucional. Los grupos en cuestión no habían tenido tiempo de estudiar y analizar todas las enmiendas, por eso se negaron a discutir las en Comisión el día señalado <sup>324</sup> .
5 de enero de 2009	Congreso de los Diputados	Fecha de publicación del Informe de la Ponencia sobre el proyecto de la LGCA (121/000045) (BOCG, 05-01-2010).
7 de enero de 2009	Congreso de los Diputados	La Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, con competencia legislativa plena, aprobó el proyecto de la LGCA con los votos a favor del PSOE, CiU y CC. Se abstuvo el PP y el PNV. ERC-IU-ICV votaron en contra <sup>325</sup> .
25 de enero de 2010	Congreso de los Diputados	Publicación en el BOCG de la aprobación por la Comisión con competencia legislativa plena del proyecto de la LGCA (121/000045).
28 de enero de 2010	Senado	El texto del proyecto de la LGCA (621/000041) fue remitido por el Congreso de los Diputados a la Cámara Alta. También, se ordenó la remisión de éste a la Comisión Constitucional. Se comunicó que el plazo para la presentación de enmiendas terminaría el 11 de febrero de 2010, aunque finalmente se amplió el plazo hasta el día 17 de febrero de 2010. Asimismo, se ordenó la publicación de dicho texto (BOCG, 28-01-2010).

<sup>324</sup> Redacción (23-12-2009). Los grupos fuerzan al PSOE a aplazar la ley audiovisual. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2009/12/23/sociedad/1261522811\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/12/23/sociedad/1261522811_850215.html) [Fecha de acceso: agosto, 2016].

<sup>325</sup> Europa Press (07-01-2010). Aprueban la nueva Ley Audiovisual, con 10 minutos menos de publicidad. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/01/07/comunicacion/1262889384.html>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

09 de marzo de 2010	Senado	Informe de la Ponencia designada en el seno de la Comisión Constitucional para estudiar el proyecto de la LGCA (BOCG, 09-03-2010).
10 de marzo de 2010	Senado	En la sesión plenaria celebrada el 10 de marzo de 2010, se presentó el dictamen de la Comisión Constitucional en relación al proyecto de la LGCA. También en esta sesión se presentaron votos particulares y se mantuvieron vivas muchas de las enmiendas no aceptadas en la Comisión. Finalmente, el texto se aprobó por el Pleno con modificaciones (DS, 10-03-2010). También ese mismo día se publicó el dictamen emitido por la Comisión Constitucional en el proyecto de la LGCA (BOCG, 10-03-2010).
16 de marzo de 2010	Senado	Publicación del texto aprobado por el Senado (BOCG, 16-03-2010).
18 de marzo de 2010	Congreso de los Diputados	El Congreso aprobó el texto ratificando la mayoría de enmiendas introducidas por el Senado. El resultado de la votación fue: a favor, PSOE, CiU y CC; votos en contra de PP, IU y ERC; y abstenciones: PNV (DS, 18-03-2009).
31 de marzo de 2010	Congreso de los Diputados	Promulgación de la LGCA, la cual se publicó en el BOE al día siguiente (BOE, 01-04-2010)

Fuente: elaboración propia a partir de Meda, 2014, p.183-185

## 14.2 Fase de iniciativa: anteproyecto de la LGCA

### 14.2.1 Justificación de la LGCA en tres razones básicas

De igual modo que se recogió en el preámbulo de texto definitivo de la LGCA, de 31 marzo de 2010, la exposición de motivos del anteproyecto de ley, empezaba señalando las razones que justificaban su aprobación. Básicamente, eran las tres siguientes (BOE, 17-09-2009<sup>326</sup>; BOE, 01-04-2010):

1. La necesidad de evolución de la normativa vigente para adaptarla a los nuevos desarrollos tecnológicos (en especial la tecnología digital). Dicha tecnología supone romper el modelo anterior basado en la escasez del espectro radioeléctrico y, por consiguiente, en una oferta reducida, pública y privada de la radio y televisión analógicas, dando paso a la compresión de la señal, aumentándola y suscitando así, un aumento en el acceso a los medios audiovisuales y multiplicando las audiencias. Se pretende de este modo, ordenar el sector audiovisual con visión de medio y largo plazo, con

<sup>326</sup> Texto del dictamen del Consejo de Estado con número de expediente: 1387/2009



criterios que den seguridad a las compañías y con la intención de proteger al ciudadano de posiciones dominantes de opinión o de restricciones de acceso a contenidos universales de gran valor.

2. La obligación de transponer al Derecho interno español la Directiva 2007/65/CE de Servicios de Comunicación Audiovisual del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2007.
3. La conveniencia de compendiar la normativa vigente aún válida, actualizar aquellos aspectos que han sufrido importantes modificaciones y regular las nuevas situaciones carentes de marco legal. Todo ello con la misión de dar seguridad jurídica a la industria, posibilitar la creación de grupos audiovisuales y de abrir nuevos negocios (TDT de pago, la alta definición y la televisión en movilidad), a su vez garantizando el pluralismo, la protección de los derechos de los ciudadanos; al mismo tiempo que se fijan unas reglas de transparencia y competencias claras en un contexto de convivencia entre el sector público y privado y de la liberalización de la actividad audiovisual.

#### **14.2.2 Directiva 2007/65/CE**

El marco referencial europeo es fruto de las normas jurídicas de aplicación directa en los Estados miembros como son los propios tratados y protocolos y aquellas directivas que necesitan de su propia transposición a los ordenamientos jurídicos de cada uno de los estados (García Castillejo, 2012, p.151-152). Además, se debe tener en cuenta la doctrina comunitaria reflejada en distintas comunicaciones y resoluciones de la Comisión. Para cerrar dicho marco, cabe mencionar igualmente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, el cual mediante sus sentencias ha podido fijar su posición en cuanto a la correcta aplicación de la normativa comunitaria, por ejemplo, en lo que se refiere a la financiación de la radiotelevisión pública (García Castillejo, 2012, p.152).

La incorporación al Derecho español de la Directiva 2007/65/CE, desarrollando los ejes normativos de las previsiones contenidas de dicho texto, era uno de los objetivos principales de la LGCA. No obstante, se debe advertir, que tal y como observó el Consejo de Estado y así lo recogía su dictamen sobre el anteproyecto de la LGCA de 2009, la norma comunitaria fijaba unos mínimos. Es decir, los Estados eran libres de elevar el nivel de las obligaciones en caso de considerarlo conveniente para el interés general, exigiendo el cumplimiento de leyes más estrictas o detalladas (BOE, 17-09-2009)<sup>327</sup>.

---

<sup>327</sup> Referente al texto del Dictamen del Consejo de Estado. Número de expediente: 1387/2009 (PRESIDENCIA)

La Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2007, modificaba 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 (DOUE, 18-12-2007). Sin embargo, se debe indicar que, desde la aprobación de la primera Directiva sobre televisión sin fronteras en 1989, la Comisión y el Parlamento Europeo han impulsado de forma periódica su revisión mediante un extenso examen y revisión de la política de comunicación audiovisual (García Castillejo, 2010). En este sentido el último, es la Directiva 2010/13/UE, de 10 de marzo, del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual, también conocida como la directiva de servicios de comunicación audiovisual (DOUE, 15-04-2010).

La Directiva 2010/13/UE vigente en la actualidad, codifica y perfecciona la anterior y presenta algunos aspectos significativos (De la Quadra-Salcedo, 2011, p.41). También esta última reforma de la Directiva se transpuso en la LGCA, estando bien presente en muchos de los preceptos de dicha legislación (Chinchilla y Azpitarte, 2011, p.19). Uno de los aspectos más fáciles de apreciar es la denominación. Si incluso originariamente la Directiva de 2007, se refería a la regulación de “*actividades de radiodifusión televisiva*”, con la nueva directiva se establece definitivamente la denominación de “*servicios de comunicación audiovisual*”. La LGCA ya acogió en parte este mismo nombre. Y de acuerdo, con De la Quadra-Salcedo (2011, p.41-42), este aspecto tiene importancia porque se extiende su campo de actuación a ámbitos que antes quedaban excluidos por considerarse ajenos a la radiodifusión. Por tanto, bajo el paraguas de “*servicios de comunicación audiovisual*” se regulan todos los servicios sin tener en cuenta su forma de transmisión.

La directiva 2007/65/CE supuso además un salto en la regulación de los servicios audiovisuales, tanto los lineales (tradicionales) como los no lineales (o a demanda, accesible a través de Internet o a la telefonía móvil) (García Castillejo, 2010). En este sentido, las modificaciones sustantivas que se introdujeron en la Directiva de 2007 se debieron al impacto que, sobre la regulación comunitaria originaria, produjeron las nuevas tecnologías, haciendo de ese modo necesario una adaptación del marco regulador europeo. Su propósito era el de garantizar unas condiciones óptimas de competitividad y seguridad jurídica para las tecnologías de la información y los servicios e industrias de

medios de comunicación europeos, también garantizando el respeto a la diversidad cultural y lingüística (BOE, 17-09-2009).<sup>328</sup>

La ampliación en el ámbito de regulación comunitaria a todos los medios de servicios audiovisuales fue una de las principales aportaciones de esta directiva. Además, se modernizó y simplificó el marco regulador de los servicios lineales, se flexibilizaron las normas que regulaban la publicidad y se implantaron unas bases claras para el emplazamiento de productos, el fomento del pluralismo de los medios de comunicación, así como la diversidad cultural y el reforzamiento de la protección de los menores y los derechos de las personas discapacitadas (BOE, 17-09-2009)<sup>329</sup>.

De acuerdo con Barata (2012, p.166), el régimen europeo de la prestación de servicios audiovisuales, es claramente un régimen basado en la libre competencia, en la medida en que se trata de una actividad de naturaleza económica con un determinado impacto y dimensiones en términos de mercado interior. Sin embargo, se debe advertir que, a su vez, se trata de un régimen sometido a los límites y principios comunes, pero también de intervención administrativa. Por tanto, tal y como apunta Barata (2012, p.166-167), se debe tener presente que el servicio público no se trata únicamente de un título genérico de intervención administrativa, sino que define de modo preciso el conjunto de misiones y obligaciones específicas y normativamente establecidas con el fin de garantizar las necesidades de los ciudadanos. En definitiva, la transposición del Derecho comunitario suponía también, entender el servicio público como un conjunto muy concreto de prestaciones que parte se sustraería, en aquello que fuese necesario, del régimen de mercado (aunque fuese un mercado intervenido) e implicaría la definición específica, por parte de la norma correspondiente, de su concreto ámbito y alcance.

A pesar de que las instituciones europeas han defendido desde un primer momento la necesidad de que los Estados miembros creen autoridades reguladoras independientes (Tornos, 2011, p.506), España era el único país de la Unión Europea que carecía de una autoridad de este tipo con carácter estatal. También la Directiva de 2007 y posteriormente la de 2010, reclamaba la necesidad de que la aplicación del marco normativo de los servicios de comunicación audiovisual estuviera en manos de autoridades independientes (Tornos, 2011, p.505). Al respecto se introdujo en la Directiva (2007/65/CE) un nuevo capítulo VI que recogía lo siguiente:

*“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, en particular de sus*

---

<sup>328</sup> Referente al texto del Dictamen del Consejo de Estado. Número de expediente: 1387/2009 (PRESIDENCIA)

<sup>329</sup> Referente al texto del Dictamen del Consejo de Estado. Número de expediente: 1387/2009 (PRESIDENCIA)

*artículos 2, 2 bis y 3, en especial a través de sus organismos reguladores independientes” (DOUE, 18-12-2007).*

Finalmente, según el artículo 3 de la Directiva 2007/65/CE, los Estados miembros debían poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en dicha Directiva a más tardar el 19 de diciembre de 2009. Y seguidamente, comunicar de forma inmediata a la Comisión el texto de dichas disposiciones. Sin embargo, como es sabido su incorporación al Derecho español se produjo con un retraso de tres meses en relación a la fecha prevista indicada. En cualquier caso, afirman Barata y Fita (2012, p.165) que fue un desajuste temporal mucho menos significativo que el que se produjo en la incorporación de versiones anteriores de la Directiva.

### **14.2.3 La LGCA como parte de la reforma del sector audiovisual y la ruptura con el esquema de transición a la TDT**

En la exposición de motivos de la LGCA, se indica que la norma debe ser entendida igualmente en el contexto de la reforma audiovisual del Gobierno socialista emprendida en la legislatura anterior con la aprobación de la LRTTE (BOE, 01-04-2010). Sin embargo, se debe recordar, en sintonía con lo ya mencionado en el capítulo IX, que el rechazo de los anteproyectos de Ley General Audiovisual y de Ley del CEMA, por parte de María Teresa Fernández de la Vega en 2005, supuso la primera ruptura con la hoja de ruta prevista en el plan para la reforma del sector audiovisual aprobado por el Consejo de Ministros el 24 de junio de 2005 (García Castillejo, EP, 2015; Morales Fernández, EP, 2015). En este sentido, cabe reiterar que la Ley General Audiovisual debía ser la norma básica que vertebraba todo el plan (García Castillejo, EP, 2015; Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2006, p.53; Morales Fernández, EP, 2015).

Por otro lado, cabe destacar que según Ángel García Castillejo (EP, 2015) y Eladio Gutiérrez (EP, 2016), el hecho que la LGCA se demorara y no se aprobara en la primera legislatura de Zapatero, también propició una ruptura con el esquema de transición a la TDT. Esta ruptura, entre otras cosas, terminaría provocando que, por parte del Gobierno, se cometieran *“gravísimos errores”* en el proceso de transformación de los títulos habilitantes de los operadores de televisión privada. El resultado más evidente fue la sentencia del Tribunal Supremo del 27 de noviembre de 2012, que anulaba la concesión de 9 canales digitales que se cerraron el 6 de mayo de 2014 (BOE, 21-12-2012). En el capítulo XVIII de esta investigación se detallarán estos *“gravísimos errores”*.

#### 14.2.4 Larga demora y opacidad como rasgos generales de la fase de iniciativa

De acuerdo con Segovia y Luján (2010), el *policy-making* de la LGCA adoleció de dos graves problemas: *“una larga demora y una opacidad inexcusable”*. Desde el diseño inicial del plan para la reforma del sector audiovisual del Gobierno de Zapatero en 2004 pasaron seis años antes de elaborar, tramitar y finalmente aprobar la LGCA. La decisión de María Teresa Fernández de la Vega de paralizar dicha norma y la del CEMA en la primera legislatura (2004-2008) fue clave en este retraso, pero no fue la única causa. Según Carmen Rodríguez (EP, 2015) no se hizo *“absolutamente nada”* por la complejidad del proceso de transición a la TDT, en marcha en aquel momento.

*“Era un encaje de bolillos. Con lo cual tampoco era un momento para en mitad del proceso [TDT] antes de que se cerrara, sacar una ley cuya aplicación se iba a ver absolutamente condicionada por el mismo. Nadie sabía cómo iba a salir el proceso. (...) Entonces no puedes hacer una foto fija en mitad del proceso, una foto fija legal, cuando realmente esa ley puede verse muy afectada por el desarrollo de ese propio proceso. Entonces, la ley a partir de un determinado momento, sí que es verdad que cogió velocidad de crucero, pero no se aprobó y no entró en vigor hasta una fecha posterior a la finalización del proceso”* (Carmen Rodríguez, EP, 2015).

El testimonio de Carmen Rodríguez tiene valor pues colaboró directamente en la elaboración del anteproyecto de la LGCA de 2009 como se explicará más adelante y confirma de nuevo que el proceso de transición a la TDT era prioritario para el Gobierno socialista, más que la aprobación de la LGCA y de la creación del CEMA.

En la misma línea, Eladio Gutiérrez (EP, 2016) afirma que en el proceso de reforma *“el relanzamiento de la TDT procedimentalmente estaba por delante”*. Esta centralidad del proceso de transición a la TDT en la reforma del sector audiovisual socialista dista considerablemente de la estrategia inicial de 2004 explicada por García Castillejo (EP, 2015). El plan inicial era que primero se ponía en marcha el proceso de transición a la TDT, pero de forma coordinada con la LGCA y la Ley del CEMA, e inmediatamente después la LRTTE. Así, el proceso de transición a la TDT se entendía inicialmente como un eje alrededor del cual se debían acometer el conjunto de las reformas hasta llegar al 3 de abril de 2010, fecha del apagón analógico. También es cierto, que la transición a la TDT y las medidas legislativas aprobadas en la primera legislatura permitían, además, introducir más *“pluralidad”* en el sistema audiovisual español, objetivo fundamental de la reforma según apunta García Castillejo (EP, 2015). En este sentido, se debe reiterar lo señalado antes por un directivo del sector audiovisual (EP, 2015) *“a veces viene muy bien un*

*pretexto [TDT]”, haciendo alusión a que el Gobierno socialista podía así fomentar un escenario audiovisual concreto, formado por actores afines a sus intereses particulares.*

García Castillejo (EP, 2015) afirma que lo *“ideal hubiera sido que la norma se hubiera aprobado en la primera legislatura y a partir de ahí el proceso de transición hubiera sido más tranquilo y probablemente hoy hubiéramos tenido un escenario audiovisual distinto”*. El plan configurado en 2004 para la reforma del sector audiovisual permitía ensamblar las piezas del puzle y, en definitiva, tener una visión armónica del conjunto de la reforma. Al no aprobarse la LGCA inicialmente *“el director de orquesta no es capaz de acompañar todos los miembros de la orquesta”* (García Castillejo, EP, 2015).

En cuanto al rasgo de la opacidad, en general la falta de transparencia del Gobierno socialista en la elaboración del anteproyecto de la LGCA fue motivo de queja por parte de un buen número de actores del sector audiovisual (Segovia y Luján, 2010; Hernández Prieto, 2012, p.12; Zallo, 2010). Asimismo, lo fue de la mayoría de los partidos políticos en la tramitación del proyecto en las Cortes Generales, con excepción del PSOE, CiU y CC. Sobre la fase constitutiva se entrará de forma detallada más adelante en esta investigación.

Algunos de los entrevistados en esta tesis doctoral destacaron de igual modo, el rasgo de opacidad en el proceso de elaboración del anteproyecto de la LGCA (Carbonell, EP, 2015; Cortés, EP, 2015; Malaret, EP, 2015; Javier García, EP, 2015; Morales Fernández, EP, 2015 y Meda, CP, 2015). Morales Fernández (EP, 2015), ex asesor de la secretaría de Estado de Comunicación, destaca lo siguiente:

*“Había compartimentos de secretismos. Digamos que había cierta transparencia, pero era manifiestamente mejorable. No es que se trabajara enfrentados, pero sí que es verdad que el flujo de información podría haber sido mayor del que hubo”* (Morales Fernández, EP, 2015).

Otros actores interesados en la LGCA también criticaron la opacidad en el proceso de elaboración del anteproyecto de la norma como los presidentes de aquel momento de los Consejos Audiovisuales de Andalucía y Cataluña: Ramón Bultó y Ramón Font respectivamente; la ReMC<sup>330</sup> y ULEPICC<sup>331</sup>, entre otros. Así, Bultó y Font lamentan *“la escasa transparencia y participación con las que se han elaborado los sucesivos borradores y anteproyectos”*<sup>332</sup>. La ReMC (2009) manifestó en su informe de alegaciones sobre el anteproyecto de la LGCA remitido al Consejo de Estado, que no entendía porque no se

---

<sup>330</sup> La Red de Medios Comunitarios.

<sup>331</sup> ULEPICC-ESPAÑA, es una asociación sin ánimo de lucro, de docentes e investigadores de la comunicación, del Estado español. La declaración citada estuvo firmada por Luis A. Albornoz, Ramón Zallo (presidentes de la asociación) y sus miembros: Núria Almirón, Ángel Badillo, Alejandro Barranquero, Sagrario Beceiro, José María Bernardo, Montse Bonet, Rafael Díaz, María Isabel Fernández, Héctor Fouce, Marta Fuertes, Trinidad García Leiva, Aurora Labio, Juan Carlos Miguel, Javier Moreno, Félix Ortega, Félix Redondo, Josep Sanmarti, Ana Segovia, Francisco Sierra.

<sup>332</sup> Pereira, J.M. y Font, R. (17-10-2009). La asignatura pendiente de la democracia. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2009/10/17/sociedad/1255730407\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/10/17/sociedad/1255730407_850215.html) [Fecha de acceso: julio, 2016]

incluía a UTECA en el listado de entidades que el Gobierno socialista había concedido audiencia. En concreto, en la memoria del anteproyecto de la LGCA elaborada por la Secretaría General del Ministerio de la Presidencia,<sup>333</sup> se indica que en el procedimiento habían intervenido tres entidades: la CMT, la CNC y AUC. Y en cuanto a ULEPICC (2010), en su declaración sobre el proyecto de la LGCA, manifestaron que había habido “*una notable falta de transparencia y participación de actores sociales a la hora de elaborar el proyecto de ley, excepción hecha de la patronal del sector televisivo: UTECA*”. Esta participación privilegiada de UTECA es denunciada de forma generalizada por el conjunto de actores del sector audiovisual, grupos políticos y académicos.

Al respecto, tal y como se ha recogido en el capítulo IX, el Consejo de Estado destacó en su dictamen,<sup>334</sup> que no había constancia en el expediente de si había existido o no, un trámite de audiencia a las entidades o agentes económicos interesados o a las comunidades autónomas. Asimismo, subrayó que el anteproyecto de Ley General Audiovisual de 2005, sí que constó esta información en el expediente correspondiente (BOE, 17-09-2009). En este sentido, cabe recordar la larga lista de entidades a las que se les sometió a consulta el primer borrador del texto.

Ante la cuestión planteada a Óscar López del Partido Socialista (EP, 2015), de por qué UTECA no aparecía en el dictamen del Consejo de Estado, no hubo respuesta más allá de constatar el hecho. Sin embargo, confirmaba la interlocución directa entre el Gobierno socialista y UTECA durante todo el proceso de elaboración de la LGCA y defendió la transparencia, pues no se habían escondido en ningún momento. “*Todos hablábamos y públicamente*” (López, EP, 2015).

Morales Fernández (EP, 2015) compartía con cautela la sensación de que las tres entidades (CMT, CNC y AUC) que aparecen en la memoria de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Presidencia estaban presentes “*casi por compromiso*”, al ser las tres únicas entidades participantes visibles en la fase de iniciativa de la LGCA. Al respecto, García Castillejo (EP, 2015) coincide con esta apreciación al explicar que “*era una legislatura distinta, un trámite distinto, un anteproyecto también distinto, y, por lo tanto, los informes preceptivos, que no vinculantes, como el de la CNC o la CMT, se tenían que satisfacer, o sea que fue un acto puramente formal*”.

#### **14.2.5 UTECA como principal actor en la elaboración del anteproyecto de la LGCA**

La mayor crítica realizada al Gobierno socialista en la elaboración de la ley, se fundamentó en la participación casi exclusiva de UTECA en la elaboración del

---

<sup>333</sup> Expediente 1387/2009, con fecha de 27 de julio de 2009.

<sup>334</sup> Número de expediente: 1387/2009 (PRESIDENCIA)

anteproyecto de la LGCA, fomentando así un proceso de participación desigual con el resto de actores del sector audiovisual. Por tanto, es conveniente explicar cómo se produjo este trato preferente del Ejecutivo ante la patronal de la televisión privada estatal.

García Castillejo (EP, 2015) afirmaba que el anteproyecto de Ley General Audiovisual de 2005, fue neutral -en el sentido que no participó ningún actor directamente en la redacción del texto- y se consensuó con toda la industria. Y no se refiere exclusivamente a UTECA, sino también a los operadores de televisión públicos (estatales y autonómicos), la FORTA, la AUC, el sector de la electrónica de consumo y los operadores de red, entre otros. Una prueba de esta voluntad de consenso y de participación abierta, fue el listado con los numerosos organismos y asociaciones a los que se sometió en anteproyecto a consideración, tal y como se recoge en el expediente 1701/2005 publicado en el texto del dictamen del Consejo de Estado (BOE, 10-11-2005).

En cambio, en la segunda legislatura, el texto aprobado de la LGCA *“no es un texto dialogado, debatido con el conjunto del sector a diferencia del primero”* (García Castillejo, EP, 2015). Además, confirma que *“hubo una interlocución especial, privilegiada con UTECA”*. En la misma dirección, Morales Fernández (EP, 2015) señala que *“UTECA participó de manera muy directa en la LGCA, en el sentido que trasladó de manera eficaz y eficiente sus intereses al legislador”*.

Eladio Gutiérrez (EP, 2016), ante la pregunta de si la elaboración de la LGCA había estado consensuada con todo el sector audiovisual, entendiéndolo de forma amplia, como proponía antes García Castillejo (EP, 2015), respondía: *“No participa nadie más aparte de UTECA, ni los anunciantes, ni FAPAE...Nadie más interviene”*.

Siguiendo en la misma línea, Elisenda Malaret, exconsejera del CAC y profesora de Derecho administrativo de la Universidad de Barcelona (EP, 2015) comentaba: *“que fue un proceso demasiado pactado con el sector, es decir, con UTECA. Sí que es cierto que fue un debate opaco, pero el debate abierto tiene que darse en el Parlamento. Pero el hecho de debatir las leyes en el Parlamento no funciona. Ahí es donde está el problema”*. Santiago Ramentol (EP, 2015), el cual era consejo del CAC durante la elaboración de la LGCA, de igual modo que Malaret, opina de manera similar: *“Fue una negociación directa entre UTECA y la vicepresidenta. Esto está clarísimo. Todo el resto fue un engaño”*.

Josep María Carbonell (EP, 2015), expresidente del CAC va aún más lejos pues está convencido de que el despliegue del modelo audiovisual en España, el debilitamiento posterior de las televisiones públicas y la no existencia de un organismo de regulación audiovisual potente se debe a la capacidad de influencia que ha tenido UTECA en determinados ámbitos del poder político en España.



En cambio, desde una perspectiva menos crítica, algunos actores como Miguel Ángel Sacaluga y Óscar López entienden que el sector televisivo básicamente es UTECA: *“Se consensuó con UTECA. Yo creo que sí. Es que en UTECA estaban todos lo que optaban a licencia. Yo creo que se consensuó con todos menos con las Telecoms”* (Sacaluga, EP, 2016). En la misma línea, López (EP, 2015) consideraba: *“...que aquella ley se consensuó con el sector, que es UTECA, se consensuó con ellos. Y no entendería que fuera de otra forma. Ahora bien, no se hizo con UTECA contra los telespectadores o contra los sindicatos o contra los anunciantes”*.

Con respecto a la opinión de otros actores políticos entrevistados en esta investigación, aunque ya se entrará en detalle más adelante en este capítulo, cabe avanzar que Joan Ridaó de ERC (EP, 2014) opina que fue una ley inducida por UTECA, pero con el interés por parte del PSOE de satisfacer los intereses de esta asociación con el fin de obtener contrapartidas. Para Miguel Ángel Cortés del PP (EP, 2015), la LGCA fue acordada por María Teresa Fernández de la Vega y UTECA *“en las tinieblas”*. Critica igualmente, que el Gobierno socialista no consultara a nadie más en el sector. Jordi Casas, ex senador de CiU (EP, 2015), explicaba que quien lideró la elaboración de la LGCA fue María Teresa Fernández de la Vega, siendo ella misma quién negoció con los actores a los cuales afectaría esta norma: *“Básicamente los privados”*.

A continuación, se introducirá la valoración de algunos de los actores entrevistados, que forman parte del sector audiovisual sin pertenecer a UTECA, como Alejandro Perales de AUC, Miriam Meda y Javier García de la ReMC y Nuria Almirón de ULEPICC.

Perales (EP, 2015) considera que UTECA tuvo un papel *“importantísimo”* y añade: *“si alguien no se puede quejar de haber tenido ocasión de decir lo suyo, es UTECA. Está clarísimo”*. Para los representantes de la ReMC (CP, 2015), la LGCA fue fruto de la negociación entre María Teresa Fernández de la Vega y UTECA. Por su parte Almirón (EP, 2014), explica que UTECA siempre ha sido recibida con los brazos abiertos en Moncloa. Y en el caso concreto de la LGCA, todavía fue mucho más evidente. *“¿Qué hay crisis?, pues vamos a solucionarle la crisis. Vamos a hacérselo fácil al 100% (...). Está claro que es una ley hecha al dictado de UTECA”*.

Llegados a este punto, que UTECA tuvo un papel importante en la elaboración de la LGCA, es evidente para los testimonios recogidos en esta investigación ajenos a la patronal de las televisiones privadas. Sin embargo, ¿qué opinan al respecto los testimonios de UTECA? Desde Atresmedia, Carmen Rodríguez (EP, 2015) reconoce que no hubo una discusión *“sana”* en la preparación de la norma y admite el papel significativo que tuvo UTECA en la elaboración de la LGCA: *“Es cierto que, con toda probabilidad, la mayor*

*influencia que pueda haberse, al margen de la del propio Gobierno en esa ley, sea la nuestra. No lo dudo*". Resume el *media policy-making* así: *"Es cierto que fue una ley que se coció en Moncloa, se sazonó un poco por UTECA y prácticamente nada más. Simplemente creo que cabría añadir a CiU"*.

Carmen Rodríguez destaca especialmente el papel de CiU, puesto que el Gobierno socialista no disponía de mayoría absoluta y necesitaba su apoyo para la aprobación de la norma: *"La presencia de Convergencia no era desinteresada"* (Carmen Rodríguez, EP, 2015). Mientras que CiU participó de forma activa en la redacción de la ley, es decir, en la fase de iniciativa, el Partido Popular fue *"marginado completamente durante la tramitación de la ley"*, según Carmen Rodríguez (EP, 2015).

Mario Rodríguez, Secretario del Consejo de Administración de Mediaset, (EP, 2015), cuando se le sugiere el clima de favoritismo fruto de la estrecha relación entre María Teresa Fernández de la Vega con UTECA, explica que se exagera un poco al respecto.

*"El gran trato de favor que nos dispensaron... ¡Bueno! Depende con lo que lo compares. Si lo comparas con el trato que nosotros tenemos con el actual Gobierno, desde luego aquello era un trato de favor. Yo no creo que fuera un trato de favor porque se hicieron cosas que se tenían que hacer (...) ¿Qué nos vino bien? Claro que sí. ¿Pero era algo absolutamente anormal o irracional e injustificable? Yo creo que no."*

Frente a la crítica generalizada de que la LGCA había sido muy consensuada con UTECA y poco con el resto de actores responde que lo ignora y añade: *"Lo que sí que te puedo decir, es que no nos fue mal en términos generales. Eso no quiere decir que hayamos recibido un trato de favor"* (Mario Rodríguez, EP, 2015).

Eladio Gutiérrez (EP, 2016) y un directivo del sector audiovisual (EP, 2015), coinciden en afirmar que los autores intelectuales de la LGGA –refiriéndose tanto al Gobierno socialista como a UTECA, pero sobre todo a esta última- en la actualidad reniegan de ella. Ambos aluden a la frase de John F. Kennedy: *"La victoria tiene un centenar de padres pero la derrota es huérfana"*. Al principio, había muchos "padres" que reivindicaban haber elaborado la LGCA, *"todo el mundo presumía de haber sido redactor de esa norma"* (directivo sector audiovisual, EP, 2015). Cuando se puso en evidencia que la norma tenía deficiencias notables a nivel formal y de contenido, al no proteger los canales adicionales de la TDT, se quedó huérfana. La sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2012 que obligó al cierre de nueve canales digitales condenó el prestigio que había tenido hasta ese momento la LGCA.

#### 14.2.6 El papel principal de María Teresa Fernández de la Vega

María Teresa Fernández de la Vega decidió aplazar el procedimiento de los anteproyectos de la Ley General Audiovisual y de la Ley del CEMA en 2005. A partir de entonces decidió encargarse personalmente de ambas normas desde el Ministerio de la Presidencia. Además, de la Vega coordinó el resto de medidas legislativas vinculadas al sector audiovisual aprobadas en la segunda legislatura de Zapatero. De hecho, según Sacaluga (EP, 2016) fue Zapatero quién le pidió personalmente después de la marcha de Barroso que se encargara de poner orden en el sector audiovisual. Según este testimonio las razones de este encargo personal y directo eran múltiples, pero se resumían en el alto voltaje político de la regulación de la televisión. Entre ellas estaban las pugnas dentro del propio partido socialista sobre cómo definir el modelo audiovisual que se estaba estableciendo en España, la complicada situación financiera de las empresas del sector audiovisual, la difícil situación de RTVE y, más adelante, la irrupción de la crisis y las críticas de algunos operadores de televisión que acusaban al Gobierno de favoritismo hacia La Sexta (Sacaluga, EP, 2016).

Todos los actores entrevistados en esta investigación, en mayor o menor medida, reconocen que la vicepresidenta primera tuvo un papel fundamental en la elaboración de la LGCA (Almirón, EP, 2014; Batet, EP, 2015; Carbonell, EP, 2015; Carmen Rodríguez, EP, 2015; Casas, EP, 2015; Cortes, EP, 2015; directivo sector audiovisual, EP, 2015; García Castillejo, EP, 2015; Gutiérrez, EP, 2016; Javier García, EP, 2015; Malaret, EP, 2015; Mario Rodríguez, EP, 2015; Meda, CP, 2015; Morales Fernández, EP, 2015; Perales, EP, 2015; Ramentol, EP, 2015; Ridaó, EP, 2014; Sacaluga, EP, 2016).

Establecido su papel esencial, lo interesante y desconocido y principal aportación de esta investigación, es desarrollar cómo se desarrolló este papel fundamental de María Teresa Fernández de la Vega en la elaboración del anteproyecto de la LGCA. Ahora bien, antes de explicar el cómo, cabe puntualizar que su destacada participación no debe implicar una visión negativa *per se*. De hecho, algunos actores entrevistados alaban, desde perspectivas distintas, el papel de María Teresa Fernández de la Vega en la elaboración de la norma.

Para Sacaluga (EP, 2016) María Teresa Fernández de la Vega se encaró a la LGCA con una voluntad independiente desde el punto de vista empresarial. *“Ya no había amigos detrás. Entonces se encaró hablando con la gente, hablando con todo el mundo. Y yo creo que eso es positivo”*. También, explica que, como contrapartida a tales negociaciones, sobre todo en épocas en que no hay mayorías absolutas en el Gobierno, *“tú tienes que sacar una ley, tú tienes que negociar”*. Malaret (EP, 2015), Casas (EP, 2015) y Perales (EP, 2015) consideran que María Teresa Fernández de la Vega se tomó la LGCA a título muy personal.

*“Y gracias a ella, se aprobó esta ley. Gracias a su tenacidad y fuerte carácter”*, afirma Malaret (EP, 2015). *“Tengo que reconocer que cuando esta señora se ponía en un tema, se ponía de verdad. Era peleona”*, asevera Casas (EP, 2015). Eso sí, matiza Perales (EP, 2015), *“con una sensibilidad especial hacia los operadores televisivos”*.

En líneas similares, Carmen Rodríguez (EP, 2015) destaca el papel protagonista de María Teresa Fernández de la Vega en la LGCA. *“Fue la comandante H. Ella fue quién gestó, quién pilotó, quién decidió y quién marcó no solamente el contenido de la ley, su forma en buena media”*. Por su parte, Mario Rodríguez (EP, 2015), afirma igualmente que *“se lo tomó muy en serio y lo llevó muy de la mano”*. Además, señala, que la vicepresidenta era una persona que conocía muy bien el tema y tenía muy claro que es lo que quería y cómo se tenía que llevar a término.

#### **14.2.7 El proceso de elaboración del anteproyecto de la LGCA en Moncloa**

A partir del rechazo de María Teresa Fernández de la Vega de los dos anteproyectos de 2005, se trabajó el anteproyecto de la LGCA de 2009 desde el Ministerio de la Presidencia. También, este rasgo en la elaboración de dicho anteproyecto es indicativo del papel clave que tuvo la vicepresidenta primera (Morales Fernández, EP, 2015; Ramentol, EP, 2015).

Desde una perspectiva técnica, la regulación en materia audiovisual está más cerca del Ministerio de Industria, pero quién administró<sup>335</sup> *“realmente”* las televisiones en el último Gobierno socialista fue la vicepresidenta primera (Mario Rodríguez, EP, 2015). Así, se prescindió de contar con el personal del Ministerio de Industria para la elaboración del anteproyecto de la LGCA (Carmen Rodríguez, EP, 2015; García Castillejo, EP, 2015; Morales Fernández, EP, 2015). *“No contaron con ellos para nada, a pesar de ser los que más sabían sobre esto, con diferencia”* (Carmen Rodríguez, EP, 2015). El Ministerio de Industria solo participó a través de la comisión de secretarios y subsecretarios de Estado. Es decir, en el momento de la fase inicial del proceso legislativo en el que todos los ministerios del Gobierno, revisan los anteproyectos normativos y aportan -sobre todo aquellos afectados por la materia- sus observaciones. Por tanto, el Ministerio de Industria no estuvo en la concepción del texto (Morales Fernández, EP, 2015). Como el anteproyecto no se elaboró desde el Ministerio de Industria, el texto no tuvo que pasar por la SETSI, aunque hubiera sido lo más lógico por el tipo de materia que iba a ser regulada (Gutiérrez, EP, 2016; Javier García, EP, 2015). Al respecto, Eladio Gutiérrez (EP, 2016) señala, que *“se quitaron los que sabían en Presidencia y los apartaron. Y sobre todo no llamaron a consultas ni pasaron*

---

<sup>335</sup> En este sentido, Mario Rodríguez (EP, 2015) destaca de igual modo, que en el Gobierno de Rajoy (2011-2015), también fue la vicepresidenta Soraya Sáez de Santamaría la persona encargada de administrar el sector televisivo.

*ninguna información a la gente de la SETSI, que nominalmente son los que saben de estas cosas, y pueden opinar”.*

Un apunte interesante y relevante es que, si el anteproyecto de la LGCA se hubiera trabajado en la SETSI, debería haber pasado por el CATSI (Consejo Asesor de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información), un órgano asesor del Gobierno en materia de telecomunicaciones y sociedad de la información. En dicho órgano se encuentran representados una parte importante de los actores que podrían haber estado interesados en la LGCA, como las Administraciones autonómicas y la Administración local; industriales y comercializadores; prestadores de servicios de telecomunicación, de difusión y de la sociedad de la información; usuarios representantes de asociaciones; los sindicatos más representativos del sector; los colegios profesionales y personalidades de reconocido prestigio en el sector de las telecomunicaciones y de la sociedad de la información<sup>336</sup>. De este modo, algunos de estos actores citados, que no tuvieron acceso al texto del anteproyecto de la LGCA del Ministerio de la Presidencia, hubieran podido participar en esta primera fase de elaboración de la norma.

Desde el Ministerio de la Presidencia, el anteproyecto de la LGCA se elaboró por un grupo muy reducido de personas, bajo las instrucciones de la vicepresidenta primera (Carmen Rodríguez, EP, 2015; García Castillejo, EP, 2015; Malaret, EP, 2015; Mario Rodríguez, EP, 2015; Morales Fernández, EP, 2015; Perales, EP, 2015). Incluso, la secretaría de Estado de comunicación quedó excluida (García Castillejo, EP, 2015; Morales Fernández, EP, 2015). En general, el proceso de elaboración del anteproyecto fue heterodoxo, puesto que no se trabajó como el resto de leyes a partir de distintos grupos de trabajo. Se condujo además muy en secreto, según Morales Fernández (EP, 2015). La excepcionalidad como rasgo distintivo de dicho proceso es un aspecto en que también coinciden otros actores entrevistados (Carmen Rodríguez, EP, 2015; Javier García, EP, 2015).

¿Quién formó parte del grupo reducido que elaboró el anteproyecto de la LGCA en el Ministerio de la Presidencia? Por parte del Estado, el primer participante directo en la redacción del texto fue Francisco Caamaño Domínguez (Carmen Rodríguez, EP, 2015; directivo sector audiovisual, EP, 2015; Gutiérrez, EP, 2016; Javier García, EP, 2015; Mario Rodríguez, EP, 2015; Morales Fernández, EP, 2015), secretario de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios<sup>337</sup>. Estuvo en el cargo desde el 14 de abril de 2008, siendo éste de nueva creación; constituido en la segunda legislatura de Zapatero y

---

<sup>336</sup> Ministerio de Industria, Energía y Turismo (2016). Consejo Asesor de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información. *minetur.gob.es*. Disponible en: <http://www.minetur.gob.es/telecomunicaciones/es/ES/SecretariaDeEstado/Consejos/Paginas/ConsejoTeleco.aspx>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>337</sup> Efe (2008). Francisco Caamaño, el hombre de los jueves. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/tags/7b/francisco-caamano.html> [Fecha de acceso: julio, 2016]

dependiente de la vicepresidenta primera, María Teresa Fernández de la Vega. Más adelante, el 24 de febrero de 2009 asumió el cargo de ministro de Justicia<sup>338</sup>, substituyendo así a su antecesor Mariano Fernández Bermejo.

El segundo participante desde el Ministerio de la Presidencia, fue José Luís Rodríguez Álvarez, director general de Coordinación Jurídica de dicho Ministerio desde abril de 2008 (Carmen Rodríguez, EP, 2015; Mario Rodríguez, EP, 2015; Morales Fernández, EP, 2015). La Dirección General de Coordinación Jurídica, también se integraba en la Secretaría de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios del Ministerio de la Presidencia. Este órgano directivo también fue de nueva creación del mismo modo que la Secretaría donde se integra. Tal y como se ha apuntado en el capítulo IV de esta investigación, la misión principal encomendada fue la de atender a la naturaleza de sus funciones de coordinación, información y asistencia al Gobierno en sus relaciones con el Parlamento y otros poderes del Estado en materias referidas al orden constitucional. Actualmente, José Luis Rodríguez Álvarez, es el director de la Agencia Española de Protección de Datos. Esta información es relevante puesto que fue el día de su comparecencia, con motivo de la comunicación por parte del Gobierno sobre la propuesta de su nombramiento, celebrada en la sesión de la Comisión Constitucional de 9 de junio de 2011, cuando manifestó públicamente –aunque no fuese ese el propósito general- su participación en la LGCA. *“Me correspondió dirigir el grupo de trabajo que elaboró el borrador de la que luego pasaría a ser la Ley General de Comunicación Audiovisual”*, señaló Rodríguez Álvarez mientras explicaba su trayectoria profesional como director general de Coordinación Jurídica (DS, 08-06-2011).

Sobre lo apuntado, se deben hacer dos consideraciones distintas. La primera es que resulta curioso que precisamente los máximos representantes de los nuevos órganos creados, fueran los dos participantes principales del Ministerio de la Presidencia que elaboraron el texto del anteproyecto de la LGCA desde un punto de vista técnico. La segunda, concierne a que ni Caamaño ni Rodríguez Álvarez eran expertos en regulación sobre materia audiovisual. Como se explicará más adelante, tal inexperiencia trajo consigo algunos problemas técnicos en la redacción del texto de LGCA.

El tercer participante del Ministerio de la Presidencia que intervino directamente en el anteproyecto de la LGCA fue Ángeles Puerta, directora de Comunicación<sup>339</sup> de la vicepresidenta primera desde 2004 a 2010 (Carmen Rodríguez, EP, 2015, García Castillejo, EP, 2015; Mario Rodríguez, EP, 2015; López, EP, 2015; Morales Fernández, EP, 2015).

---

<sup>338</sup> Efe (24-02-2009). Francisco Caamaño promete su cargo como nuevo ministro de Justicia. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/02/24/espana/1235458362.html>. [Fecha de acceso: julio, 2016]

<sup>339</sup> Charo, M. (28-09-2005). Periodistas a la sombra del Gobierno de Zapatero. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2004/05/03/comunicacion/1083604040.html>. [Fecha de acceso: julio, 2016]

Anteriormente, Ángeles Puerta había coordinado la campaña que llevó a Zapatero a La Moncloa en 2004. Según informa Daniel Forcada en el periódico digital El Confidencial<sup>340</sup>, en el momento que María Teresa Fernández de la Vega abandonó el Gobierno en 2010, también lo hizo Ángeles Puerta. Forcada considera que la periodista, con seis años junto a su mentora en el cargo, aunque se moviera en segundo plano, tenía una función muy importante y gozó de gran poder e influencia ante los medios de comunicación.

Ángeles Puerta se encargó de la interlocución directa con el sector audiovisual (García Castillejo, EP, 2015) y como mano derecha de María Teresa Fernández de la Vega su papel fue clave en el desarrollo de la LGCA (García Castillejo, EP, 2015; López, EP, 2015; Morales Fernández, EP, 2015). La directora de comunicación se encargaba de organizar los trabajos, determinando las consignas más políticas de lo que debía ser la LGCA. *“Muy en relación con el sector privado audiovisual de este país”*, explica Morales Fernández (EP, 2015).

En general, según lo dicho, la tarea principal encomendada a Ángeles Puerta en torno a la LGCA, distaba de la tarea de redactar la propia norma desde una perspectiva técnica. Sin embargo, un actor del sector de la televisión privada (EP, 2015), confirma que incluso participó en tal redacción. Es probable que aparte de los tres actores mencionados, colaborara alguien más de forma puntual en la redacción del anteproyecto de la LGCA. Sin embargo, según indica Morales Fernández (EP, 2015), el rumor que corría en Moncloa por aquel entonces, era que básicamente los redactores del texto fueron Francisco Caamaño y José Luis Rodríguez Álvarez.

En definitiva, a partir de los testimonios, todo parece indicar que el núcleo duro y reducido del Ministerio de la Presidencia que trabajó en el anteproyecto de la LGCA, estuvo formado por los tres actores mencionados bajo la dirección de la vicepresidenta primera, María Teresa Fernández de la Vega.

Llegados a este punto cabe preguntarse, ¿participó UTECA directamente en la elaboración del anteproyecto de la LGCA? Los datos obtenidos en esta investigación confirman que UTECA no solamente negoció directamente con el grupo de trabajo del Ministerio de la Presidencia, sino que colaboró de forma directa en la redacción del texto de la LGCA.

---

<sup>340</sup> Forcada, D. (29-10-2010). Rubalcaba prescinde del antiguo equipo de De la Vega en Moncloa. *elconfidencial.com*. Disponible en: [http://www.elconfidencial.com/espana/2010-10-29/rubalcaba-prescinde-del-antiguo-equipo-de-de-la-vega-en-moncloa\\_242963/](http://www.elconfidencial.com/espana/2010-10-29/rubalcaba-prescinde-del-antiguo-equipo-de-de-la-vega-en-moncloa_242963/). [Fecha de acceso: julio, 2016]

#### **14.2.8 Reuniones entre UTECA y el Ministerio de la Presidencia**

UTECA se reunió con Francisco Caamaño y José Luís Rodríguez Álvarez de forma semanal en Moncloa durante el período de elaboración del anteproyecto de la LGCA en 2009. El objetivo de estas reuniones consecutivas era el de negociar directamente con el Gobierno socialista –en concreto con el grupo reducido mencionado del Ministerio de la Presidencia- el contenido de dicha norma (Carmen Rodríguez, EP, 2015; Cortés, EP, 2015; Mario Rodríguez, EP, 2015; Gutiérrez, EP, 2016). Según detalla Mario Rodríguez (EP, 2015), Caamaño, Rodríguez Álvarez y su equipo, reportaban directamente lo sucedido en las reuniones a María Teresa Fernández de la Vega y a su *“mano derecha”*, Ángeles Puerta.

Mario Rodríguez (EP, 2015) matiza esta participación de UTECA y la reduce a los dos principales operadores televisivos. Como representante de Mediaset insiste en que UTECA *“no pintaba nada”* y añade: *“la prueba es que estábamos presentes representantes de cada una de las televisiones. Si UTECA hubiera pintado algo, pues se hubiera mandado al director general o a quién fuera (...)”*. Carmen Rodríguez (EP, 2015) explica que UTECA no es una asociación fácil, de forma habitual se producen conflictos. Además, apunta que Atresmedia desde siempre, ha tenido una voluntad y un planteamiento más asociativo que su competidor. No obstante, *“hay cuestiones en las que no tenemos ningún problema en ponernos de acuerdo”* (Carmen Rodríguez, EP, 2015). Es el caso de los intereses comunes con respecto a la LGCA. Morales Fernández (EP, 2015) recuerda: *“En aquel entonces, sí que es verdad que hicieron piña, porque tuvieron un objetivo común que era el intentar de alguna manera obtener el máximo rédito posible a una norma”*.

Tanto Carmen Rodríguez (EP, 2015) de Atresmedia como Mario Rodríguez (EP, 2015) de Mediaset, confirman su asistencia a las reuniones mencionadas y su participación en el anteproyecto de la LGCA. Sin embargo, en línea de lo señalado anteriormente, en la diversa documentación trabajada en esta investigación, no se ha hallado indicio alguno de la presencia de UTECA como tal en el proceso de elaboración de la norma. También Javier García (EP, 2015) de ReMC, señala que no encontró ningún tipo de información en los medios de comunicación en aquel momento, que apuntara de forma explícita las reuniones acontecidas entre el Gobierno socialista y UTECA en motivo de la LGCA. Y añade que el Gobierno tuvo cuidado en que no se filtrase este tipo de información y en consecuencia *“no conseguimos encontrar ninguna prueba”* (Javier García, EP, 2015).

#### **14.2.9 La participación de UTECA en el anteproyecto de la LGCA**

Carmen Rodríguez (EP, 2015) y Mario Rodríguez (EP, 2015) coinciden en que una parte importante del tiempo transcurrido en dichas reuniones, lo dedicaban a clarificar y a explicar a los responsables de la redacción del texto de la ley algunos conceptos y aspectos



vinculados a la legislación audiovisual – sobre todo vinculados a la publicidad- los cuales no dominaban por no tratarse de su ámbito de especialización. En este sentido, Mario Rodríguez (EP, 2015) explica: *“gran parte del tiempo en aquellas interminables reuniones se utilizaba para intentar enseñarles qué es lo que ocurría o de qué iba esto. Intentando que cuando comprendieran cómo funcionaban las cosas pues pudieran hacer algo”*. Por su parte un directivo del sector audiovisual (EP, 2015), critica la presencia de la periodista Ángeles Puerta en la redacción de la norma: *“Yo no tengo nada en contra de los periodistas, pero es una periodista y las redacciones legales pues debe hacerla gente con conocimientos legales porque si no pasa lo que ha pasado, que es una ley de técnica legislativa muy deficiente, muy deficiente”*.

Eladio Gutiérrez (EP, 2016), que por aquel entonces era el presidente de Impulsa TDT y se reunía habitualmente con los representantes de las televisiones privadas con el fin de conciliar intereses de este sector en el proceso de implantación, promoción y transición de la TDT, señala que un director general del sector televisivo le explicó directamente cómo funcionaban las reuniones semanales mencionadas. Según este testimonio, María Teresa Fernández de la Vega encomendó el borrador de la LGCA a Francisco Caamaño. UTECA estaba muy satisfecha de que fuera el encargado de gestionar dicho anteproyecto -a pesar de su desconocimiento sobre el ámbito audiovisual - puesto que era una persona muy ordenada y catedrático de Derecho administrativo. Gutiérrez (EP, 2016) explicaba cómo trabajaban:

*“Entonces él nos está haciendo el esqueleto. Está poniendo los huesos en su sitio. Y nosotros le decimos de la televisión pública, de la publicidad... y va armando, poniendo las piezas del puzzle, del esqueleto y nosotros lo vamos rellenando, dándoles los datos”*.

Gutiérrez (EP, 2016), explica que después de la dimisión del Ministro de Justicia, Mariano Fernández Bermejo<sup>341</sup> se nombró Francisco Caamaño como su sustituto. En ese contexto y a partir de lo acontecido, los representantes de Mediaset y Atresmedia lamentaron el nombramiento porque pensaban que Caamaño ya no podría seguir en su encargo de redacción del anteproyecto de la LGCA, cuando estaban a punto de culminar el anteproyecto. *“¡Ya lo teníamos al alcance de la mano! ¡Era nuestra, nuestra ley!”*, le transmitieron a Gutiérrez (2016, EP).

Al principio, después del nombramiento, hubo unos meses de paralización en la elaboración del anteproyecto de la LGCA. No obstante, poco después y para satisfacción de

---

<sup>341</sup> *“La renuncia de Bermejo se produjo después del escándalo político que se desató tras su participación en una cacería en Jaén junto al juez Baltasar Garzón cuando éste estaba instruyendo el sumario del 'caso Gürtel' y después de conocerse que no contaba con la licencia obligatoria para cazar en Andalucía y que utilizaba para uso personal una finca estatal en Quintos de Mora (Toledo)”*. Efe (24-02-2009). Francisco Caamaño promete su cargo como nuevo ministro de Justicia. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/02/24/espana/1235458362.html>. [Fecha de acceso: julio, 2016].

las televisiones privadas, Caamaño reanudó su tarea de redactar el texto, a pesar de su cargo como ministro de Justicia (Gutiérrez, EP, 2016).

*“¿Cómo funcionaba en la práctica?” se autocuestiona un directivo del sector audiovisual (EP, 2015) refiriéndose a la participación de UTECA en el anteproyecto de la LGCA. “Pues fundamentalmente nos mandaban borradores. Y nosotros los devolvíamos con control de cambios”, afirma el directivo (EP, 2015). Una versión confirmada también por Ramón Colom, actual presidente de FAPAE, en el contexto de las Jornadas de Formación y Empleo en Comunicación, organizadas por ATIC<sup>342</sup> y celebradas el 29 y 30 de junio de 2015 en Pamplona. En la mesa redonda de asociaciones, “Academia de la Televisión y FAPAE”, aseguró que la asociación de productores catalanes, PROA<sup>343</sup>, recibieron por equivocación un borrador del anteproyecto de la LGCA, donde se indicaba en el artículo 4 “a rellenar por UTECA”. También, un directivo del sector audiovisual (EP, 2015) confirma que desde UTECA se hicieron redacciones, aunque matiza que los textos finales los redactó Caamaño, el cual “incluso cuando era el Ministro de Justicia, a ratos perdidos sacaba algún tiempo para hacer los remates finales”.*

El proceso de elaboración del anteproyecto de la LGCA muestra que fue un proceso peculiar. Principalmente por dos razones. La primera, por el encargo de elaborar dicho anteproyecto a un grupo reducido de juristas ajenos a la legislación audiovisual, prescindiendo del Ministerio de Industria, el cual es el departamento ministerial más experto en este ámbito. Al respecto se debe añadir la matización de García Castillejo (EP, 2015), sobre que todas las políticas en materia de comunicación social se orientan desde el Ministerio de la Presidencia. *“Esto siempre ha sido así”, asevera García Castillejo (EP, 2015). Sin embargo, los aspectos más técnicos vinculados al espectro radioeléctrico han obligado a trabajar habitualmente junto al Ministerio de Industria. Pero, también es cierto, insiste este actor, que en ese momento se opta por un planteamiento distinto, puesto que “es verdad que el Ministerio de Industria, la Secretaria de Estado de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, habían sido hasta la fecha los competentes en materias de comunicación audiovisual” (García Castillejo, EP, 2015).*

La segunda, por el alto grado de participación de un grupo de interés como las principales televisiones de forma directa en un anteproyecto de ley. Es decir, tal participación no se centró exclusivamente en la negociación y defensa de sus intereses, sino que por los motivos que fuese, se dio un paso más allá al participar directamente en la redacción del borrador. Aunque de igual modo, bien cierto es <que, desde una perspectiva general, el proceso de elaboración del anteproyecto de la norma, y posteriormente, el

---

<sup>342</sup> Asociación de universidades con Titulaciones de Información y Comunicación

<sup>343</sup> Federación de los Productores Audiovisuales de Cataluña

procedimiento seguido en la tramitación del proyecto de la LGCA en la Cortes Generales, no difirió de otras normas en el sentido de que, como todas, la LGCA debía respetar unos trámites concretos (Carbonell, EP, 2015). No obstante, tal y como se ha señalado en el capítulo IV de esta investigación, la fase de iniciativa vinculada al proceso de elaboración de un anteproyecto de ley, está regulado de forma escasa, puesto que *“se enumeran una serie de trámites aislados, una serie de fases de eficacia desigual y que no conforman el procedimiento completo”* (García-Escudero, 2000, p.57 en Ovejero, 2008, p.133). La consecuencia directa a la escasa regulación, es que estos procesos se realizan de manera informal (Maestro, 1991, p.97). Asimismo, el Derecho español no establece una obligación general de audiencia a los ciudadanos en la fase de elaboración de proyectos de ley. Por ello, la regulación normativa en cuanto a los instrumentos de participación ciudadana del procedimiento legislativo ofrece en este país un balance claramente insatisfactorio, ya que su uso queda en gran medida condicionado a la voluntad del Gobierno o de la mayoría parlamentaria (Martínez-Pujalte, 2010, p.257). Lo más curioso de todo es que la realidad es otra muy distinta, sobre todo, en cuanto a los grupos de interés con mayor influencia, porque el contacto entre la sociedad civil con los técnicos y los responsables políticos existe de forma constante en todas las fases del proceso de producción normativa; desde la fase iniciativa en el Gobierno hasta la fase integradora en el Parlamento (Ovejero, 2008, p.145).

Dicho esto, cabe matizar, que, si bien es cierto que una participación tan privilegiada de un actor como las principales televisiones privadas en la elaboración de una norma, puede considerarse como poco ético desde un punto de vista político, y por supuesto lejos de la idónea responsabilidad política de un Gobierno que se debe al interés general, el Ejecutivo socialista no vulneró ninguna norma al respecto y se movió dentro de los marcos legales permitidos.

#### **14.2.10 Intereses de UTECA en la LGCA**

A lo largo de esta investigación, se han ido introduciendo los intereses de UTECA en la legislación en la reforma del sector audiovisual diseñada por el Gobierno socialista en 2004, y desarrollada a lo largo del mandato de Zapatero. Algunos de estos intereses fueron evolucionando y aumentando con el tiempo. Un ejemplo ilustrativo es lo ya señalado antes sobre la petición realizada en la LRTTE<sup>344</sup> de 2006, que trataba de limitar la emisión de publicidad en RTVE a 9 minutos por hora natural. Dos años más tarde sobre el mismo

---

<sup>344</sup> Ley de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal de 2006

aspecto, la petición realizada en la Jornada Anual UTECA 2008<sup>345</sup>, fue la supresión total de la publicidad en la televisión pública, tanto en el ámbito estatal como autonómico y local.

También hubo otros intereses que cambiaron de una legislatura a otra. Así, en la primera, no les interesó que se regulara la TDT con modalidad de pago. En cambio, en la segunda, estaban de acuerdo, en general, en que se introdujera dicha modalidad, aunque discrepaban algunos operadores de televisión en el *timing* para aprobar la medida.

De igual modo ocurrió con respecto a la relajación de los límites de concentración. Los operadores de televisión comercial en abierto firmaron el pacto de editores en el que si se comprometían a colaborar económicamente en el proceso de implantación de la TDT y dejaban entrar a nuevos operadores (Cuatro y La Sexta), se verían recompensados después del apagón analógico con un *múltiplex* completo para cada operador, inclusive los nuevos entrantes. Sin embargo, también en la Jornada Anual UTECA 2008, se evidenció públicamente el interés de la asociación en que se permitieran *“las participaciones cruzadas mediante un moderno sistema anti-trust en el que la medida sea la cuota de audiencia acumulable a través de adquisiciones y/o fusiones”* (UTECA, 2008).

Al respecto, se debe tener muy en cuenta que el contexto de bonanza económica del cual gozaba el sector audiovisual en la primera legislatura (2004-2008) –destacando especialmente Antena 3 y Telecinco por ser de las cadenas más rentables de Europa- distó enormemente del contexto económico de la segunda legislatura, marcado por la irrupción de la crisis económica y financiera que afectó especialmente al sector publicitario, principal fuente de financiación de las televisiones comerciales en abierto. Pero el sector televisivo, también se enfrentó a otras crisis, según apuntó el presidente de UTECA, Alejandro Echevarría, en la Jornada Anual 2009<sup>346</sup>, la de modelo y la de cambio tecnológico y convergencia de soportes (UTECA, 2009). Y fue precisamente el poder paliar los efectos negativos de esta *“triple crisis”* en el sector de la televisión comercial en abierto, el argumento principal que empleó UTECA para presionar al Gobierno socialista, y en especial, a María Teresa Fernández de la Vega, con el objetivo fundamental de que se materializaran sus principales intereses en la esperada LGCA.

Así, relacionado con la segunda legislatura de Zapatero (2008-2011) se ha puesto de manifiesto a lo largo de la 4ª parte de esta investigación, que algunos de los principales intereses de UTECA se consiguieron materializar a nivel legislativo a su favor, incluso antes de la aprobación de la LGCA. Sin embargo, cierto es que la normativa aprobada durante este periodo formaba parte de una misma reforma audiovisual (Mario Rodríguez, EP, 2015).

---

<sup>345</sup> Jornada Anual UTECA 2008. Celebrada en el Hotel Wellington el 6 noviembre.

<sup>346</sup> Jornada Anual UTECA 2009. Celebrada en el Hotel Wellington el 12 noviembre.

Junto a lo anterior, cabe recordar las tres medidas aprobadas y analizadas en los tres capítulos anteriores: el Real Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones (convalidado después en la Ley 7/2009 con el mismo nombre), que flexibilizó los límites de concentración en el sector televisivo; el Real Decreto-ley 11/2009, de 13 de agosto, por el que se regula, para las concesiones de ámbito estatal, la prestación del servicio de televisión digital terrestre de pago mediante acceso condicional, el cual establecía las bases para introducir la TDT con modalidad de pago, y la Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la CRTVE, que disponía un nuevo modelo de financiación para la Corporación, que entre otros aspectos, suprimía la publicidad en la televisión pública estatal. Y asimismo se establecía una serie de obligaciones específicas a RTVE sobre servicio público.

Se ha apuntado antes, que estas tres normas formaban parte de la misma reforma audiovisual. Al respecto cabe destacar que el contenido de la Ley 7/2009, de medidas urgentes en materias de telecomunicaciones, de forma prácticamente íntegra se incluyó en la LGCA (Zallo, 2010). De igual modo ocurrió con el Real Decreto-ley 11/2009 por el que se regulaba la TDT con modalidad de pago (García Castillejo, 2012, p.239). En cuanto a la televisión pública estatal, debido a que las normas de LRTTE de 2006 y la de Financiación de 2009, influyeron de modo decisivo en la configuración de la normativa básica del servicio público, ambas normas siguieron vigentes después de la aprobación de la LGCA. De hecho, solo sufrieron algunas modificaciones, recogidas en el caso de la LRTTE en la Disposición final segunda y la Ley de Financiación en la Disposición final tercera (Fernández Farreres, 2012, p.121; BOE, 01-04-2010).

Se ha explicado igualmente en los capítulos anteriores, que argumentos como la crisis económica y financiera o una implantación a la TDT exitosa, se habían empleado en la exposición de motivos y en la tramitación de las tres medidas citadas, o para justificar la propia medida, o bien para justificar su rápida tramitación. En este sentido, el argumento de la *“triple crisis”* de UTECA no solo sirvió para que el Gobierno socialista aprobara una normativa concreta satisfaciendo así sus intereses, sino también para que lo fuera de forma urgente y rápida antes de la aprobación de la ley general. En opinión de Zallo (2011b, p.52), el argumento de la crisis ayudó al Gobierno socialista a la legitimación de un brusco giro de 180 grados en su política en materia audiovisual en la segunda legislatura (2008-2011). En este sentido y en relación a las medidas legislativas citadas antes y también a la LGCA, *“la crisis no es la causa sino un factor de agravamiento de una situación generada por decisiones políticas”* (Zallo, 2011b, p.52),

Pero UTECA ambicionaba mucho más que la supresión de la publicidad en RTVE. Así, UTECA lo que quería, como se ya se ha apuntado, era que la televisión pública -en su

globalidad- dejara de emitir publicidad, ya fuese estatal, autonómica o local. No obstante, el interés de UTECA en la regulación de las televisiones públicas de ámbito autonómico y local, no se limitaba al aspecto sobre financiación referido antes. De hecho, en la Jornada Anual UTECA 2008, Echevarría fue muy claro sobre cómo tenía que ser la futura LGCA, *“de aplicación general en todo el territorio español y con eficacia para todas las televisiones”*. Para ello, la mayor parte de sus preceptos debían tener carácter de norma básica. Y añadió que *“la prohibición de publicidad y la obligación de contenidos de servicio público para la televisión pública deben ser normas que obliguen por igual a todas las públicas: nacional, autonómica y municipal”* (UTECA, 2008).

Por tanto, desde una perspectiva global el interés de UTECA en la LGCA era el de establecer un modelo básico para todo el sector audiovisual, ya fuera privado o público y en todos sus ámbitos de cobertura. Sin embargo, no hay que perder de vista que el objetivo final, probablemente, fuese el de disponer en un futuro, de más ingresos publicitarios al liberarse más parte de la tarta publicitaria. En el caso de imponer obligaciones específicas vinculadas al servicio público en los contenidos, independientemente del ámbito de cobertura, responde a unos de sus reclamos históricos alrededor de la televisión pública, relacionado con no competir por la audiencia a través de una programación parecida en contenidos. De esta forma, se aseguraba más cuota de pantalla y por consiguiente más ingresos.

En la misma línea, UTECA solicitó al Gobierno socialista que cada televisión pública tuviera como máximo un múltiplex digital en el Plan Técnico Nacional de TDT aprobado en 2005. En este sentido, cabe recordar que lo establecido para RTVE era que una vez finalizara el apagón analógico se le concedería dos múltiplex completos. En el caso de las televisiones de ámbito autonómico se reservó dos múltiplex, lo que equivalía a ocho canales por cada comunidad autónoma. Además, Cataluña dispondría de un múltiplex adicional para televisión autonómica privada (García Castillejo, 2012, p.65). En palabras del presidente de UTECA en la Jornada Anual 2008: *“Es evidente que la TDT tiene la virtualidad de ampliar el número de canales y encierra posibilidades tecnológicas de indudables ventajas, pero es indispensable dibujar el nuevo esquema público con sentido común”* (UTECA, 2008).

Otro interés de UTECA era la regulación de la publicidad en la LGCA para las televisiones comerciales en abierto. En este sentido, se debe tener en cuenta que era la Directiva de Servicios Audiovisuales de 2007 la que marcaba las directrices sobre este aspecto en la norma. El legislador europeo optó por no incrementar los límites temporales a la emisión de la publicidad -fijados en un máximo de 12 minutos por hora- con respecto a la Directiva Sin Fronteras de 1989. En España la regulación sobre publicidad antes de la

aprobación de la LGCA, se había establecido en 12 minutos (anuncios + televenta) y 5 minutos (autopromoción) por hora de reloj (Pina y Mesa, 2011, p.291). Es decir, un total de 17 minutos por hora natural. Esta interpretación de la disposición comunitaria trajo consigo una abundante fuente de problemas tanto para los operadores como para la Administración pública (Carmen Rodríguez, 2012, p.359). Sobre esta cuestión se entrará en detalle más adelante en esta investigación. Sin embargo, cabe adelantar que, ante el caso omiso del Gobierno socialista sobre el dictamen enviado por la Comisión Europea en mayo de 2008 por infringir la norma comunitaria, España fue denunciada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en noviembre de 2008. Ciertamente es que cuando se celebró la Jornada Anual UTECA de ese mismo año, la denuncia en cuestión no se había efectuado, aunque el conflicto se arrastraba desde 2005. En cualquier caso, el presidente de UTECA manifestó lo siguiente sobre este aspecto de la futura LGCA: *“La interpretación más restrictiva de la legislación comunitaria presenta serias amenazas en el terreno publicitario que no deben trasladarse a la futura Ley General, sino incorporar a ésta la lectura más liberal que cabe del texto de Bruselas”* (UTECA, 2008). Según la afirmación de Echevarría, es evidente que UTECA no estaba dispuesta a que la LGCA fuera más restrictiva que la legislación vigente en ese momento en materia publicitaria.

Otro de los aspectos importantes para UTECA concernía a la obligación que tenían las televisiones privadas en invertir el 5% de sus ingresos brutos del año anterior en cine. Una imposición que se estableció en la Ley del Cine de 2007, aunque como ya se ha señalado anteriormente, su origen remonta al Gobierno de Aznar. Echevarría también solicitó a María Teresa Fernández de la Vega en el contexto de la Jornada Anual UTECA 2008, que derogase dicha obligación puesto que

*“liberarlas de esta imposición no comunitaria, mejorará su cuenta de resultados y permitirá que aquellas que quieran contribuyan libremente a crear industria cinematográfica española, invirtiendo en películas para exportar y dejando a la política cultural del Gobierno, y por tanto a la subvención, las que aspiren a los circuitos de culto”* (UTECA, 2008).

Con respecto a la TDT en movilidad, el presidente de UTECA señaló lo siguiente: *“te reiteramos (dirigiéndose a la vicepresidenta primera) que los actuales operadores nacionales, incluida TVE, deben ser adjudicatarios de una frecuencia”* (UTECA, 2008).

Aparte de los intereses introducidos previamente, es muy probable que hubiera otros de diferentes que no se presentaran públicamente en la Jornada Anual UTECA 2008. Una cita anual donde en palabras de su presidente *“se enuncian las amenazas y las posibles soluciones a las que se enfrenta el sector privado”* (UTECA, 2008).

Un ejemplo claro a lo señalado antes, es la creación y regulación del CEMA. Ciertamente que en la Jornada Anual UTECA 2008, Echevarría no hizo mención alguna a la futura autoridad audiovisual. En este sentido, en primer lugar, cabe destacar que Carmen Rodríguez (EP, 2015) afirma que el CEMA fue un empeño personal de María Teresa Fernández de la Vega. Y más adelante en la entrevista señala que *“llegó un punto en el que como siembre en las negociaciones, en la Ley General, obtuvimos una serie de cuestiones que a nosotros nos interesaba mucho. Y nos dijeron, esto sí, a cambio de que os dejéis de oponeros al CEMA”*. Los aspectos que les interesaba especialmente eran *“cuestiones de varios órdenes”* como la regulación en materia de publicidad. En concreto se refiere *“al tratamiento de las telepromociones y de la autopromoción, que parecen cuestiones menores, pero no los son en la vida diaria”* (Carmen Rodríguez, EP, 2015). Asimismo, alude a las renovaciones automáticas de las licencias. Con respecto a esto último, Mario Rodríguez (EP, 2015) señala que uno de los aspectos más importantes de la negociación de la LGCA fue *“introducir novedades muy importantes sobre todo a efectos de negocios jurídicos sobre las licencias, aparte, de lo que fue la transformación del régimen concesional, del régimen de concesiones o régimen de licencias”*.

#### **14.2.11 Aprobación del anteproyecto de la LGCA por el Consejo de Ministros y remisión del texto a consulta**

El 26 de junio de 2009, el Consejo de Ministros aprobó en primera lectura el anteproyecto de la LGCA (Fuente Cobo y Ruíz San Román, 2011, p.4). Fue entonces cuando se remitió el texto a los órganos de consulta preceptivos, aunque no vinculantes de la CMT, la CNC, AUC<sup>347</sup> y el Consejo de Estado.

A continuación, se van a introducir algunas consideraciones generales con respecto a los informes presentados sobre el anteproyecto de la LGCA por los órganos de consulta mencionados, con excepción de AUC. Sin embargo, se advierte que no es objetivo aquí hacer un análisis exhaustivo sobre el contenido de los mismos. Se trata pues de introducir algunas observaciones que ayuden a entender cómo se elaboró la norma en la fase de iniciativa, y también, a conocer la opinión sobre el texto de estos organismos.

Con respecto a AUC, teniendo en cuenta que se trata de un actor social será presentado más adelante en este trabajo dedicando para ello un punto específico. No obstante, cabe adelantar que la asociación primero por iniciativa propia, elaboró un informe con sus observaciones al texto y lo remitió al Ministerio de la Presidencia. Aunque más adelante, a través del Instituto Nacional de Consumo se remitió de nuevo dicho informe, aunque en esta ocasión a petición del Gobierno (AUC, 2009a, p.3)

---

<sup>347</sup> La Asociación de Usuarios de la Comunicación



Relacionado con la CMT, fue la vicepresidenta primera quién solicitó a su comisión la emisión de un informe relacionado con el anteproyecto de la LGCA, el 29 de junio de 2009. Tal informe, aprobado el 16 de julio del mismo año, tenía como objetivo analizar el texto e introducir la opinión de la CMT sobre el mismo (CMT, 2009b). Se elaboró en virtud del artículo 48.3h y de la disposición transitoria octava de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (BOE, 17-09-2009).

El informe de la CMT<sup>348</sup> con una extensión de 240 páginas, llegó a ser considerado por el Ministerio de la Presidencia como *“una enmienda a la totalidad del anteproyecto de ley”*. En este sentido, la CMT propuso al menos cuarenta redacciones alternativas, cuatro nuevos artículos, y solo dejaba seis artículos sin objeciones (Segovia y Luján, 2010; BOE, 17-09-2009).

En cuanto a las observaciones y peticiones de carácter general, la Comisión consideró necesaria la concreción de las funciones atribuidas al CEMA y añadir otras nuevas como la resolución de conflictos y la salvaguarda de la competencia en los mercados de los servicios audiovisuales. Asimismo, con el fin de que las funciones previstas en la norma tuviesen un cumplimiento efectivo, estimó que deberían reforzarse determinadas potestades como los requerimientos de información a los operadores del sector; las multas coercitivas; la potestad sancionadora y fijar mecanismos de cooperación entre el CEMA y la CMT. Además, se posicionó respecto al modelo óptimo de autoridad reguladora audiovisual, apostando por la integración en un único órgano regulador convergente de la CMT y el CEMA (CMT, 2009b, p.6).

Junto a lo anterior, la CMT consideró que debía incorporarse dentro del conjunto de definiciones establecidas en el texto, el concepto de “responsabilidad editorial”. De igual modo, manifestó su duda sobre qué régimen jurídico sería aplicable a los operadores de cable que fuesen meros difusores de programas. Igualmente, la Comisión echó de menos los conceptos de servicio lineal y no lineal, y criticó que en este sentido no se hubiera adaptado correctamente la Directiva Europea de 2007. Tampoco estuvo de acuerdo con que el anteproyecto estableciera obligaciones a los operadores de comunicaciones electrónicas, puesto que no se atendía al procedimiento ni de las Directivas Europeas de Telecomunicaciones ni a la propia Ley General de Telecomunicaciones (CMT, 2009b, p.3-5).

Más adelante, en el dictamen del Consejo de Estado<sup>349</sup> se criticaba por incoherente el documento de la CMT:

---

<sup>348</sup> Expediente MTZ 2009/1029

<sup>349</sup> Número de expediente: 1387/2009 (PRESIDENCIA)

*“se resalta como desconcertante que la CMT afirme con rotundidad que los operadores de telecomunicaciones tienen funciones distintas a los operadores de contenidos de televisión, para excluir a los primeros de toda referencia en el texto, y luego defienda al final del mismo informe, la convergencia en su regulación y supervisión” (BOE, 17-09-2009).*

Finalmente, la CMT apuntó que el anteproyecto de la LGCA carecía de una regulación detallada en aspectos esenciales como son las obligaciones básicas de las licencias. Al respecto, opinó que no debería remitirse a un desarrollo normativo posterior, puesto que era necesario garantizar unas condiciones de competencia homogéneas en todo el sector (CMT, 2009b, p.6).

Aparte de las observaciones y peticiones mencionadas, la CMT realizó un análisis muy detallado de los artículos recogidos en el anteproyecto de la LGCA, introduciendo así comentarios, y en caso de que lo considerara oportuno, proponiendo redacciones alternativas al articulado. No se va a entrar en detalle sobre el análisis del texto y los comentarios y redacciones alternativas realizadas sobre el mismo. Sin embargo, cabe destacar que el informe de la CMT solo motivó ligeras modificaciones en el articulado del texto. Entre ellas, se incorporó modificaciones en materia de telecomunicaciones, se concretó que la procedencia de la financiación de producciones cinematográficas europeas se extraerían de los ingresos devengados conforme a la cuenta de explotación de los operadores de televisión privados, se incorporó al Secretario del Comité de Dirección del CEMA y finalmente, se aceptó la inclusión en el Comité Consultivo de dicha autoridad audiovisual a organizaciones representativas del sector de la producción audiovisual y a los anunciantes (Segovia y Luján, 2010; BOE, 17-09-2009).

Con respecto a la CNC, el 30 de junio de 2009, el Ministerio de la Presidencia solicitó a la comisión un informe en relación con el anteproyecto de la LGCA. El informe en cuestión<sup>350</sup> fue aprobado por la CNC el 15 de julio de ese mismo año. En línea de lo ya mencionado, el Gobierno estaba obligado a consultar a la CNC de acuerdo con el artículo 25a) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (CNC, 2009).

Dicho informe se centra fundamentalmente en dos cuestiones distintas. La primera, se refiere a las implicaciones que la creación y atribuciones al CEMA podían comportar, sobre las funciones de las autoridades de defensa de la competencia (estatal o autonómica). Y la segunda, es relativa al conjunto de implicaciones para la competencia que, desde el punto de vista sustantivo, podía suponer la ordenación del mercado audiovisual sobre el cual se pretendía operar.

---

<sup>350</sup> Informe PN 11/09, ANTEPROYECTO DE LEY AUDIOVISUAL

Después del análisis del anteproyecto de ley, sobre la primera cuestión, la CNC detectó que algunas de las funciones atribuidas al CEMA podían colisionar en su objeto sobre aquellas que ostentaban las autoridades de defensa de la competencia. Por ello, insistió en que las funciones relacionadas con el mantenimiento de la competencia efectiva en los mercados, mediante el control del comportamiento de los operadores, y el control de concentraciones, recaía sobre las autoridades de la competencia, independientemente del sector que fuese.

En cuanto a la segunda cuestión, advirtió que las previsiones relativas a los códigos de autorregulación debían ajustarse para preservar la función de examen de las autoridades de la competencia. Al respecto, recordó que los códigos de autorregulación no dejaban de ser acuerdos entre competidores que podían incluir restricciones a la competencia. También propuso la eliminación -por ser demasiado gravosa- de la obligación que se establecía a los prestadores de servicio de comunicaciones electrónicas de garantizar que las condiciones técnicas de transmisión permitieran una interactividad efectiva. Asimismo, estimó que la obligación dispuesta sobre la homologación del sistema de codificación, cuando el servicio audiovisual fuese de pago, debía someterse a una justificación rigurosa de su necesidad y proporcionalidad. Con respecto a la duración y renovación de las licencias audiovisuales, consideró que se establecía *“un trato a favor hacia los operadores actuales”* y que podía *“perjudicar la entrada de nuevos agentes en el futuro”*. Relacionado con la televisión en movilidad, detectó una discriminación a favor de los candidatos con más experiencia, que, en consecuencia, podía dar lugar a que nuevos entrantes no pudiesen acceder al mercado o se viesen disuadidos al hacerlo. Finalmente, consideró que se debía tomar con mucha cautela la alusión al pluralismo informativo para ordenar los mercados audiovisuales, ya que su protección podría posibilitar una ordenación de estos mercados desde instancias públicas, introduciendo restricciones a la libertad empresarial (BOE, 17-09-2009; CMT, 2009b).

De igual modo que el informe de la CMT, las consideraciones de la CNC apenas motivaron unos cambios superficiales en el texto del anteproyecto de la LGCA con respecto a las competencias del CEMA, la autorregulación y las licencias audiovisuales (Segovia y Luján, 2010; BOE, 17-09-2009).

Por último, el 28 de julio de 2009, el Ministerio de la Presidencia remitió el anteproyecto de la LGCA al Consejo de Estado para someterlo a consulta. Así, el 17 de septiembre del mismo año, el supremo órgano consultivo del Gobierno emitió por unanimidad el dictamen<sup>351</sup> correspondiente, con carácter preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de

---

<sup>351</sup> Número de expediente: 1387/2009 (PRESIDENCIA)

Estado. En este caso concreto, tal obligatoriedad se aplicó porque se debía transponer al Derecho interno español, la directiva 2007/65/CE (BOE, 17-09-2009).

Relativo al expediente del anteproyecto de la LGCA, se presentó una valoración de los informes de la CMT; la CNC y la AUC. Asimismo, cabe mencionar que, en agosto de 2009, el Ministerio de la Presidencia elaboró otro documento con la posición del Gobierno con respecto a los tres informes preceptivos citados. Pues bien, como ya se ha apuntado antes, el Consejo de Estado realizó las valoraciones pertinentes sobre el nuevo documento, quedando éstas también recogidas en su informe.

Tal como se ha indicado anteriormente en esta investigación, el Consejo de Estado recibió petición de audiencia respecto al anteproyecto de la LGCA de diez entidades<sup>352</sup>, dichas audiencias fueron concebidas por su presidente en un plazo de diez días hábiles. Las consideraciones y peticiones principales fruto de las audiencias concedidas a tales entidades se recogieron igualmente en el informe del Consejo de Estado. Como información complementaria, aparte del informe con la posición del Gobierno con respecto a los informes preceptivos de la CMT, la CNC y la AUC ya señalados, el Ministerio de la Presidencia también incluyó en el expediente el informe del Ministerio de Política Territorial. Al respecto también se incluyen valoraciones.

Junto a lo anterior, el Consejo de Estado emitió el dictamen correspondiente al anteproyecto de la LGCA. Su contenido se dividió en tres partes distintas (I. Objeto y competencia; II. Procedimiento y tramitación III. Consideraciones Generales).

En líneas generales, la valoración del anteproyecto de la LGCA fue positiva.

*“El texto consultado cumple de modo razonable sus objetivos, que es sucinto, pero suficientemente completo ante la enorme amplitud de sus propósitos (...) Responde adecuadamente a la Directiva de servicios de comunicación audiovisual, observa el marco competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas (...) Es proporcionado y respeta en su regulación el principio de intervención mínima de los poderes públicos”* (BOE, 17-09-2009).

Sin perjuicio a la valoración general favorable mencionada, el Consejo de Estado también detectó defectos *“de sistemática e insuficiente depuración de algunas de sus prescripciones.”* Con el fin de contribuir a la mejora del texto, formuló diversas observaciones concretas al respecto que no son relevantes.

---

<sup>352</sup> CABLEEUROPA, S.A.U y TENARIA, S.A.; Cerveceros de España; Coalición de creadores e industrias de contenidos audiovisuales; Telefónica de España, S.A.U y Telefónicas Móviles España, S.A.U.; Federación Española de Bebidas Espirituosas; AUC; Asociación multisectorial de empresas de tecnologías de la información, comunicaciones y electrónica (ASIMELEC); ReMC; AEA y Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial (AUTOCONTROL).

También el Consejo de Estado destacó dos aspectos novedosos de la norma. Por un lado, la declaración de los servicios de comunicación audiovisual radiofónicos, televisivos, conexos e interactivos como servicios de interés general. Y por el otro, la creación y regulación del CEMA.

En cuanto al apartado sobre el procedimiento y la tramitación del anteproyecto de ley, es pertinente introducir algunas observaciones concretas, puesto que se refiere a la fase de iniciativa de la norma, sobre la cual está dedicada el presente capítulo.

En relación con la tramitación del anteproyecto de ley sometido a consulta, según recoge el dictamen, constó en el expediente las memorias justificativa y económica, el informe del impacto por razón de género y el informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Presidencia. También se destaca que la memoria económica solo aportaba reflexiones generales, adoleciendo así de concreción. Asimismo, en el dictamen se deja constancia que habían figurado los informes preceptivos antes introducidos.

Se ha señalado anteriormente en el capítulo IX, que en el dictamen del Consejo de Estado referente al primer anteproyecto de la Ley General Audiovisual (2005),<sup>353</sup> se destacó positivamente que numerosos representantes de sectores empresariales y profesionales hubieran tenido acceso al texto, pudiendo así expresar su parecer. En este sentido, el nuevo anteproyecto carecía de esta característica<sup>354</sup>:

*“No hay constancia en el expediente de si ha existido o no un trámite de audiencia a las entidades o agentes económicos interesados ni a las Comunidades Autónomas (como ocurrió en la tramitación del anterior anteproyecto de Ley General Audiovisual en 2005)”.*

De igual modo, en el dictamen se advierte la no participación del Congreso Económico y Social. Finalmente, el Gobierno socialista incluyó en el anteproyecto de la LGCA algunas de las sugerencias presentadas en el dictamen del Consejo de Estado, sobre la transposición de la Directiva Comunitaria 2007/65/CE, sobre algunas definiciones generales y sobre sistemática jurídica (Segovia y Luján, 2010; BOE, 17-09-2009).

#### **14.2.12 Remisión del proyecto de la LGCA al Congreso de los Diputados**

Después de que el Ministerio de la Presidencia incorporara algunas observaciones de la CNC, la CMT, la AUC y el Consejo de Estado en el anteproyecto de la LGCA, el Consejo de Ministros aprobó la remisión del proyecto de la LGCA a las Cortes Generales el 16 de

---

<sup>353</sup> Número de expediente: 1701/2005 (INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO)

<sup>354</sup> Número de Expediente: 1387/2009 (PRESIDENCIA)

octubre de 2009.<sup>355</sup>Dicho proyecto fue acompañado de una exposición de motivos, memoria y demás antecedentes para que así se pudieran pronunciar sobre él.

En la rueda de prensa celebrada ese mismo día, María Teresa Fernández de la Vega calificó la futura LGCA como *“necesaria, deseada, liberalizadora, moderna, garantista e imprescindible para el sector y la industria española”*<sup>356</sup>. Asimismo, la vicepresidenta primera, afirmó que se trataba *“de la aprobación de una asignatura pendiente de nuestra democracia, que se ha hecho bajo un acuerdo, un consenso básico con todo el sector. Consenso que ahora queremos lograr en el Congreso”*<sup>357</sup>.

### **14.3 Fase constitutiva: el proyecto de la LGCA en las Cortes Generales**

#### **14.3.1 La discusión de la LGCA en el Congreso**

Como se ha apuntado anteriormente, el 16 de octubre de 2009, el Congreso de Ministros remitió el proyecto de la LGCA al Congreso de los Diputados. Así, una vez presentado en la Cámara Baja, como en cualquier iniciativa legislativa, el proyecto de ley pasó primero por la Mesa del Congreso y fue allí donde lo calificaron y aceptaron (art. 109 RCD). Este trámite marca el inicio de la fase constitutiva de la norma y la discusión en el Congreso.

Así, el proyecto de la LGCA (121/000045) se encomendó su aprobación con competencia legislativa plena<sup>358</sup>a la Comisión Constitucional conforme el artículo 148 del Reglamento del Congreso por un acuerdo del 20 de octubre de 2009 fruto de la reunión de la Mesa de la Cámara (BOCG, 23-10-2009). Asimismo, se acordó publicarlo en el BOCG de ese mismo día, estableciendo un plazo de enmiendas, por un período de quince días hábiles, que se concretó en el día 11 de noviembre de 2009.

La Comisión Constitucional designada por la Mesa del Congreso, determinó los ponentes que trabajarían en este proyecto, siguiendo el esquema de representación de los grupos parlamentarios del Congreso. El cuadro de ponentes determinado fue el siguiente: Meritxell Batet Lamaña (GS), Ferrán Bono Ara (GS), Óscar López Águeda (GS), Francisco José Villar García-Moreno (GP<sup>359</sup>), Miguel Ángel Cortés Martín (GP), Josep Antoni Duran i

---

<sup>355</sup> La Moncloa (16-10-2009). Proyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual. *lamoncloa.gob.es*. Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/archivo/161009EnlaceAudiovisual.aspx>. [Fecha de acceso: septiembre, 2016]

<sup>356</sup> Redacción (16-10-2009). El Consejo de Ministros da luz verde a la Ley Audiovisual. *elpais.com*. Disponible en: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/10/16/actualidad/1255644004\\_850215.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/10/16/actualidad/1255644004_850215.html) [Fecha de acceso: septiembre, 2016].

<sup>357</sup> Redacción (16-10-2009). El Gobierno aprueba la ley general audiovisual. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/10/16/comunicacion/1255694452.html> [Fecha de acceso: septiembre, 2016]

<sup>358</sup> El procedimiento aplicable para la tramitación de estos proyectos y proposiciones de ley será el legislativo común, excluido el trámite de deliberación y votación final en el Pleno (art. 148 RCD).

<sup>359</sup> Grupo Parlamentario Popular (PP)

Lleida (GC-CiU<sup>360</sup>), Pedro María Azpiazu Uriarte (GV-EAJ-PNV<sup>361</sup>), Joan Ridao i Martín (GER-IU-ICV<sup>362</sup>), Ana María Oramas González-Moro (GMx<sup>363</sup>) (BOCG, 05-01-2010).

Los ponentes citados debían ser los encargados de trabajar en el redactado de la norma, poner o quitar enmiendas, votarlas y elaborar un informe en el que se evaluara el texto presentado inicialmente, explicando el porqué se habían incluidos ciertas enmiendas, y finalmente, debían presentarlo ante la comisión pertinente, en ese caso concreto la Constitucional.

Así, el procedimiento seguido en la tramitación del proyecto de la LGCA no difirió con respecto a otras normas ordinarias (Carbonell, EP, 2015; Cortés, EP, 2015; Batet, EP, 2015). Específicamente, esta afirmación hace referencia a que se respetaron el conjunto de trámites reglados para la elaboración de la norma en la fase constitutiva en las Cortes Generales.

El plazo de presentación de enmiendas del proyecto de la LGCA se amplió cuatro veces. Así, el período se desarrolló del 23 de octubre al 3 de diciembre de 2009. En total, se presentaron 632 enmiendas.

- a) Ampliación plazo de presentación de enmiendas del 11 de noviembre de 2009 hasta el día 17 de noviembre de 2009 (BOCG, 11-11-2009).
- b) Ampliación plazo de presentación de enmiendas del 18 de noviembre de 2009 hasta el día 24 de noviembre de 2009 (BOCG, 18-11-2009).
- c) Ampliación plazo de presentación de enmiendas del 25 de noviembre de 2009 hasta el día 1 de diciembre de 2009 (BOCG, 25-11-2009).
- d) Ampliación plazo de presentación de enmiendas del 2 de diciembre de 2009 hasta el día 3 de diciembre de 2009 (BOCG 02-12-2009).

Después de la cuarta ampliación de plazo de presentación de enmiendas, finalmente, todas ellas fueron publicadas en el BOCG el 17 de diciembre de 2009 (BOCG, 17-12-2009). En este punto no se va a introducir ningún análisis relacionado con las enmiendas presentadas por los distintos grupos parlamentarios. Será más adelante en esta investigación, cuando se presente el papel de los diferentes actores políticos en la elaboración de la LGCA, donde se introduzcan sus intereses y peticiones alrededor de la norma.

En la sesión plenaria del 3 de diciembre de 2009 en el Congreso de los Diputados, se celebró el debate a la totalidad del proyecto de la LGCA. Este debate fue la consecuencia

---

<sup>360</sup> Grupo Parlamentario Catalán (CiU)

<sup>361</sup> Grupo Parlamentario Vasco (PNV)

<sup>362</sup> [Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds \(ERC-IU-ICV\)](#)

<sup>363</sup> Grupo Mixto (BNG-CC-UPyD-NaBai-UPN)

de que algunos grupos parlamentarios presentaran una enmienda a la totalidad. Cuando esto ocurre, se debe debatir y votar en pleno antes de continuar con el trámite de la norma.

En este caso, fue la vicepresidenta primera, María Teresa Fernández de la Vega, quién en nombre del Gobierno defendió dicho proyecto en el Pleno. De esa manera, con su presencia e intervención en la apertura de dicho debate, se pone de manifiesto una vez más, el relevante papel de la vicepresidenta primera en la elaboración de la LGCA. De la Vega se refirió a la LGCA como *“una buena ley, una ley moderna, necesaria, equilibrada, garantista y liberalizadora”*, y elaborada a partir de *“un absoluto espíritu de consenso”* y también, *“con la vocación de aprobar una asignatura pendiente de nuestra democracia al menos por dos décadas más”* (DS, 03-12-2009).

Concerniente a las votaciones, el Congreso de los Diputados rechazó las enmiendas de totalidad presentadas por los grupos parlamentarios: Popular y ERC-IU-IVC. Los votos a favor fueron del PSOE y CiU, mientras que el PNV se abstuvo<sup>364</sup>. Por consiguiente, el texto pudo proseguir con su tramitación parlamentaria.

La sesión prevista en la Comisión Constitucional, para la aprobación del proyecto de la LGCA en el Congreso, era el 22 de diciembre de 2009. Sin embargo, siete partidos políticos entre los cuales había PP; PNV; ERC; IU; ICV; BNG y Nafarroa-Bai, y por tanto, a excepción de CiU y CC, forzaron al Gobierno socialista a posponer la aprobación de esta norma para más adelante. En concreto, dichos partidos remitieron al presidente del Congreso, José Bono, un escrito en el cual amenazaban con no acudir a la Comisión prevista para ese día. Hasta esa fecha, no existían precedentes de amenaza de plante en la Cámara Baja. La amenaza en cuestión se originó como protesta al Partido Socialista, por el ritmo frenético que había impuesto en la tramitación de la LGCA y la poca transparencia en la elaboración de la ley.<sup>365</sup> En este sentido cabe destacar, que el propulsor de esta acción fue el Partido Popular (Ridao, EP, 2014).

La petición concreta de los partidos políticos mencionados era que se celebrase la sesión para la aprobación de la norma en el mes de febrero. De este modo, dicha sesión extraordinaria se celebraría dentro del período ordinario de sesiones (DS, 07-01-2010). Sin embargo, la sesión se acordó para el 7 de enero de 2010, fruto de la intervención de José Bono y María Teresa Fernández de la Vega en este asunto. La fecha escogida era inusual puesto que el mes de enero es inhábil en el Congreso. Aun así, se acordó que en esa

---

<sup>364</sup> Europa Press (03-12-2009). La Ley Audiovisual supera su primer escollo en el Congreso con críticas. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/12/03/comunicacion/1259841486.html>. [Fecha de acceso: septiembre, 2016]

<sup>365</sup> Garea, F. (23-12-2009). Los grupos fuerzan al PSOE a aplazar la ley audiovisual. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2009/12/23/sociedad/1261522811\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/12/23/sociedad/1261522811_850215.html) [Fecha de acceso: septiembre, 2016]



sesión, la Comisión se limitaría a debatir y votar las enmiendas que ya estaban pactadas, sin nuevas comparecencias<sup>366</sup>.

Antes de la sesión prevista modificada, el 5 de enero de 2010, se publicó en el BOCG, el informe de la ponencia concerniente al proyecto de LGCA 121/000045, realizado por los ponentes ya citados antes que integraban la Comisión Constitucional (BOCG, 05-01-2010). En resumen, dicho informe era la consecuencia del estudio con todo detenimiento de esta iniciativa legislativa por parte de la ponencia y también del conjunto de enmiendas presentadas.

Dos días después, tal y como estaba previsto en la agenda parlamentaria, se celebró la sesión extraordinaria de la Comisión Constitucional. En esa sesión se trataron dos puntos distintos. En primer lugar, la ratificación de la ponencia designada para informar el proyecto de la LGCA. Y, en segundo lugar, la aprobación con competencia legislativa plena, a la vista del informe elaborado por la ponencia sobre el proyecto de la LGCA (DS, 07-01-2010).

Así, la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, con competencia legislativa plena, aprobó el proyecto de la LGCA con los votos a favor del PSOE, CiU y CC el 7 de enero de 2010. El PP se abstuvo y PNV y ERC-IU-ICV votaron en contra de la norma<sup>367</sup>.

Cabe recordar con respecto a la competencia legislativa plena, que, al tratarse de un procedimiento legislativo especial, no fue necesario que el dictamen se enviara a Pleno. El hecho de que el dictamen no se enviara a Pleno, fue muy criticado especialmente por el Partido Popular. En su opinión, el procedimiento escogido para la LGCA guardaba relación directa con la voluntad del Partido Socialista en tramitar el texto lo más rápido posible (Adsuara, EP, 2015; Cortés, EP 2015). En este sentido, cabe recordar que cuando un proyecto de ley se eleva a Pleno, implica un debate donde se pueden volver a votar enmiendas anteriores y añadir de nuevas. Además, es la parte del procedimiento legislativo más visible de cara a la opinión pública (Asociación Qué Hacen, 2014, p.28). Finalmente, después de la votación, antes de enviar el texto aprobado al Senado, se ordenó su publicación en el BOCG, siendo finalmente publicado el 25 de enero de 2010 (BOCG, 25-01-2010).

---

<sup>366</sup> Garea, F. (23-12-2009). Los grupos fuerzan al PSOE a aplazar la ley audiovisual. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2009/12/23/sociedad/1261522811\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/12/23/sociedad/1261522811_850215.html) [Fecha de acceso: septiembre, 2016]

<sup>367</sup> Europa Press (07-01-2010). Aprueban la nueva Ley Audiovisual, con 10 minutos menos de publicidad. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/01/07/comunicacion/1262889384.html> [Fecha de acceso: septiembre, 2016]

### 14.3.2 ¿Difirió la elaboración de la LGCA de otras normas por tratarse del sector audiovisual?

La cuestión fundamental en este punto es intentar responder si el hecho de tratarse de una regulación del sector audiovisual condicionó de alguna manera el proceso de elaboración de la LGCA en comparación con otros proyectos de ley. En cuanto a tramitación, esta norma siguió su curso natural, cumpliendo con los distintos trámites reglados tanto en la fase de iniciativa como en la constitutiva. La elaboración de la LGCA tenía una complejidad inherente a los Gobiernos en minoría. Así, el Gobierno de Zapatero en la IX legislatura (2008-2011), al no disponer de mayoría parlamentaria, se vio obligado a pactar con otras fuerzas políticas las normas que fueron fruto de su iniciativa. En el caso concreto de la LGCA, fueron CiU y CC sus apoyos para aprobar la medida.

La vicepresidenta primera, María Teresa Fernández de la Vega, en el contexto de la VII Jornada Anual de Periodismo (Coca-Cola), celebrada en Madrid el 25 de junio de 2009, manifestó refiriéndose al sector audiovisual y a las normas que se estaban elaborando en aquel momento<sup>368</sup>: *“no he visto un sector más complejo que éste y llevo cuarenta años en política”* (Asociación de Periodistas Europeos, 2009).

Al respecto, Óscar López (EP, 2015), ponente del Grupo Socialista en la Comisión Constitucional y mano derecha de la vicepresidenta primera en la tramitación de la LGCA en las Cortes Generales, opina lo siguiente:

*“Sin lugar a dudas el sector audiovisual es diferente (...). Hay pocas leyes más políticas que una ley audiovisual. Político, en el sentido político. Estamos hablando, en efecto, de la opinión pública del país. Y, además, estamos hablando de una ley con una trascendencia económica brutal”.*

Por su parte Meritxell Batet (EP, 2015), también ponente de la Comisión Constitucional que trabajó la norma en el Congreso, considera que en general cuando modificas de manera sustancial cualquier sector, éste es reticente. Y lo es porque están adaptados al *statu quo* y cambiar no les viene de gusto, aunque teóricamente sea para mejorarlo. *“Y eso se produce en todos los ámbitos y en este caso se dio esta resistencia”.*

### 14.3.3 Primera crítica: la rápida tramitación de la LGCA

La rápida tramitación de la LGCA del Gobierno socialista en el Congreso de los Diputados, es una de las mayores críticas de una buena parte de los grupos políticos con representación parlamentaria (DS, 07-01-2010). Por supuesto, con excepción de los

---

<sup>368</sup> En concreto el proyecto de Ley de Financiación de la Corporación RTVE estaba en el Congreso tramitándose y el anteproyecto de la LGCA se iba a presentar al Consejo de Ministros en primera lectura al día siguiente.

partidos políticos de CiU y CC, que como se ha señalado, apoyaron al Ejecutivo socialista en la aprobación de la norma.

Los grupos políticos críticos en este aspecto, culpaban al Gobierno socialista de una tramitación demasiado acelerada de la norma. Dicha crítica fue una de las más destacadas en los medios de comunicación, sobre todo en prensa nacional. El hito culminante fue la amenaza de plante de los siete partidos políticos citados antes, a la sesión de la Comisión Constitucional de 22 de diciembre, fecha prevista para la aprobación del proyecto de la LGCA en competencia legislativa plena. Tal situación forzó al Ejecutivo a posponer la sesión para más adelante.

En este sentido, cabe destacar que, aunque mediante presión, estos partidos políticos consiguieron que la sesión en la Comisión Constitucional se pospusiera al 7 de enero de 2010. A continuación, se introducirán diversas críticas manifestadas por los portavoces ponentes de la Comisión Constitucional ese día, 7 de enero de 2010.

Jorquera Caselas (BNG) del Grupo Parlamentario Mixto expresó que seguía discrepando del método y de los plazos establecidos para el debate de un proyecto de ley que entendían como fundamental. Asimismo, consideró que la tramitación “*expres*” del proyecto, había impedido analizar con el debido tiempo las distintas enmiendas presentadas y mantener las interlocuciones necesarias entre distintos grupos parlamentarios con el fin de explorar posibles acuerdos (DS, 07-01-2010).

En la misma línea, Joan Ridaó (ERC) del Grupo Parlamentario de ERC-IU-ICV, se refirió a la rápida tramitación como un “*atropello*”. Denunció que no era la primera vez que el Gobierno aprobaba normas dentro del marco audiovisual con una tramitación “*expres*” y aseguró que la rápida tramitación de la LGCA, pretendía esquivar el debate parlamentario. Llamazares (IU) también del mismo grupo parlamentario, consideró de igual modo que los anteriores portavoces, que ese debate fue apresurado, “*expres*” y que intentó eludir una discusión más de fondo tanto en relación con la sociedad como en el Congreso de los Diputados (DS, 07-01-2010).

Desde el Grupo Parlamentario Vasco también hubo críticas en el mismo sentido. Así lo expresó Azpiazu (PNV): “*entendemos que una tramitación realizada de forma precipitada y huyendo del debate, el acuerdo y el consenso, no es la mejor manera de abordar un proyecto de ley de esta importancia*” (DS, 07-01-2010).

El portavoz del Grupo Parlamentario Popular, Miguel Ángel Cortés (PP), también hizo alusión a la rápida tramitación de la LGCA en sus dos intervenciones en la Comisión Constitucional. Por ejemplo, en una ellas, agradeció sinceramente en nombre de él y de su grupo, la actitud de la presidencia de la Comisión Constitucional, al intentar paliar el

intento de “atropello” en la tramitación parlamentaria que, según Cortés, el Gobierno y el Grupos Socialista habían cometido (DS, 07-01-2010).

Por el contrario, Duran i Lleida (Unió) en representación del Grupo Parlamentario Catalán de CiU, manifestó su total desacuerdo con las anteriores críticas. Apunto que el proyecto de la LGCA había tenido cuatro ampliaciones del plazo de presentación de enmiendas. Y destacó, que otras leyes tan o más importantes como la de extranjería o la del aborto, se dispuso de plazos inferiores para la presentación de enmiendas. En cuanto a la señora Oramas (CC) del Grupo Parlamentario Mixto, no hizo mención alguna en su parlamento sobre la tramitación de la LGCA (DS, 07-01-2010).

En defensa del procedimiento legislativo abreviado escogido y de los plazos establecidos en la tramitación de la LGCA, Óscar López (PSOE), en representación del Grupo Parlamentario Socialista y del Ejecutivo de Zapatero, opinó que las críticas efectuadas por algunos portavoces habían sido duras e injustas. El socialista dio cinco datos que explicaban, según la opinión de su partido, de qué manera se había tramitado en realidad la norma.

En primer lugar, López explicó que la LGCA a diferencia de otras leyes, se había tramitado con carácter ordinario y no de urgencia. En segundo lugar, el socialista destacó que hubo cuatro ampliaciones de los plazos de presentación de enmiendas. En tercer lugar, el Gobierno socialista recibió más de 600 propuestas de modificación de la LGCA. En cuarto lugar, se trabajaron 55 transacciones que englobaron el 60% de las enmiendas presentadas. Y, finalmente, el diputado socialista destacó que se había cambiado de día la sesión de la Comisión Constitucional después de un plante desconocido y sin precedentes en la cámara (DS, 07-01-2010).

#### **14.3.4 Segunda crítica en el Congreso: la influencia de UTECA en la LGCA**

La segunda crítica generalizada por parte de algunos de los partidos políticos que reprocharon al Gobierno la tramitación “*exprés*” de la LGCA en la Cámara Baja, tiene que ver con la influencia de UTECA en la elaboración de la LGCA. La idea generalizada es que el proyecto de la LGCA se había acordado con UTECA en Moncloa, sin escuchar el resto de actores del sector audiovisual. Seguidamente, se introducirán algunas de estas críticas, realizadas por varios de los portavoces anteriores, en el contexto de sus intervenciones en la sesión extraordinaria de la Comisión Constitucional, celebrada el 7 de enero de 2010.

Joan Ridaó (ERC) del Grupo Parlamentario de ERC-IU-ICV, manifestó que con la LGCA el Gobierno socialista había dirimido intereses particulares, básicamente, de los grandes grupos de comunicación. Destacó, además, que estos intereses particulares se

mezclaban con un cálculo y un interés político del Ejecutivo (DS, 07-01-2010). Gaspar Llamazares (IU) afirmó metafóricamente lo siguiente:

*“Hemos sido invitados después de la festividad de los Reyes a una comida rápida y de baja calidad mientras el sector, fundamentalmente las televisiones privadas, han sido invitadas por el Gobierno a una comida a la carta durante un largo periodo que ha determinado finalmente las líneas fundamentales de esta ley”* (DS, 07-01-2010).

Azpiazu (PNV) del Grupo Parlamentario Vasco, se quejó de que no se había contado con los afectados. *“Ni con las telecomunicaciones, ni con los anunciantes ni con el mundo del cine, ni con muchos otros”*, salvo con UTECA. También destacó que las comunidades autónomas no habían participado y en consecuencia ello podía suponer *“la falta de respeto e invasión competencial en algunos aspectos”*. Finalmente criticó que tampoco se había contado con los grupos parlamentarios (DS, 07-01-2010).

En el caso de Jorquera Caselas (BNG) y Oramas (CC) del Grupo Parlamentario Mixto no hicieron ninguna crítica al respecto. En cambio, Miguel Ángel Cortés (PP), del Grupo Parlamentario Popular, en líneas similares a lo anterior, expresó la idea de que el Ejecutivo socialista solo había mantenido diálogo con UTECA. Además, afirmó que su grupo parlamentario había mantenido contacto con casi todos los sectores implicados, y que éstos le habían confirmado que tampoco con ellos había habido diálogo y mucho menos acuerdo con el Gobierno (DS, 07-01-2010).

En cuanto a la intervención de Duran i Lleida (Unió) del Grupo Parlamentario Catalán, destacó que, en el caso de su grupo, sí que había habido diálogo con el Gobierno socialista. Asimismo, señaló, que ellos como grupo parlamentario, habían escuchado a todos los sectores, y que una vez escuchados, habían presentados 115 enmiendas al proyecto de ley (DS, 07-01-2010).

Óscar López (PSOE) defendió la actitud del Ejecutivo y del Grupo Socialista frente a esta crítica, asegurando que tanto el Gobierno como su grupo, habían tenido más reuniones con colectivos que en el 80% del resto de leyes. También el socialista aseveró que, debido a la complejidad de la norma, habían tenido que escuchar a *“televisión, a radios, a telespectadores, a radioyentes, a anunciantes, a fabricantes, a consumidores, a representantes de los ciudadanos, a sindicatos...”* que en definitiva, habían sido decenas de reuniones (DS, 07-01-2010).

#### **14.3.5 La discusión de la LGCA en el Senado**

El texto relativo a la LGCA, aprobado por la Comisión Constitucional el 7 de enero de 2010, con competencia legislativa plena, fue remitido por el Congreso de los Diputados

a la Cámara Alta. En concreto, el texto entró en el Senado el 28 de enero de 2010. Junto al texto se ingresaron 432 enmiendas por parte de los distintos grupos parlamentarios, aunque algunas fueron retiradas posteriormente (DS, 10-03-2010). Ese mismo día se ordenó la remisión del proyecto de la LGCA a la Comisión Constitucional del Senado. También se comunicó que el plazo para la presentación de enmiendas terminaría el 11 de febrero. Y finalmente, se ordenó la publicación del texto de dicho proyecto (BOCG, 28-01-2010).

Respecto al plazo de presentación de enmiendas y propuestas de veto, éste se amplió una vez finalizando así el plazo el 17 de febrero de 2010 (BOCG, 12-02-2010). La publicación de enmiendas al proyecto de la LGCA, se efectuó el 19 de febrero de 2010 (BOCG, 19-02-2010). Llegados a este punto se debe advertir, que, en este apartado, no se hará un análisis detallado en torno al paso de la LGCA por el Senado, sobre todo en relación con las modificaciones introducidas que se fueron aconteciendo durante este periodo. El papel del Senado en nuestro ordenamiento legislativo es secundario, de modo que la dirección política de los partidos en el proceso se conduce desde el Congreso de los Diputados. Por ello, la mayor parte de los grupos parlamentarios mantuvieron las mismas enmiendas presentadas en el Congreso en el paso del texto por el Senado (Casas, EP, 2015; Ridaó, EP, 2014). Aunque también cierto es que algunos partidos políticos como el PP añadieron algunas nuevas.

El 25 de febrero de 2010 se designó los miembros de la ponencia en el seno de la Comisión Constitucional del Senado para estudiar el proyecto de la LGCA<sup>369</sup>. Así, el cuadro de ponentes se compuso por: Pedro Agramunt Font de Mora (GPP<sup>370</sup>), Alfredo Belda Quintana (GPMX<sup>371</sup>), Jordi Casas i Bedós (GPCIU<sup>372</sup>), M.<sup>a</sup> Josefa Celaya i Armisen (GPECP<sup>373</sup>), M.<sup>a</sup> Emelina Fernández Soriano (GPS<sup>374</sup>), Dorinda García García (GPP), Ruth Porta Cantoni (GPS) y Joseba Zubia Atxaerandio (GPSN<sup>375</sup>).

El 5 de marzo de 2010 la ponencia se reunió y emitió también el informe para estudiar dicho proyecto de ley. De igual modo, acordaron que las enmiendas se debatirían en la sesión de la Comisión Constitucional, que debía celebrarse ese mismo día. Tal como estaba acordado, la reunión de la Comisión para dictaminar la LGCA, se celebró según lo

---

<sup>369</sup> Senado 2010. Iniciativas parlamentarias | Senado de España. *senado.es*. Disponible en: <http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/iniciativas/detalleiniciativa/index.html;jsessionid=prvWSd2QmyZTtYBNjhLF8wLpHJhqrVCHqnOm325S2cpWDRR2jDhh!879537387?legis=9&id1=621&id2=000041>. [Fecha de acceso: septiembre, 2016]

<sup>370</sup> Grupo Parlamentario Popular en el Senado

<sup>371</sup> Grupo Parlamentario Mixto

<sup>372</sup> Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergencia i Unió

<sup>373</sup> Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés

<sup>374</sup> Grupo Parlamentario Socialista

<sup>375</sup> Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas

previsto<sup>376</sup>. En dicha reunión se presentaron y aprobaron diversas enmiendas transaccionales, así como varias enmiendas de distintos grupos parlamentarios. Como se ha dicho antes, no se entrará en detalle sobre el contenido de dichas enmiendas. El informe emitido por la ponencia fue publicado el 9 de marzo de 2010 (BOCG, 09-03-2010).

En la sesión plenaria celebrada el 10 de marzo de 2010, se presentó el dictamen de la Comisión Constitucional en relación al proyecto de la LGCA. También en esta sesión se presentaron votos particulares y se mantuvieron vivas muchas de las enmiendas no aceptadas en la Comisión (DS, 10-03-2010). También ese mismo día se publicó el dictamen emitido por la Comisión Constitucional en el proyecto de la LGCA (BOCG, 10-03-2010).

Una de las modificaciones que sufrió la LGCA en su trámite por el pleno del Senado, fue que las televisiones privadas en abierto deberán facilitar su señal a las plataformas que emitiesen tanto por cable como por satélite, pero tras una negociación previa. En cambio, las televisiones públicas, estatales o autonómicas, deben estar presentes pero sin ningún tipo de contraprestación económica. Otra de las enmiendas transaccionales pactada entre el Grupo Socialista y el Grupo ERC-IU-ICV, recogía la garantía de la producción propia en las televisiones públicas y también, el mantenimiento y conservación de un archivo de imágenes, tanto en las televisiones públicas como en las privadas. En esa sesión plenaria, se pactaron un total de 11 enmiendas transaccionales entre el Grupo Socialista y otros grupos parlamentarios<sup>377</sup>. En general, las modificaciones introducidas sobre la LGCA en el Senado no fueron substanciales. El 16 de marzo de 2010, se publicó el texto aprobado por el Senado. Así las enmiendas aprobadas por el Senado y el correspondiente mensaje motivado fueron remitidos al Congreso de los Diputados (BOCG, 16-03-2010).

Finalmente, el Pleno del Congreso de los Diputados, en la sesión celebrada el 18 de marzo de 2010, aprobó la mayoría de enmiendas introducidas por el Senado. En este sentido, las últimas modificaciones ratificadas por la Cámara Alta, fueron básicamente de carácter técnico. Por consiguiente, tal como se ha señalado antes, no suponían un cambio de fondo en la LGCA. En cuanto a las votaciones respecto al texto final, cabe recordar que se aprobó con los apoyos de PSOE, CIU y CC. En contra votaron el PP, IU y ERC y el PNV se abstuvo<sup>378</sup>.

---

<sup>376</sup> Senado (2010). Iniciativas parlamentarias | Senado de España. *senado.es*. Disponible en: <http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/iniciativas/detalleiniciativa/index.html;jsessionid=prvWSd2QmyZTtYBNjhLF8wLpHJhqrVCHqnQm325S2cpWDRR2jDhh!879537387?legis=9&id1=621&id2=000041>. [Fecha de acceso: septiembre, 2016]

<sup>377</sup> Efe (10-03-2010). El Senado aprueba la nueva Ley General de Comunicación Audiovisual. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/03/10/comunicacion/1268250760.html>. [Fecha de acceso: septiembre, 2016]

<sup>378</sup> Efe (18-03-2010). El Congreso aprueba la nueva ley audiovisual. *elpais.com*. Disponible en: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2010/03/18/actualidad/1268866805\\_850215.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2010/03/18/actualidad/1268866805_850215.html) [Fecha de acceso: septiembre 2016].

Una vez aprobada se pasó a la fase de integración de la LGCA. Básicamente, la norma fue sancionada por el Rey Juan Carlos I, promulgada y publicada en el BOE el 1 de abril de 2010. Su entrada en vigor fue un mes más tarde, el 1 de mayo de 2010.

### **14.3.6 Actores políticos: experiencia y perspectiva sobre la elaboración de la LGCA**

#### **14.3.6.1 Introducción**

A continuación, se van a introducir los testimonios y puntos de vista de los actores políticos entrevistados en esta investigación, en relación con la elaboración de la LGCA, incluyendo siempre que sea posible, referencias a las fases del procedimiento legislativo de iniciativa y constitutiva. Cabe apuntar que estos actores han sido clasificados previamente en el apartado de metodología (punto 5) también como actores públicos.

Todos estos actores, con excepción de Jordi Casas y Borja Adsuara, formaron parte del cuadro de ponentes de la Comisión Constitucional en el Congreso de los Diputados, encomendada de la aprobación del proyecto de LGCA (121/000045).

En el caso concreto de Jordi Casas, también fue ponente de la Comisión Constitucional relativo al mismo proyecto de ley, pero en el Senado. Con respecto a Borja Adsuara, desde 2004 hasta la actualidad, es asesor de telecomunicaciones, sociedad de la información y audiovisual del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso. De manera que participó directamente en la elaboración de la LGCA ejerciendo su función como asesor. Así, incluyendo a Casas y Adsuara, la lista de actores individuales -aunque siempre en representación del partido político del cual forman o formaban parte- en los que se centra este punto, son los siguientes:

- PSOE: Óscar López y Meritxell Batet
- PP: Miguel Ángel Cortés y Borja Adsuara
- CiU: Jordi Casas
- ERC: Joan Ridao

Se advierte, como se puede observar en la lista anterior, que no están presentes todos los partidos políticos con representación en el Parlamento en la IX legislatura. Por ello, en el punto dedicado al PSOE, se va a introducir algunas consideraciones relativas a CC y al PNV. En este sentido, la información relativa a lo mencionado no deriva de fuentes directas, como son las entrevistas realizadas en profundidad, sino de otros documentos de distinta naturaleza como pueden ser artículos de prensa e informaciones del Diario de Sesiones o del Boletín Oficial de las Cortes Generales. De igual modo se han empleado este tipo de documentos secundarios para completar, en caso de que se haya sido necesario, los testimonios y puntos de vista de los ponentes entrevistados.



Además, es importante destacar que, para ilustrar, reforzar, contradecir o suplir las informaciones presentadas en las distintas partes, se introducirán algunas consideraciones de los ponentes -aunque no sea su parte- y de otros actores sociales entrevistados en esta investigación. Se advierte que la extensión de cada una de las partes de este punto es desigual, la cual ha dependido en gran medida de los datos extraídos de las entrevistas.

Finalmente, cabe señalar que los tres objetivos generales de este punto son los siguientes:

- Introducir los testimonios y puntos de vista sobre la elaboración de la LGCA de los actores políticos entrevistados, pertenecientes a diferentes partidos y por tanto, con ideologías distintas. Se incluirán, a medida de lo posible, observaciones de las dos fases del procedimiento legislativo, haciendo especial énfasis a la fase constitutiva, puesto que es en esta fase donde dichos actores se desarrollaron. Así, en general, se pretende conocer mejor la fase constitutiva de la norma.
- Detectar cuál fue el papel en la fase constitutiva de la LGCA de los distintos partidos políticos, en particular de los mencionados antes: PSOE; PP; CiU y ERC.
- Conocer a nivel general cual fue el papel del Parlamento en la elaboración de la LGCA.

#### **14.3.6.2 Partido Socialista Obrero Español (PSOE)**

Óscar López (EP, 2015) explica que en la elaboración del segundo anteproyecto de la LGCA (2009), el Partido Socialista consensuó *“bastante”* su redactado con el sector audiovisual. Sin embargo, *“¿qué es el sector?”*, básicamente lo define en tres ejes: UTECA, los primeros interesados en la norma; AUC, la cual estuvo muy presente en la elaboración de la ley y los anunciantes, que también participaron (López, EP, 2015).

López afirma que no hubo nada extraño en el consenso alcanzado entre el Gobierno socialista y el sector audiovisual. De hecho, entiende que tal pacto era un deber. *“Es que es normal que hables con el sector. Es lo normal. Lo que no tiene sentido es legislar contra él”* (López, EP, 2015). El diputado socialista defiende con mucha *“honra”* el haber pactado. Además, señala que dicho pacto tiene doble valor, puesto que el sector es diverso *“y si tú eres capaz de pactar con UTECA, no estás privilegiando Antena 3 contra Telecinco o a la Sexta... al revés. Has pactado con el sector”* (López, EP, 2015).

Es importante que haya actores distintos que participaran en la LGCA, *“partiendo de la base que no debemos sentirnos presionados por estos sectores. Yo no me siento y*

*considero, que mis compañeros diputados tampoco se sienten*” (Batet, EP, 2015). Para la diputada socialista es relevante disponer de información diversa y tener todos los puntos de vista de los afectados. Aunque es evidente que cada uno defenderá sus propios intereses. La tarea de un Gobierno es la de abstraerse de esos intereses propios y acabar decidiendo aquello que responde al interés general, porque esa es la obligación de un Ejecutivo (Batet, EP, 2015).

El Partido Socialista sabía que, efectivamente, la LGCA tenía un reto de origen por el hecho de que se había intentado aprobar durante muchos años y no se había conseguido (Batet, EP, 2015). Sin embargo, *“desde un punto de vista parlamentario, seguramente porque el Gobierno la trabajó mucho previamente con los sectores afectados, y con una gestión muy amplia, la viví relativamente similar a otros proyectos de ley”* (Batet, EP, 2015).

De forma distinta vivió la elaboración de la LGCA el diputado Óscar López. Seguramente, esta diferencia de experiencias se deba a que el ponente socialista se implicó también en la fase de iniciativa, cuando se elaboró el segundo anteproyecto de la LGCA en Moncloa, asistiendo a varias de las reuniones celebradas para tal efecto (Batet, EP, 2015). Además, cabe reiterar que Óscar López ayudó directamente a María Teresa Fernández de la Vega en las negociaciones de la LGCA en el Congreso de los Diputados. En concreto entre el Partido Socialista y otros partidos, como fue el caso de ERC (Ridao, EP, 2014). Y de igual modo, en las negociaciones de su partido con algunos de los grupos de interés (López, EP, 2015). En este sentido, cabe destacar que este diputado socialista también estuvo muy implicado en otros procedimientos legislativos en materia audiovisual desarrollados en la segunda legislatura de Zapatero, y previos a la LGCA. Por ejemplo, López fue ponente de la ponencia de los proyectos de ley de Medidas Urgentes en materia de Telecomunicaciones y de Financiación de la CRTVE, ambos de 2009. Asimismo, se debe destacar que fue portavoz de la Comisión Mixta de Control Parlamentario de la Corporación RTVE y sus sociedades (2008-2011)<sup>379</sup>. De este modo, se puede considerar que el socialista tuvo un papel destacado en la reforma del sector audiovisual desarrollada en la segunda legislatura de Zapatero. *“La LGCA, para mí, fue una experiencia muy intensa”* (López, EP, 2015). Dicha experiencia le permitió aprender mucho en materia audiovisual y darse cuenta de lo complejo que es conciliar los intereses entre los distintos grupos de interés (López, EP, 2015).

A diferencia de lo que opinan los grupos políticos que no votaron a favor de la LGCA, como por ejemplo los grupos parlamentarios de ERC-IU-ICV y Popular, Óscar López

---

<sup>379</sup> Congreso de los Diputados (2011). Ficha Óscar López Águeda, Diputado por Segovia. Grupo Socialista (IX Legislatura 2008-2009). *congreso.es*. Disponible en: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso> [Fecha de acceso: septiembre, 2016]

considera que la LGCA fue un buen ejemplo de tramitación parlamentaria. También expresa su deseo a que todas las normas fueran así. En este sentido, afirma que dicha ley

*“sufrió bastantes modificaciones en el Parlamento. Seguramente fruto de que no teníamos mayoría absoluta. Y eso es bueno porque te obliga a llegar a acuerdos (...) Yo recuerdo haber tenido que ir muchas veces a Moncloa con María Teresa Fernández de la Vega para cambiar la ley en cosas que venían del borrador”* (López, EP, 2015).

Por su parte, Meritxell Batet (EP, 2015) destaca que para el Partido Socialista la tramitación de la LGCA fue difícil y compleja, puesto que sabían desde un principio que el acuerdo con los diferentes grupos parlamentarios iba a ser muy complicado. No obstante, la diputada socialista reitera que ocurrió lo mismo con otros proyectos de ley. En línea de lo considerado por Batet, López (EP, 2015) también opina que la tramitación de la LGCA fue muy compleja. De hecho, afirma que *“la ley fue un campo de minas entero”* y que *“fue un milagro que se aprobara”*.

Relacionado con la crítica generalizada de la mayoría de partidos políticos sobre la rápida tramitación de la LGCA en las Cortes Generales, Batet (EP, 2015) opina que no se puede afirmar que fuera una ley precipitada, ni tampoco una ley tramitada de forma rápida. La socialista considera que cuando está claro que tienes un tema delicado, que además presenta dificultades para salir, dejarlo excesivo tiempo puede suponer dejarlo *“pudrir”*. Por tanto, el Gobierno socialista quiso evitar esta situación porque quería realmente hacer el paso de aprobar una ley general audiovisual, con lo cual, marcó un ritmo alto para que esto no sucediera. Batet (EP, 2015) señala además que hubo tiempo suficiente en el Congreso para que se aprobase la norma. La opinión de Óscar López es similar. Así, el socialista niega que la tramitación de la LGCA hubiera sido *“expres”*. Además, *“el debate fue larguísimo y permanente”* (López, EP, 2015).

La relación entre el PSOE y el PP en la elaboración de la LGCA fue distante y difícil. De entrada, el PP estaba irritado porque en la elaboración del segundo anteproyecto de la LGCA, no se le había tenido en cuenta. Se sentía desplazado. Además, le molestaba que María Teresa Fernández de la Vega fuera capaz de consensuar con miembros de las televisiones privadas la LGCA, sin ellos estar presentes, ni saber qué estaban negociando.

Óscar López (EP, 2015) señala que *“en mil reuniones informales lo dejaron claro con todo el mundo. O sea, no iban a estar y punto”*. Incluso, le confirmaron a él personalmente en las pocas reuniones que tuvieron, que no iban a pactar nada. En la misma línea, Batet (EP, 2015) apunta que, en las varias reuniones celebradas con el PP, en las que intentaron llegar a acuerdos con todas las partes de la ley, no fue posible puesto que no había voluntad tal como ya habían advertido abiertamente muchas veces.

Óscar López (EP, 2015) señala que la relación del PP con los miembros de UTECA era muy buena, extraordinaria. Asimismo, asevera que María Teresa Fernández de la Vega tuvo la habilidad de relacionarse bien con el “sector”. De modo que *“el PP estaba incómodo porque se veía forzado por UTECA a validar una ley con la que estaba bastante de acuerdo, y, por otro lado, seguramente le estaban jugando el juego sucio de ir en contra del CEMA”*. En este sentido, cabe destacar que Miguel Ángel Cortés (EP, 2015), confirma que UTECA les pidió que votaran en contra de dicha autoridad audiovisual. Por su parte Batet (EP, 2015), cree que no tenían una argumentación fuerte en contra del texto, *“simplemente, era más táctico, más estratégico decir, no quiero apoyar esto que puede ser un éxito para el actual Gobierno que es el Partido Socialista”*. De hecho, en opinión de ambos (EP, 2015), los populares lo único en contra de la LGCA era la presencia del CEMA.

Tal como se ha señalado anteriormente, el Ejecutivo socialista en la segunda legislatura de Zapatero, al gobernar en minoría, es decir, sin disponer de mayoría absoluta, necesitó crear alianzas con otras fuerzas políticas para poder aprobar la LGCA. Y así lo hizo con CiU y CC. Óscar López (EP, 2015) señala que, al final, después del rechazo de ERC a apoyar la ley *“tuvimos que ir a CiU para sacarla”*. Por su parte, Meritxell Batet (EP, 2015), afirma que *“la vicepresidenta negoció muy directamente con Duran y Lleida”*.

En concreto, la alianza con CiU se puso de manifiesto en la fase de la ponencia de la Comisión Constitucional, puesto que el PSOE aceptó una mayoría de enmiendas del grupo catalán, en comparación con el número de enmiendas aceptadas de los otros grupos parlamentarios<sup>380</sup>. Así, de CiU se aceptaron en el trámite de ponencia 38 enmiendas y del resto solamente 35. También se hizo transacción de 36 enmiendas con el Grupo Socialista junto al resto de enmiendas mencionadas antes (DS, 07-01-2010). En cuanto al contenido de las enmiendas de CiU, sin entrar en detalle de todas ellas, se debe destacar que pactó con el PSOE, que los prestadores de servicios audiovisuales de titularidad pública de cobertura estatal o autonómica, tuvieran como obligación destinar el 6% de los ingresos devengados del año anterior, aparte de a obras cinematográficas, también a las series y a las miniserias. La modificación del texto permitiría así que TV3 pudiera continuar emitiendo y produciendo miniserias propias (DS, 07-01-2010).

Otra de las enmiendas pactadas entre los dos grupos parlamentarios es que las televisiones autonómicas podrían emitir en otras autonomías limítrofes; con las que compartieran afinidades lingüísticas y culturales, siempre y cuando así lo acordaran mediante convenio las comunidades implicadas y existiera reciprocidad (DS, 07-01-2010).

---

<sup>380</sup> Europa Press (17-12-2009). PSOE y CiU retocan la Ley General de la Comunicación Audiovisual. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/12/17/comunicacion/1261083881.html> [Fecha de acceso: septiembre, 2016]

La modificación del texto permitía que entre Cataluña y la Comunidad Valenciana pudieran ver las respectivas televisiones autonómicas en las comunidades vecinas.

Sobre el papel de CiU y en concreto de Duran i Lleida en la tramitación de la LGCA en las Cortes Generales, se entrará de forma más detallada más adelante. Sin embargo, cabe avanzar que según Joan Ridaó (EP, 2014), Duran i Lleida tuvo una influencia destacada en el PSOE, puesto que actuó como mediador entre UTECA y Lara.

Con respecto a la relación del PSOE y ERC en la elaboración de la LGCA, Óscar López (EP, 2015) se muestra muy crítico con este partido por el hecho de que no votaran a favor de la norma. Se ha apuntado antes que el PSOE fue a buscar el apoyo de CiU después de que ERC se negara a apoyarles. En este sentido, Ridaó (EP, 2014) explica que se reunió dos veces con María Teresa Fernández de la Vega, una en Moncloa y otra en el Congreso de los Diputados, y en ambos encuentros la vicepresidenta primera le pedía el apoyo a la norma directamente, con lo cual no se trataba de debatir o negociar aspectos concretos de la ley.

Según lo dicho, Óscar López (EP, 2015) afirma que la relación con ERC fue muy complicada y que las negociaciones eran *“absurdas y ridículas”*, y que no había visto nada igual en la vida. Además, añade lo siguiente:

*“Creo que Esquerra fue muy irresponsable. Muy irresponsable porque con Esquerra supuestamente compartía con nosotros, no solo el Gobierno de Cataluña, sino supuestamente un modelo audiovisual, supuestamente que votaron a favor de radiotelevisión española. Sin embargo, de esto se desentendieron”* (López, EP, 2015).

Relacionado con el PNV, Óscar López señala que dicho partido se desentendió mucho de todo el tema audiovisual, puesto que *“ni le iba ni le venía gran cosa”*. En cuanto al resto de partidos políticos el socialista no hizo ninguna mención. Sin embargo, se debe destacar que CC, que tal como se ha mencionado antes también votó a favor de la LGCA; es evidente que negoció su apoyo con el Partido Socialista. Una muestra de ello se materializó el día que se celebró la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados para votar la LGCA el 7 de enero de 2010. Así, la ponente Oramas González-Moro de CC, a diferencia del resto de portavoces de la ponencia -con excepción de Duran y Lleida-, se mostró bastante satisfecha con las enmiendas recogidas propuestas por su partido, y también con algunas otras transaccionales trabajadas conjuntamente con otros partidos políticos, básicamente, el Partido Socialista y CiU (DS, 07-01-2010). En este sentido se debe destacar que para CC, la enmienda más importante aceptada, fue la que pretendía acabar con las

radios piratas. Para ello, la LGCA fijaba la puesta en marcha de la Agencia Estatal de Radiocomunicaciones, que sería la encargada de fijar un mapa de las radios en España<sup>381</sup>.

En cuanto a la negociación del Gobierno socialista con los grupos de interés en la elaboración de la LGCA en las Cortes Generales, Óscar López (EP, 2015) afirma que, a pesar de que la LGCA fue muy *“política”*, las relaciones de su partido con los grupos de interés funcionaron del mismo modo que en otras leyes (López, 2015). El socialista explicó que existió una comunicación directa con los grupos de interés de manera formal e informal. Del mismo modo que ocurrió entre el Ejecutivo socialista y otros grupos parlamentarios. *“Había que negociar mucho para llegar a acuerdos. Por lo tanto, era permanente. Yo recuerdo que ibas a ver a CiU te pedía no sé qué, después tenías que ir con el sector. Era un sin parar. Fueron seis meses muy intensos”* (López, 2015). En línea a lo mencionado, Batet (EP, 2015) explica que los encuentros con UTECA no eran de carácter técnico, sino más bien de concepción. *“No nos poníamos a redactar artículos. Es posible, no lo sé, que el Gobierno a parte de las reuniones más de concepto que pudieran tener con de la Vega, es posible que hubiera reuniones de segundo nivel entre los técnicos del Ministerio y los técnicos de UTECA”* (Batet, EP, 2015). Asimismo, señala que las reuniones con agentes del sector no solo se celebraron con el Partido Socialista. También otras fuerzas políticas tenían encuentros con el sector, en caso de que estos últimos así lo solicitaran. En su caso personal afirma que *“yo me reuní con ellos mucho menos de lo que lo hizo el Gobierno y María Teresa Fernández de la Vega por supuesto, que supongo que los vio 300 veces. Yo los vi dos veces. Y ellos no estaban satisfechos con la regulación de la ley”* (Batet, EP, 2015). Además, añade, que ella trata y escucha del mismo modo a cualquier grupo de interés, sin sentirse presionada a la hora introducir o no una enmienda o si modifican un texto legal.

Ante la cuestión si se puede considerar la LGCA como la Ley UTECA, tal como la habían apodado algunos críticos de la norma como la ReMC (Meda, 2010), Óscar López responde (EP, 2015) lo siguiente:

*“Yo creo que aquella ley se consensó con el sector que es UTECA, se consensó con ellos. Y no entendería que fuera de otra forma. Ahora bien, no se hizo con UTECA contra los telespectadores o contra los sindicatos o contra los anunciantes, no. Se consiguió un consenso (...). ¿Se puede decir que el Gobierno se entregó a UTECA, defendiendo solo los intereses de UTECA? ¿En contra de quién? Es decir, ¿quién salió en contra de esa ley? Nadie, nadie. Tú no has visto los sindicatos contra la ley, a las asociaciones de no sé qué... nada. No tuvo contestación esa ley más que en el PP”.*

---

<sup>381</sup> Europa Press (07-01-2010). Aprueban la nueva Ley Audiovisual, con 10 minutos menos de publicidad. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/01/07/comunicacion/1262889384.html> [Fecha de acceso: septiembre, 2016]

De igual modo, Batet (EP, 2015) no está de acuerdo con el sobrenombre. Acepta que haya gente que lo considere de esa manera, pero opina que es un poco injusto. *“No es una ley contra UTECA, eso sí”*. La diputada explica que se *“aprietan los tornillos”* hasta donde se cree que es aceptable. También considera que, a lo mejor, los que opinan que es la Ley UTECA, querrían haber hecho una norma en contra de UTECA y es verdad que ese no fue el caso.

Finalmente, Óscar López (EP, 2015) reivindica, que la aprobación de la LGCA fue un éxito. Aunque solo fuera porque el sector reclamaba seguridad jurídica. De modo similar, Batet (EP, 2015) considera que *“solo el hecho de que saliera la ley ya era una buena noticia”*. Igualmente, la socialista cree que la LGCA tenía aspectos muy positivos que no se pudieron desarrollar. Y considera que para poder evaluar la norma en condiciones debería haber sido desarrollada. En este sentido, Batet se refiere particularmente a la constitución del CEMA. *“Por tanto, es muy difícil juzgar una ley que ha estado decapitada por el camino. Yo sí estoy satisfecha, creo que se intentó un trabajo complicado, delicado y considero que se hizo bastante bien”* (Batet, EP, 2015).

#### **14.3.6.3 Partido Popular (PP)**

En cuanto a la fase de iniciativa, el Gobierno de Zapatero no se reunió con el Partido Popular *“ni una sola vez”* durante la elaboración del segundo anteproyecto de la LGCA en 2009. *“Lo hicieron a puerta cerrada en la Moncloa”*. Tampoco se reunió el Ejecutivo socialista con ningún otro partido político (Cortés, EP, 2015). Asimismo, tal como ya se ha señalado anteriormente, Miguel Ángel Cortés (EP, 2015) afirma que la LGCA fue acordada por María Teresa Fernández de la Vega y UTECA en las tinieblas. El Gobierno socialista y la patronal de las televisiones privadas se reunían de forma semanal en Moncloa durante la elaboración de dicho anteproyecto. Miguel Ángel Cortés (EP, 2015) señala que, por aquel entonces, UTECA se negó a avanzar al Partido Popular el contenido del anteproyecto de la LGCA, cuando los populares así se lo solicitaron. En este sentido, UTECA no quiso compartir con el PP la norma que estaban trabajando directamente con el Gobierno.

Además, Cortés (EP, 2015) critica que el Gobierno socialista no consultara a nadie más en el sector audiovisual, aparte de UTECA. *“Todos los actores que no eran Telecinco, Antena 3, PRISA y el diario Público, estaban muy descontentos”*. Afirma que al Ejecutivo únicamente le interesaban los actores principales, los cuales representan un porcentaje muy alto del negocio y de la publicidad.

En opinión de Miguel Ángel Cortés (EP, 2015), toda la política sobre comunicación del Gobierno de Zapatero, no solamente la LGCA sino la reforma del sector audiovisual en

su globalidad, tenía como finalidad alcanzar el objetivo del Partido Socialista de crearse un grupo de comunicación propio con el diario Público y La Sexta. Asimismo, afirma que la LGCA *“fue un acuerdo de un Gobierno en minoría que quería ganar el favor de algunos medios establecidos y conseguir el upgrade de otro, y dar cobertura a un proyecto muy personal”* (Cortés, EP, 2015).

Además, añade, que, con la LGCA, lejos de favorecer el pluralismo, el Gobierno socialista lo que hizo fue impedir la entrada de actores nuevos en el mercado audiovisual. Por tanto, la norma iba dirigida *“no ya a consolidar el statu quo, sino a crear las condiciones de duopolio que hay hoy”* (Cortés, EP, 2015). Respecto a la tramitación parlamentaria de la LGCA, Cortés (EP, 2015) considera que se desarrolló como cualquier otro proyecto de ley, es decir, siguiendo todos los trámites regulados.

Relacionado con la crítica de la rápida tramitación de la LGCA en su fase constituyente, Cortés y Adsuara (EP, 2015) afirman que la LGCA se tramitó rápidamente. Según Cortés (EP, 2015), *“estaba pactada fuera y se trajo al Parlamento para que se pusiese el sello”*. En la misma línea Adsuara (EP, 2015) opina que la norma se pactó en un despacho en Moncloa, y en el Congreso de los Diputados se hizo *“una faena de aliño rapidísimamente, sin debate y sin llegar al pleno ni nada. Una comisión ahí para que no se enterase nadie y luego encima técnicamente muy mala”*. Este conjunto de críticas mencionadas fueron las que condujeron al Partido Popular a presentar una enmienda a la totalidad. No obstante, tal y como se ha apuntado anteriormente, dicha enmienda y otra a la totalidad que presentó ERC fueron rechazadas en el Congreso el 3 de diciembre de 2009.

Según Cortés y Adsuara (EP, 2015) tampoco el Gobierno socialista intentó negociar la LGCA con el Partido Popular en las Cortes Generales. *“No lo intentaron. Evidentemente ellos sabían cuál era nuestra posición sobre el CEMA, sabían cuál era nuestra posición sobre la necesidad de abrir el espacio radioeléctrico, abrir las opciones al pluralismo informativo (...)”* (Cortés, EP, 2015). En este sentido, Carmen Rodríguez (EP, 2015) afirma que *“es verdad que el PSOE marginó al Partido Popular completamente durante la tramitación de la ley”*.

Vinculado al CEMA, tal como se ha mencionado en el punto del PSOE, éste fue el aspecto de la LGCA que el PP estuvo más en contra. Así lo confirman Cortés y Adsuara (EP, 2015), que, en concreto, lo consideran como un órgano administrativo contra la libertad de expresión. Para Cortés (EP, 2015), *“la ley era una amenaza muy grave, siendo un ataque frontal a la pluralidad informativa, pero una amenaza gravísima a la libertad de expresión”*.

Desde una perspectiva general, se ha señalado en el punto anterior que el PP no tenía una argumentación fuerte en contra del texto (Batet, EP, 2015). Carmen Rodríguez (EP, 2015) está de acuerdo con dicha afirmación. *“No tenía un argumento en contra. Pero sí*



*tenían rencor de la indiferencia. Ellos se sentían despreciados con la tramitación de esa ley y no la sentían como suya. Entonces desde el principio nos dijeron esto no va a durar porque cuando llegemos al Gobierno, la cambiaremos”.*

En cuanto a la propuesta de enmiendas del Partido Popular, éste presentó 43 enmiendas parciales en el Congreso de los Diputados. Según una nota de prensa del propio partido, entre todas las enmiendas destacó la que indicaba *“solo la autoridad judicial podrá adoptar medidas que supongan la interrupción del servicio de comunicación audiovisual”*. Por tanto, solicitó la supresión de todo el Título V, dedicado exclusivamente a la autoridad audiovisual. También quería que se suprimieran las infracciones muy graves previstas en el régimen de sanciones.

Aparte de la enmienda principal vinculada al CEMA, presentó distintas enmiendas que tenían como objetivo que se estableciera quiénes eran los sujetos obligados por la LGCA y quiénes estaban excluidos de su ámbito de aplicación. Desde una perspectiva general, frente al modelo intervencionista gubernamental en opinión de este partido, el PP defendía otro modelo distinto basado en la autorregulación y el autocontrol sectorial, y en un sistema único de etiquetado de los contenidos digitales. Por último, en la nota de prensa se apuntó que *“para el Partido Popular, en materia de derechos fundamentales los únicos que pueden marcar límites e imponer sanciones son el Código Penal y los jueces.”*<sup>382</sup>

Cuando el proyecto de la LGCA se encontraba tramitándose en el Senado, el Partido Popular presentó otra nota de prensa en la que comunicó que aparte de reproducir las enmiendas ya presentadas en el Congreso, incluían algunas de nuevas hasta llegar a un total de 50 enmiendas parciales. Igualmente, insistió en que las enmiendas más relevantes eran las que solicitaban la no creación del CEMA. En concreto, el PP apostaba por la creación de una autoridad audiovisual a través de la Comisión Nacional del Mercado de las Telecomunicaciones (CNMT)<sup>383</sup>.

Según asevera Cortés (EP, 2015), UTECA les pidió que votaran en contra del CEMA, aprovechando así el contexto de presentación de enmiendas para introducir aquello que no habían conseguido con el Ejecutivo socialista. Junto a lo anterior, señala Adsuara (EP, 2015) que se sentían muy cómodos defendiendo su oposición al CEMA, *“y al mismo tiempo, desde UTECA estaban encantados, porque a ellos tampoco les gustaba tener un órgano administrativo controlándoles”*.

---

<sup>382</sup> Partido Popular (03-12-2009). La Ley de Comunicación Audiovisual debe el Consejo Estatal de Medios. *pp.es*. Disponible en: <http://www.pp.es/actualidad-noticia/ley-comunicacion-audiovisual-debe-consejo-estatal-medios>. [Fecha de acceso: septiembre, 2016]

<sup>383</sup> Partido Popular (17-02-2010). El PP presenta sus enmiendas a la Ley Audiovisual que mejoran el texto legislativo. *pp.es*. Disponible en: <http://www.pp.es/actualidad-noticia/pp-presenta-sus-enmiendas-ley-audiovisual-que-mejoran-texto-legislativo>. [Fecha de acceso: septiembre, 2016]

Finalmente, UTECA pidió al Partido Popular que votaran a favor de la LGCA (Cortés, EP, 2015). Además, Cortés (EP) añade, *“que UTECA se sorprendió enormemente con todo lo que consiguieron. Ni se lo imaginaban. Todo lo que quisieron lo introdujeron”*.

Ante la cuestión de cómo debería consensuarse una norma, Cortés (EP, 2015) considera que las leyes no se tienen porque consensuar con el sector. De hecho, *“la ley tiene que tratarse en el Parlamento que es donde se representan los intereses generales. Ni siquiera se tienen porque consensuar si se tiene mayoría absoluta”*. Sin embargo, señala que lo que sí que conviene -y esa es la razón por la que se hacen los procedimientos parlamentarios, reglados y con un cierto tiempo- es conocer los distintos intereses fruto de la realidad plural de la sociedad. Tales intereses son muchas veces contrapuestos y es tarea del legislador que representa el interés general, arbitrar entre intereses contrarios. El diputado popular insiste en que la LGCA no fue consensuada y que desde el Partido Popular se dijo que la norma iba a perjudicar a la ciudadanía.

Finalmente, los populares votaron en contra de la LGCA. Adsuara (EP, 2015) considera que la LGCA nació *“vieja y obsoleta”*, porque seguía tratando a las televisiones como si fueran analógicas, sobre todo en relación al control de sus contenidos, en un contexto ya de digitalización, multiplicación de canales, televisión por Internet y en movilidad. Y también porque dibujaba un panorama audiovisual de tres a cinco televisiones.

Por su parte, Cortés (EP, 2015), lamenta que no se aprovechara los cambios legislativos realizados en el mandato Zapatero, para aprovechar las oportunidades que ofrecían los avances tecnológicos. *“En España en comunicación estamos bastante avanzados. Pero resulta que es la mala regulación la que hace que la banda ancha no se haya desarrollado”*.

#### **14.3.6.4 Convergencia i Unió (CIU)**

CiU fue el apoyo principal en la LGCA para el Ejecutivo socialista, siendo determinante puesto que la IX legislatura gobernaba en minoría. Se desconoce si el partido catalán participó o no en la fase de iniciativa cuando se elaboró el segundo anteproyecto de la LGCA en Moncloa. Según Carmen Rodríguez (EP, 2015), CiU participó en la elaboración de la norma en la fase de iniciativa. Sin embargo, su aportación se contradice con la de Jordi Casas (EP, 2015). En este sentido, el unionista señala lo siguiente:

*“Los partidos entramos cuando el proyecto estaba ya en el Congreso. En todo el juego previo no entramos. Y no entramos, entre otras razones, porque si lo afectados están negociando directamente con el Gobierno un anteproyecto de ley, no van a ver a otros grupos parlamentarios”* (Casas, EP, 2015).

En la misma línea, Casas (EP, 2015) señala que María Teresa Fernández de la Vega fue quien lideró la norma, para ello negoció con las televisiones privadas los aspectos contenidos en la ley. Las reuniones con dichas televisiones, en especial Antena 3 y Telecinco, se llevaron a término antes de la aprobación del texto como proyecto de la LGCA y su remisión a las Cortes Generales (Casas, EP, 2015).

Una vez que el proyecto de la LGCA entró en el Congreso, el Partido Socialista al no disponer de mayoría absoluta tuvo que ir a ver al resto de fuerzas políticas (Casas, EP, 2015). En cuanto al pacto entre el Ejecutivo socialista y CiU, éste no fue hecho con entusiasmo. Sin embargo, Casas (EP, 2015) apunta que CiU siempre ha tenido una mentalidad muy clara con respecto a buscar algún punto de acuerdo en la tramitación de las normas, apostando siempre por una predisposición al pacto, ya hubiera o no mayoría absoluta. *“La política es eso”* (Casas, EP, 2015). Relacionado con la labor desarrollada por CiU alrededor de la norma, el unionista considera que hicieron un trabajo *“relativamente bueno, a pesar de que ya te digo que no era la ley que nosotros hubiéramos hecho seguramente”* (Casas, EP, 2015).

¿Cuáles eran los objetivos de CiU en torno a la LGCA? Casas (EP, 2015) apunta que el primero era que se garantizara una *“pluralidad televisiva”*, tanto en relación a TV3 como con las televisiones privadas, puesto que tenían que convivir entre ellas. Y el segundo, que TV3 no quedara perjudicada. En este sentido Casas (EP, 2015) explica que se les acusó mucho de que TV3 se quedaría sin publicidad. *“Y eso no ha pasado”*. Más adelante en la entrevista señala que también fue importante la preservación del sector audiovisual catalán, *“puesto que la LGCA podía afectar mucho a un grupo importantísimo que está en Barcelona, el Grupo Planeta”* (Casas, EP, 2015).

Duran i Lleida tuvo un papel muy relevante en la elaboración de LGCA en su fase constitutiva (Aduara, EP, 2015; Batet, EP, 2015; Carmen Rodríguez, EP, 2015; Casas, EP, 2015; Cortés, EP, 2015; Gutiérrez, EP, 2016; Malaret, EP, 2015; Ramentol, EP, 2015; Ridaó, EP, 2015). En concreto Casas (EP, 2015) señala, que Duran i Lleida se tomó el tema de la LGCA muy en serio por la relevancia del sector y, porque tal como se ha apuntado antes, podía afectar de forma considerable al Grupo Planeta ubicado en Barcelona. Así, Duran i Lleida lo que hizo fue mirar por el sector audiovisual catalán que era muy relevante y se debía preservar. En opinión de Casas (EP, 2015):

*“Duran, aquí se dejó la piel. Pero no por defender una empresa privada concreta, sino para que pudiera convivir este sector con el público sin bofetadas, preservando la calidad de la televisión de cara a los espectadores y que no perjudicara todo el impacto que tenía la televisión en Cataluña”.*

Se ha afirmado en el punto anterior que la vicepresidenta primera negoció la LGCA con Duran i Lleida (Batet, EP, 2015). También Duran fue quién se encargó de la mediación política de la ley con UTECA y en especial con José Manuel Lara<sup>384</sup> (Ridao, EP, 2014) con el que pactó extensamente (Malaret, EP, 2015; Ridao, EP, 2014). Duran y Lara tenían una relación “*personalísima*” según Gutiérrez (EP, 2016). Carmen Rodríguez (EP, 2015) afirma que CiU participó de forma muy activa en la elaboración de la LGCA, teniendo muchas reuniones con UTECA.

En cuanto a la experiencia particular de Jordi Casas en la tramitación de la LGCA en el Senado, el exsenador explica que en general en todas las leyes, la dirección política en Madrid la lidera el Congreso de los diputados, con lo cual el peso político se concentra en el diputado y en el presidente del grupo parlamentario. En consecuencia, los senadores tienen otro tipo de papel más secundario, y por eso, hay dos opciones a la hora de actuar cuando un proyecto de ley llega a la Cámara Alta. Por un lado, o bien se elaboran enmiendas, sin tener en cuenta lo que ya ha decidido y negociado la dirección política de tu partido en el Congreso. O por el otro, se sigue con el criterio establecido en la Cámara Baja. Al respecto, Casas (EP, 2015) señala que CiU siempre optaba por la segunda opción, y de igual modo ocurrió con la LGCA. “*Mi tema aquí era UTECA y María Teresa Fernández de la Vega. Nada más. Era atar un punto de decisión de aquellas personas que estuvieron en la tramitación del Congreso*”. Relacionado con las reuniones entre Casas y UTECA, éste recuerda que hubo muchas reuniones difíciles y de carácter técnico (Casas, EP, 2015).

Finalmente, respecto a la crítica generalizada en torno a la rápida tramitación de la LGCA mencionadas antes, Casas (EP, 2015) considera que “*fue una ley tramitada a alta velocidad y probablemente requería ir con un tren exprés de esos de antes. Se hizo muy de prisa*”.

#### **14.3.6.5 Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)**

ERC no participó en la elaboración del segundo anteproyecto de la LGCA en Moncloa. Ya se ha indicado anteriormente, que la vicepresidenta primera, María Teresa Fernández de la Vega, se reunió dos veces con Joan Ridao durante la fase constituyente, con el fin de solicitarle directamente el apoyo de su partido en la aprobación de la norma. Por tanto, el objetivo de tales encuentros no era debatir o negociar el contenido de la LGCA, sino solicitar el voto de ERC a favor de ésta (Ridao, EP, 2014).

Según la opinión de Ridao (EP, 2014) el debate político a nivel legislativo de la LGCA, -básicamente conducido por la vicepresidenta- consistió en un triángulo político entre el Gobierno socialista y UTECA. Entre ellos tenían un conjunto de acuerdos alrededor

---

<sup>384</sup> José Manuel Lara fue presidente del Grupo Planeta y de Atresmedia Corporación.

de la norma, que *“me imagino que iban en la línea de conseguir en el próximo ciclo electoral un tratamiento mediático más propicio y favorable al PSOE”*. En general, en la fase constitutiva de la norma en las Cortes Generales, *“el margen de negociación fue muy escaso”*.

Relacionado con la primera crítica generalizada en torno a la rápida tramitación de la LGCA, Ridaó (EP, 2014) está de acuerdo que la tramitación exprés de la norma hace patente la falta de discusión política en el Parlamento y ofrece una explicación: *“cuando una norma se acostumbra a dilatar prácticamente ocho meses o un año, ¿Por qué se tramita tan rápido? Porque se ha discutido o elaborado previamente con el sector privado”* (Ridaó, EP, 2014). En este sentido, Ridaó (EP, 2014) opina para que hubiese sido una ley plural y participada, lo lógico hubiera sido que se hubiera negociado y ofrecido juego a todas las fuerzas políticas.

El papel de ERC en el Congreso de los Diputados en la segunda legislatura de Zapatero (2008-2011) fue básicamente testimonial. Ciertamente es que en la primera legislatura (2004-2008) su papel fue distinto, puesto que había una coyuntura en que aritméticamente Esquerra, tenía 8 diputados y grupo parlamentario propio. En ese contexto *“fuimos decisivos en muchas leyes, y también fuimos muy tenidos en cuenta e intervenimos mucho”* (Ridaó, EP, 2014). Además, junto a lo anterior, cabe destacar que como en Cataluña había el pacto de gobierno Tripartit<sup>385</sup> en la Generalitat, ERC realizó un *“apoyo tributario”*, es decir, *“apoyando abiertamente al Gobierno de Zapatero hasta que eso se estropeó con el tiempo”* (Ridaó, EP, 2014).

Así, como se indicaba antes, la fuerza de este partido en la segunda legislatura de Zapatero fue más relativa. Sin grupo parlamentario propio formó parte del grupo formado por ERC-IU-ICV. Asimismo, cabe recordar que ERC estaba enfrentada con el PSOE por el tema del *Estatut* y otros asuntos (Ridaó, EP, 2014). De ahí su papel secundario.

En el caso concreto de la LGCA, Ridaó (EP, 2014) afirma que no recuerda tener más papel en la tramitación de la norma en el Congreso, que el de la intervención en los debates y enmiendas correspondientes. Cabe recordar que el Grupo Parlamentario de ERC-IU-ICV, presentó una enmienda a la totalidad del proyecto de ley, la cual fue rechazada como también pasó con la del PP, el 3 de diciembre de 2009.

En cuanto a la elaboración del resto de enmiendas, ERC dispuso de un aparato comunicativo considerable porque en aquel momento formaban parte del Gobierno catalán, como se ha indicado antes con el Tripartit (2003-2010). En Cataluña, se generó un

---

<sup>385</sup> Tripartit es el término que se utiliza para designar los dos gobiernos sucesivos de la Generalitat en el periodo de 2003-2010. Se trató de una coalición de izquierdas formadas por los partidos políticos siguientes: [Partit dels Socialistes de Catalunya-Ciutadans pel Canvi](#) (PSC-CpC), [Esquerra Republicana de Catalunya-Catalunya 2003](#) (ERC) e [Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa](#) (ICV-EUiA).

debate interno muy relevante alrededor de la LGCA y las enmiendas que se presentarían. Sobre ello se entrará más en detalle en el punto 14.4 del presente capítulo.

No obstante, a lo anterior, se debe avanzar que una parte del Gobierno de la Generalitat y una parte importante del sector audiovisual catalán, estaban preocupados por el efecto que podría tener la norma en Cataluña. Algunos de los temas que inquietaban eran los siguientes: que no se quitara la publicidad en la financiación de TV3; que la futura LGCA no invadiera competencias de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña; que el CEMA no invadiera competencias del CAC, etc.

Para generar dicho debate y poner en común los temas de preocupación citados y añadir otros, se hicieron varias reuniones técnicas en Cataluña donde concurrían una veintena de asistentes. Entre ellos había representantes del Gobierno catalán, expertos, miembros de distintas organizaciones, que en algunos casos iban a título personal, como por ejemplo Santiago Ramentol consejero del CAC en aquel momento. También había representantes de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales (CCMA a partir de ahora) y de RTVE (Ridao, EP, 2014). En este sentido, Ridao (EP, 2014) afirma que *“es una de las pocas leyes que pudimos trabajar mucho”*. Asimismo, añade, que el sector audiovisual era un tema muy estratégico para los catalanes, sobre todo porque una de las preocupaciones más importantes era el futuro de la CCMA (ERC, 2009).

Las enmiendas presentadas por ERC en las Cortes Generales se resumían en diez razones distintas (ERC, 2009):

1. La LGCA no podía invadir funciones ni competencias que en aquel momento tenían atribuidas la CCMA y el CAC.
2. La LGCA no podía ser el primer paso para conseguir que el modelo implantado en RTVE -basado en la supresión de la publicidad- se extendiera al resto de medios públicos del Estado. En particular les preocupaba el futuro de TV3.
3. El proyecto de la LGCA establecía obligaciones genéricas a las lenguas oficiales del país, pero no existía una obligación específica respecto a estas lenguas.
4. La LGCA proponía que la emisión de una televisión pública autonómica en otra comunidad se pudiera efectuar mediante convenio, reciprocidad y autorización Estatal previa. Esquerra solicitaba que se eliminara dicha autorización Estatal.
5. La LGCA preveía que la transmisión de películas para televisión, largometrajes y programas informativos televisivos, podría ser interrumpida una vez cada 30 minutos. Esquerra proponía que el período se extendiera a 45 minutos.

6. Relacionado con las emisoras de televisión y radio ilegales, ERC solicitaba que la norma dotara a las administraciones de instrumentos más efectivos para luchar contra la piratería.
7. Solicitaban la supresión de la regulación prevista para los servicios de comunicación audiovisual sin ánimo de lucro. Las comunidades autónomas debían ser las responsables del despliegue de este tipo de medios.
8. Proponían que el CEMA se integrara como parte de la CMT.
9. La norma preveía que la televisión de movilidad requiriera licencia, además de potenciar los canales con contenidos específicos. Esquerra proponía que el 50% de los recursos espectrales, o de banda ancha relacionado a estos recursos, se reservara a servicios públicos audiovisuales de ámbito autonómico o local.
10. En cuanto a la accesibilidad a los contenidos audiovisuales de las personas discapacitadas, proponía que se subtitulara el 100% de los programas. También que hubiera 10 horas de emisión semanales en lengua de signos, siendo el 25% de estas horas en otro idioma distinto al castellano, y que el derecho a la comunicación audiovisual televisiva de cobertura estatal contara con un mínimo de 10 horas audiodescritas a la semana.

Respecto a la relación de ERC con los grupos de interés, Ridaó (EP, 2014) explica que se reunió, personalmente, un día con Lara y otro día con Godó. En concreto, Lara le pidió el apoyo parlamentario de Esquerra a la LGCA. Y destaca de ambos encuentros, que tanto para Lara como para Godó, el interés principal en la norma, *“era claramente el tema de la publicidad de los medios públicos y la obsesión era RTVE. Y en el futuro, por decirlo de alguna manera, atacar la cuestión en el ámbito autonómico”* (Ridaó, EP, 2014).

No obstante, vinculado con lo anterior, Ridaó (EP, 2014) destaca que quién tuvo una relación de intermediario entre UTECA y Lara alrededor de la LGCA, fue Duran i Lleida. En este sentido, Ridaó (EP, 2014) explica que Duran tuvo una incidencia muy destacada en el ámbito del PSOE. Además, *“llegó al punto que se implicó tan directamente en la elaboración de la ley... porque fue a la ponencia, a la comisión -cosa insólita- intervino en el pleno... Yo creo que solo le faltaba grapar la factura (...)”*. En su opinión, no fue nada claro el papel que jugó Duran i Lleida en la LGCA, puesto que jugaba a favor de unos intereses que podían ser contrarios para Cataluña (Ridaó, EP, 2014).

Con respecto a la fase de tramitación del proyecto de la LGCA en el Senado, hubo un acuerdo interno en el partido para que el papel del Senado fuera subsidiario al del Congreso. Por tanto, el Senado no tuvo margen para articular enmiendas distintas a las ya presentadas en la Cámara Baja (Ridaó, EP, 2014).

Cuando el texto fue remitido desde el Senado de nuevo al Congreso, ERC votó en contra de la LGCA. El motivo según señala Ridaó (EP, 2014) fue, que no les aceptaron las enmiendas presentadas y que la norma había sido “cocinada” desde Moncloa. Finalmente, Ridaó (EP, 2014) señala que el marco de la norma fue el siguiente: “*Es una ley que venía inducida por UTECA, pero con un interés por parte del PSOE de satisfacer sus intereses con la patronal, para sacar provecho, digamos que partidista*”.

#### **14.4 El papel de los actores institucionales, sociales y corporativos en la elaboración de la LGCA**

En este punto se va a introducir el papel analizado de los distintos actores institucionales, sociales y corporativos, que participaron en el proceso de elaboración de la LGCA, en las fases de iniciativa y constitutiva. Se advierte que no todos los actores analizados participaron en la primera fase de iniciativa. Asimismo, se debe señalar, que la extensión dedicada a cada uno de los actores es desigual. Esta desigualdad en el trato, no siempre se vincula a su grado de participación en la elaboración de la LGCA. Es decir, no se ha partido de la premisa de “*a más participación, más extensión*”. Por consiguiente, la extensión y la profundidad del análisis individual de cada actor participante en la elaboración de la LGCA, ha dependido en gran medida, de los datos hallados y analizados. Éstos son fruto, en algunos casos, de las entrevistas en profundidad realizadas en el contexto de esta investigación y/o del análisis de un gran número de documentos localizados de distinta naturaleza, que puede ser oficial, corporativa e incluso mediática.

También es importante apuntar, que uno de los objetivos esenciales en este apartado de la investigación, es dar voz a todos los actores que, de alguna manera u otra, participaron u intentaron participar en el proceso de elaboración de la LGCA. Cierto es, que dichos actores son muchos y muy variopintos, y con una participación muy desigual a lo largo de todo el proceso. Asimismo, cabe advertir igualmente, que es posible que, en este punto, no se encuentren absolutamente todos los actores participantes en la elaboración de la LGCA, a pesar del objetivo antes mencionado y del sobreesfuerzo realizado por alcanzarlo. Sin embargo, no hay duda en que en este punto se incluyen los actores que más influencia tuvieron en el proceso de elaboración de la LGCA -aparte de UTECA que ha merecido una atención aparte por ser el actor principal- y aquellos que más presionaron, aunque a veces no siempre se materializara en una mayor participación, o se reflejara en el contenido de la LGCA.

Otro de los objetivos de este punto, es el de entender y reflejar como fue el proceso de participación de los actores institucionales, sociales y corporativos en la elaboración de la LGCA. Dicho análisis permite responder a las siguientes cuestiones: ¿Qué actores



institucionales, sociales y corporativos participaron?; ¿qué significa participar en la elaboración de la LGCA?; ¿qué actores no se les permitió participar en la fase de iniciativa y/o la fase constitutiva?; ¿cuáles fueron los actores que tuvieron más peso e influencia en la participación de la LGCA, y por qué?; ¿en quién o quiénes se concentró el poder en la elaboración de la LGCA?; ¿fue un proceso abierto, participativo, transparente o consensuado?; ¿fue sencillo participar en la elaboración de la LGCA para los actores analizados?; ¿los intereses defendidos por los distintos actores participantes se materializaron después en la propia norma?; ¿qué limitaciones hay en el propio sistema si eres un actor social sin recursos para participar en la elaboración de una norma?

Ya se ha mencionado anteriormente, que la LGCA no es una norma cualquiera, puesto que se trata de la base normativa con carácter general para la regulación de todo el sector audiovisual español. Además, esta ley es o debería ser la aplicación y materialización de la política de comunicación diseñada en 2004 por el Gobierno socialista para reformar el sector audiovisual. Por tanto, dicho análisis permite estudiar también el proceso del *media policy-making* a partir de un caso concreto (la LGCA), y en una fase posterior en el análisis de políticas, la de implementación.

En cuanto a la tipología de actores que se van a presentar, generalmente son entidades de índole muy diversa, que a nivel global representan los intereses de colectivos sociales concretos alrededor de la LGCA. Estas entidades pueden ir desde asociaciones, sindicatos, federación de asociaciones, comités, grupos de investigadores, empresas particulares del sector audiovisual o de otros sectores, pero también puede comprender a televisiones públicas, un consejo audiovisual autonómico, un sector audiovisual concreto e incluso actores individuales.

Finalmente, con el fin de poder organizar todos los actores participantes en el proceso de elaboración de la LGCA, y hacer más comprensible el análisis de su participación, ha sido conveniente diseñar una clasificación de actores a partir de su naturaleza e intereses, tal y como se ha señalado en el punto 5 sobre metodología de esta investigación. Por tanto, cabe recordar que aparte de la clasificación aportada inicialmente entre actores públicos y privados, se ha tenido que recurrir a una segunda clasificación distinta, que se introducirá seguidamente.

El primer grupo de actores son los institucionales, en el sentido de que son entidades que pertenecen al sector público y por tanto funcionan bajo las reglas de la administración pública. Además, éstos tienen intereses de carácter social en torno a la LGCA, puesto que son organismos que desempeñan una función de interés público. Asimismo, se ha apostado por la denominación de “institucionales” para diferenciarse de los actores políticos introducidos en el punto 14.3.6 de este capítulo.

Se entiende por interés social, el hecho de que los aspectos que defienden o critican alrededor de la LGCA, tienen como objetivo defender el bien común de todos los ciudadanos o una parte importante de ellos. Los actores que se engloban en primer grupo son los siguientes: la CRTVE, el Consell de l'Audiovisual de Catalunya (CAC a partir de ahora) y el sector audiovisual catalán. Se advierte que este último actor, engloba también a actores de naturaleza privada como son algunos productores audiovisuales catalanes, que además tienen intereses económicos. Este caso es una excepción. En este sentido se ha creído conveniente incluirlos en este grupo, puesto que comparten con el resto de actores, el interés global de defender el sector audiovisual catalán, no solamente desde una perspectiva económica, sino también desde una perspectiva social.

El segundo grupo comprende a los actores sociales. Por tanto, son de naturaleza social y tienen unos intereses también sociales. En este caso, los intereses sociales defendidos pueden ir en línea de lo señalado antes, relacionados con el bien común, o bien, defender unos intereses audiovisuales concretos alrededor de la norma para un colectivo particular de la sociedad. En concreto estos actores son los siguientes: los sindicatos de periodistas; la AUC y el Observatorio de Contenidos Televisivos y Audiovisuales (OCTA a partir de ahora); el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI a partir de ahora); la Red de Medios Comunitarios (ReMC a partir de ahora); la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC a partir de ahora); la Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial (AUTOCONTROL a partir de ahora); la Unión Latina de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura (ULEPICC a partir de ahora) y Juan Carlos Gavara de Cara y José Manuel Pérez Tornero (alfabetización mediática).

El tercer grupo de actores se designa como “actores corporativos”. Así su naturaleza es empresarial. Este grupo incluye algunos actores que forman parte del sector audiovisual, pero a diferencia de los anteriores grupos –con excepción de los productores catalanes- tienen intereses económicos en el sector audiovisual y/o en otros sectores. Se compone por la AEA y la Plataforma de la Industria Publicitaria; la Asociación Española de Radiodifusión Comercial (AERC a partir de ahora); la Federación de Asociaciones de Productores Audiovisuales de España (FAPAE a partir de ahora); y la Coalición de Creadores e Industrias de Contenidos Audiovisuales. También forma parte de este grupo UTECA, sin embargo, ya se ha señalado anteriormente que esta asociación ha sido analizada aparte, debido a su papel central en la elaboración de la LGCA.

El cuarto grupo de actores son de naturaleza igualmente empresarial y forman parte del sector de las telecomunicaciones. Por tanto, estos actores corporativos tienen intereses económicos vinculados a su propio sector y/o en el sector audiovisual. En

concreto, son los siguientes: la Asociación Multisectorial de Empresas de Tecnologías de la Información, Comunicaciones y Electrónica (ASIMELEC a partir de ahora); Cableuropa, S.A.U y Tenaria, S.A. (ONO a partir de ahora); Telefónica de España, S.A.U y Telefónica Móviles España, S.A.U (Telefónica a partir de ahora),

El quinto y último grupo de actores, son también actores corporativos, aunque ajenos al sector audiovisual. Sus intereses son económicos y se vinculan, específicamente, a los futuros beneficios de las comunicaciones comerciales emitidas en el sector televisivo, de productos que ellos mismos producen y distribuyen. Se compone por los Cerveceros de España y la Federación Española y la Federación Española de Bebidas Espirituosas (FEBE a partir de ahora).

#### **14.4.1 Actores institucionales del sector audiovisual con intereses sociales**

##### **14.4.1.1 Corporación de Radio y Televisión Española (CRTVE)**

Como se ha explicado en los apartados anteriores, a Luís Fernández, presidente de la Corporación, no se le comunicó antes que UTECA de que se iba a suprimir totalmente la publicidad de la televisión pública. Escapa de toda lógica que no se le hubiera consultado, teniendo en cuenta que desempeña la dirección ejecutiva ordinaria de la CRTVE, además de ser igualmente su representante legal, y de tener encomendada entre sus funciones principales, preparar la formulación de las cuentas anuales de cada ejercicio económico de conformidad con la legislación mercantil, y elaborar el anteproyecto de presupuestos de explotación y capital (BOE, 06-06-2006). En definitiva, la importancia de la financiación de RTVE afecta directamente en el funcionamiento de la compañía y por supuesto, en las funciones de su presidente.

Con estos precedentes era de esperar que RTVE no participara en la elaboración del anteproyecto de la LGCA en 2009. Morales Fernández (EP, 2015), que tenía relación con Luís Fernández porque, entre otras cosas, estuvo implicado en el proceso de reestructuración de RTVE, cuando se pasó de Ente a Corporación, confirma que efectivamente su presidente no participó en la LGCA. *“Y Luis Fernández me consta que no tuvo una participación directa en la Ley General del Audiovisual, que es evidente, le afectaba bastante”* (Morales Fernández, EP, 2015). En la misma línea, Jesús María Santos, por aquel entonces director de asuntos de la presidencia de RTVE, señala en el proceso de elaboración de la LGCA no se incluyó a los gestores de RTVE (Fundación EOI, 2010, p.40)

En cuanto al Consejo de Administración de CRTVE, tampoco sus miembros participaron en la elaboración del anteproyecto de la LGCA. De hecho, Sacaluga (EP, 2016) lo justifica en parte, porque se trata principalmente, de un órgano de gestión y porque no todos sus miembros entienden sobre materias audiovisuales por proceder de otros

ámbitos distintos. Por tanto, RTVE no fue un actor que participara activamente en el *media policy-making* español en la segunda legislatura de Zapatero. Sin embargo, cabe preguntarse si esta situación difirió de la primera legislatura (2004-2008).

García Castillejo (EP, 2015) explica que a pesar de que se tuvieron en cuenta los criterios de los distintos operadores de televisión –incluidos los de carácter público– en la redacción de los anteproyectos de Ley General Audiovisual y de Creación del CEMA en 2005 ninguno de ellos participó directamente en sus redacciones. Por tanto, hubo una participación indirecta en este proceso concreto de *media policy-making*. Cabe recordar de igual modo, que el modelo planteado en la primera legislatura de Zapatero, era el de ofrecer una alternativa de conjunto para el sector audiovisual desde todas sus perspectivas, público, privado, estatal y autonómica y en el proceso de transición a la TDT (García Castillejo, EP, 2015). Para García Castillejo, la especial interlocución con UTECA que se produjo más adelante, provocó una quiebra de dicho modelo, especialmente tras la Ley de Financiación de la CRTVE de 2009.

A continuación, se va a introducir un ejemplo ilustrativo concreto, de la colaboración en el *media policy-making* de RTVE en la primera legislatura de Zapatero. Sin embargo, se debe advertir, que dicho ejemplo no se vincula con la elaboración de los dos anteproyectos de Ley General Audiovisual y de Ley de creación del CEMA trabajados en la primera legislatura de Zapatero.

Eladio Gutiérrez (EP, 2016), como director por entonces de RTVE Digital (2004-2008) participó directamente en el relanzamiento de TDT en España. En primer lugar, Gutiérrez lo hizo tempranamente, por su cuenta y por voluntad propia, con el permiso de la directora general de RTVE (2004-2007), Carmen Caffarel, y con una libertad de acción que le permitió trabajar en nuevas ideas.

Otra de las decisiones importantes lideradas desde RTVE en septiembre de 2004, fue el ofrecimiento al secretario de Estado de Telecomunicaciones, de “renunciar” a las frecuencias provinciales que debían ser asignadas a RTVE, con cobertura para toda la comunidad autónoma. El origen de esta decisión fue la reflexión que se hizo desde RTVE: “No tiene ningún sentido que nosotros tengamos frecuencias provinciales cuando los que tiene que tenerlas son los operadores regionales, que deben tener la posibilidad de hacer desconexiones provinciales”, afirmaba este gestor (Gutiérrez Montes, 2010).

En segundo lugar, Gutiérrez representó a RTVE en calidad de miembro del Comité Ejecutivo en Impulsa TDT a partir de 2005. En noviembre de 2007 fue nombrado, como ya se ha señalado anteriormente, presidente de la asociación. En noviembre de 2008 se prejubiló a consecuencia del ERE de RTVE, pero le volvieron a nombrar por unanimidad presidente, hasta el cierre de Impulsa TDT en 2010.

Finalmente, ante la cuestión sobre si sería positivo que el presidente de la CRTVE, participara más directamente en el *media policy-making* junto al Gobierno de turno, Sacaluga (EP, 2016), responde que *“sí que sería positivo”*. Sin embargo, matiza que siempre y cuando el presidente, sea o no periodista, sea una persona respetada y no haya sido directamente nombrada por el Gobierno, porque en ese caso solo se trataría de un ejecutor de sus órdenes. Y termina diciendo: *“Y este es el problema”* (Sacaluga, EP, 2016)

#### **14.4.1.2 Consell de l'Audiovisual de Catalunya (CAC)**

El CAC no fue consultado en la elaboración del anteproyecto de la LGCA en 2009 (Malaret, EP, 2015; Ramentol, EP, 2015), a diferencia del primer anteproyecto de Ley de creación del CEMA en el cual se hizo a un esfuerzo por colaborar entre el CEMA y los consejos autonómicos (Morales Fernández, EP, 2015). Josep María Carbonell (EP, 2015), consejero y más adelante presidente del CAC en aquel periodo, colaboró como asesor en la elaboración de los primeros anteproyectos socialistas de Ley General Audiovisual y de Ley de creación del CEMA. Si bien es cierto que la participación de Carbonell fue como experto, y no en representación del CAC, es evidente que la experiencia específica desarrollada en dicha autoridad también le permitió aportar una perspectiva muy concreta, pragmática y próxima. Asimismo, su participación es una muestra de apertura en el proceso de elaboración de ambos anteproyectos de ley en 2005. Malaret (EP, 2015) advierte que no se acostumbra a consultar a instituciones públicas en el proceso de elaboración de normas, porque el sistema no está preparado para ello. En este sentido cabe advertir, que la exconsejera del CAC, no se refiere únicamente a la fase de iniciativa, momento del proceso en que se elabora un anteproyecto de ley. También incluye en su afirmación a la fase constitutiva.

Malaret (EP, 2015) asevera que el CAC tampoco participó por voluntad propia en la fase de elaboración parlamentaria de la LGCA, ni redactando informes ni presentando enmiendas. Asegura que no lo hicieron porque no se pusieron de acuerdo entre los consejeros y el presidente de aquel momento, Ramón Font. Además, señala que ella, personalmente, era partidaria de elaborar un informe que contuviera los aspectos positivos de la norma. *“Una forma también de introducir matices, puesto que de alguna manera se percibe así aquello que no está tan bien, aunque finalmente no nos pusimos de acuerdo”*, apunta Malaret (EP, 2015). También organizó un encuentro de expertos en Santander para tratar el tema de la LGCA, *“la intención era hacer contrapeso a UTECA”*, apunta Malaret (EP, 2015). En definitiva, Malaret (EP, 2015) confirma que el CAC no tuvo ningún papel en la elaboración de la LGCA. Aunque ella sí que participó a título personal

en la fase constitutiva, enviando las enmiendas al Parlamento que había redactado previamente.

También a título personal, Santiago Ramentol (EP, 2015), consejero del CAC de aquel periodo, participó en una serie de reuniones en Cataluña con más de veinte actores de distinta índole para analizar las propuestas socialistas. En ella participaron, entre otros, Carles Mundó (secretario de Mitjans de Comunicació de la Generalitat de Catalunya); la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals; Joan Ridaó (del partido de ERC); Francesc Bellmunt (miembro del consejo asesor de RTVE); Daniel Condeminas (Col·legi Professional de l'Audiovisual de Catalunya) (CPAC), etc. El propósito de tales encuentros, era debatir de forma conjunta las futuras enmiendas que se enviarían a las Cortes Generales, con el fin de que se modificaran algunos aspectos de la ley en su fase constitutiva. Al respecto cabe destacar, que, si bien estos actores fijaron las bases del contenido de las enmiendas, después se enviaron por separado, como fue el caso de ERC (Joan Ridaó, EP; 2014).

Para entender el contexto de las reuniones mencionadas, cabe recordar que, en el período de la fase constitutiva de la LGCA, en Cataluña gobernaba el “Govern d'Entendiment”. Éste estaba formado por la coalición de izquierdas: PSC, ERC y ICV-EUiA. El presidente de la Generalitat era José Montilla que había sido ministro de Industria en la primera etapa Zapatero (2004-2006). Joan Ridaó (EP, 2014) afirma que hubo un debate muy trabajado y muy intenso en torno a dicha norma en estas reuniones. *“Algo que no se acostumbra a hacer con el resto de leyes”*, afirma Ridaó (EP, 2014). Cabe destacar que en dicho debate no participó el PSC, obviamente el más partidario de apoyar las decisiones tomadas por el PSOE.

El CAC, a nivel general, éste apoyaba la creación del CEMA (Malaret, EP, 2015). Así lo manifestó también Ramon Font en el “Fórum Europa. Tribuna Catalunya”, durante la tramitación del proyecto de ley en el Senado en febrero de 2010<sup>386</sup>. *“Aprovecho esta ocasión para saludar esta iniciativa y esperar que el nuevo organismo se ponga en funcionamiento a la mayor brevedad posible”*, señaló el presidente del CAC en su intervención (CAC, 2010). También ese mismo día, Santiago Ramentol, manifestó en el mismo sentido que lo afirmado por Font en el punto 14.2.4, sobre la falta de transparencia y de participación en la elaboración del anteproyecto de la LGCA, que parecía redactado desde el sector privado<sup>387</sup>.

---

<sup>386</sup> Servimedia (22-02-2010). El CAC apoya la creación de un Consejo Audiovisual estatal | Comunicación | elmundo.es. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/02/22/comunicacion/1266835982.html> [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>387</sup> Servimedia (22-02-2010). El CAC apoya la creación de un Consejo Audiovisual estatal | Comunicación | elmundo.es. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/02/22/comunicacion/1266835982.html> [Fecha de acceso: agosto, 2016]

Dos meses después de la entrada en vigor de la norma, Font consideró, que la medida favorecía más a los operadores del sector que a los ciudadanos, en contradicción con la ley catalana, que *“mira más a Europa”*. Y lamentó de nuevo *“la indiferencia”* de los redactores de la norma en Moncloa, ante la experiencia de diez años de existencia de la Ley del Consejo Audiovisual de Cataluña, y que no hubieran sido consultados en ningún momento, a pesar de que la regulación estatal afectaría también a Cataluña<sup>388</sup>.

No obstante, a lo mencionado, tal y como apuntaron en un artículo de opinión en el diario El País<sup>389</sup>, Ramon Font y su homólogo Ramón Bové, del Consejo Audiovisual de Andalucía (CAA a partir de ahora), la regulación prevista en el título V del proyecto de la LGCA para la creación del CEMA, tal vez se debiese a la presión de las instituciones comunitarias y la de los propios consejos reguladores autonómicos, aunque reconocieron que la principal presión venía desde la Comisión Europea.

También en el mismo artículo de opinión, publicado en el momento en que el Consejo de Ministros aprobó la remisión del proyecto de la LGCA a las Cortes Generales en octubre de 2009, ambos presidentes apuntaron igualmente, a la necesidad de que la norma dotara al regulador *“de la independencia y de los poderes necesarios, no solo ni principalmente sancionadores, sino también normativos y de adjudicación de licencias (y también de fomento de la auto y co-regulación) para cumplir con sus responsabilidades”*<sup>390</sup>. Estas recomendaciones distaron mucho de lo que finalmente se aprobó en la LGCA. Sobre todo, en cuanto al tema de la co-regulación y la adjudicación de licencias; básicamente, porque los legisladores apostaron que la autorregulación, y la adjudicación de licencias fuera competencia del Gobierno y no del CEMA.

Además, la historia previa pesaba. La guerra declarada al CAC por parte de algunos medios de comunicación, como El Mundo y la COPE, en 2005 propició, en parte, la paralización de los anteproyectos de Ley General Audiovisual y de Ley de creación del CEMA en 2005. Una posición anti-autoridad independiente que fue asumida principalmente por el Partido Popular.

Santiago Ramentol (EP, 2015) afirma que, desde Cataluña, fue ERC quién tuvo un modelo de CEMA más claro. El modelo propuesto por ERC, como se ha visto antes, consistía en mantener la estructura de los consejos audiovisuales autonómicos y que el CEMA fuese un consejo más, es decir, que se integrara a un nivel similar. De igual modo apostaban por un modelo integrado en el ámbito de las telecomunicaciones. Para Malaret

---

<sup>388</sup> Efe (02-06-2010). El CAC dice que la ley audiovisual favorece más a operadores que a ciudadanos. *elconfidencial.com*. Link no disponible [Fecha de acceso: febrero, 2015]

<sup>389</sup> Pereira, J.M. y Font, R. (17-10-2010). La asignatura pendiente de la democracia. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2009/10/17/sociedad/1255730407\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/10/17/sociedad/1255730407_850215.html). [Fecha de acceso: julio, 2016]

<sup>390</sup> Pereira, J.M. y Font, R. (17-10-2010). La asignatura pendiente de la democracia. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2009/10/17/sociedad/1255730407\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/10/17/sociedad/1255730407_850215.html). [Fecha de acceso: julio, 2016]

(EP, 2015), la opción de una autoridad integrada con audiovisual y telecomunicaciones era en el caso español la menos idónea. Es cierto que en Inglaterra este modelo funciona, pero destaca al respecto, que ningún funcionario que trabaja en la OFCOM, dispone de un carnet vinculado a un partido político. “*Tienen mucho más claros los valores democráticos*”, aparte de que en España nunca ha existido una tradición en regulación de los contenidos, y, por consiguiente, es muy complejo de que se entienda, apunta Malaret (EP, 2015).

#### **14.4.1.3 El sector audiovisual catalán**

El sector audiovisual catalán mostró su rechazo al proyecto de la LGCA. Lo hizo en un acto conjunto durante la tramitación de la norma en el Congreso de los Diputados. A nivel general, se criticó que la norma retiraba las competencias a las comunidades autónomas y alejaba al medio televisivo de su tarea como servicio público para acercarla a un modelo cada vez más mercantilista. En este manifiesto estaban la *Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals* (CCMA a partir de ahora); el CAC; *el Col·legi Professional de l'Audiovisual a Catalunya* (CPAC); tres federaciones de productores<sup>391</sup> (representadas por Ramon Colom) y el sector académico. La CCMA incluso envió a los congresistas y senadores una serie de enmiendas al proyecto de la LGCA, con el objetivo de que se introdujeran durante el debate parlamentario. Concretamente, reclamó que se tuviera en cuenta la especificidad del marco legislativo catalán y que las comunidades autónomas pudieran autorizar emisores provenientes de otras comunidades en su territorio. Probablemente dichas enmiendas tenían como origen las reuniones del sector ya mencionadas.

En el acto conjunto donde el sector audiovisual catalán mostró su posición común en contra de la norma, se criticó el agravio a la televisión pública frente a la privada que, vislumbraban que traería consigo la LGCA<sup>392</sup>.

También en el mismo periodo de tiempo, en el contexto de las Jornadas del Sector Audiovisual de IESE celebradas en Barcelona, Mònica Terribas, directora de TV3 en aquel momento, criticó de forma contundente que el proyecto de la LGCA del Gobierno de Zapatero favoreciera a las televisiones privadas. En concreto, criticó que el texto definía como tenía que ser el modelo de negocio del sector televisivo privado, pero que, sin embargo, no especificaba cuáles debían ser las funciones y los límites en cuanto a sus contenidos. En cuanto a los medios de comunicación públicos, Terribas lamentó

---

<sup>391</sup> En el caso concreto de las federaciones de productores, éstos no son actores institucionales, sino actores corporativos del sector audiovisual con intereses económicos en el mismo. Sin embargo, la mayoría de actores que integraron este frente del sector audiovisual catalán, eran de tipo institucional con intereses sociales, por ello, como grupo se optó por dicha clasificación.

<sup>392</sup> Belmonte, E. (10-11-2009). TVC y el CAC critican la invasión de competencias de la Ley General del Audiovisual. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/11/10/barcelona/1257876033.html> [Fecha de acceso: septiembre, 2016]



igualmente, que la futura norma, lejos de reivindicar el servicio de las cadenas públicas, dejaría su oferta al margen y limitará su capacidad de optar a derechos televisivos. Además, auguró que el modelo audiovisual actual terminaría siendo en el futuro como el americano, es decir, “*en el que la televisión pública no pinta nada*”. Una situación que, en su opinión, sería menos grave si las televisiones privadas tuvieran exigencias de calidad, que no era el caso<sup>393</sup>.

## **14.4.2 Actores sociales con intereses sociales**

### **14.4.2.1 Los sindicatos de periodistas**

A partir del 26 junio de 2009, fecha en que el Consejo de Ministros aprobó en primera lectura el anteproyecto de la LGCA, diversos colectivos de la sociedad civil comenzaron a analizar la propuesta y a pronunciar sus dudas en torno a la propuesta de ley. Los colectivos eran los siguientes: el sindicato de Comisiones Obreras (CC.OO. a partir de ahora), el sindicato de la Unión General de Trabajadores (UGT a partir de ahora), el Foro de Organizaciones de Periodistas (FOP a partir de ahora), la AUC, el OCTA, el FIDECA<sup>394</sup>, el CERMI, la AMARC y la ReMC (Meda, 2014, p.188). Los actores citados interesados en la norma, no se pudieron pronunciar antes, puesto que el texto del anteproyecto no se había hecho público y accesible hasta ese día, y tampoco se había llevado a término ningún contacto con la Administración durante la fase de redacción del texto inicial.

Tras la aprobación del anteproyecto de ley por el Consejo de Ministros, fue también cuando el texto fue remitido a los órganos de consulta preceptivos, y abierto al correspondiente trámite de audiencia, según indica Moncloa en una nota de prensa<sup>395</sup>. Sin embargo, como se ha señalado antes, según se indica en el texto del Dictamen<sup>396</sup> del Consejo de Estado de 17 de septiembre de 2009, en el expediente no consta si había existido o no, un trámite de audiencia a las entidades o agentes económicos interesados o a las Comunidades Autónomas.

En este punto se introducirá la postura de los sindicatos de periodistas -la Federación de Servicios a la Ciudadanía de UGT; el Sector de Medios de Comunicación de

---

<sup>393</sup> Robles, F. (26-11-2009). Terribas critica que la Ley del Audiovisual favorezca a la televisión privada. *elpais.com*. Disponible en: [http://cultura.elpais.com/cultura/2009/11/26/actualidad/1259190011\\_850215.html](http://cultura.elpais.com/cultura/2009/11/26/actualidad/1259190011_850215.html) [Fecha de acceso: septiembre, 2016]

<sup>394</sup> Foro para la Investigación y el Desarrollo de la Cultura Audiovisual. Se trata de un grupo de profesionales y asociaciones preocupados por el devenir de los acontecimientos en materia del audiovisual, que abrieron un blog para compartir información sobre el mundo audiovisual (<https://fideca.wordpress.com/>). Actualmente, el blog no está actualizado y está en desuso. En verano de 2009, FIDECA elaboró un amplio documento de enmiendas con respecto a numerosos aspectos del proyecto de LGCA (Meda, 2014, p.190). No se entrará en detalle sobre el contenido de dichas propuestas de enmiendas.

<sup>395</sup> La Moncloa (26-10-2009). Proyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual. *lamoncloa.gob.es*. Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/archivo/161009EnlaceAudiovisual.aspx> [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>396</sup> Número de expediente: 1387/2009 (PRESIDENCIA)

la Federación de Servicios a la Ciudadanía de CC.OO., la Federación de Sindicatos de Periodistas<sup>397</sup> (FeSP a partir de ahora) y la FOP- en las diferentes fases (de iniciativa y constitutiva) de elaboración de la LGCA. De igual modo, se expondrá la participación de los sindicatos en el proceso de la elaboración de la norma.

### **Participación sindical en el anteproyecto de la LGCA**

En primer lugar, ninguno de los sindicatos de periodistas citados antes, participó directamente en la elaboración del anteproyecto de la LGCA en la fase de iniciativa, desarrollado por un grupo de reducido de personas vinculadas al Ministerio de la Presidencia y liderados por María Teresa Fernández de la Vega. De hecho, en el primer comunicado de CC.OO. del 10 de julio de 2009, se criticó que el anteproyecto se elaborara por el Ejecutivo sin contar con los agentes sociales. *“Estamos antes una reconversión del sector, auspiciado por el Gobierno sin consenso de los partidos políticos, los sindicatos y los grupos sociales, que deja al margen del debate a la sociedad”* (CC.OO., 2009a).

También la FeSP rechazó la forma de actuación del Gobierno socialista *“en normas tan importantes para la ciudadanía y para los profesionales del periodismo”* como eran la LGCA y la Ley de Propiedad Intelectual. La Federación afirmó en un comunicado<sup>398</sup> que en ninguna de estas normas el Gobierno había contado con la opinión de las organizaciones sindicales y profesionales, *“pese a que están directamente afectadas, y ha actuado beneficiando claramente a las televisiones privadas y a los representantes de la patronal”*.

CC.OO. rechazó el anteproyecto de la LGCA. Según manifestó en el mismo comunicado ya citado, si bien reconocía que el sector audiovisual requería una ordenación y una adecuación a la normativa europea, el anteproyecto suponía *“una desregulación y no una ordenación del sector”*. Asimismo, el sindicato criticó severamente que el servicio público se circunscribiera de forma marginal únicamente a las radiotelevisiones de titularidad estatal y autonómica, excluyendo a los operadores privados de tal responsabilidad. De este modo, consideró que los ciudadanos no tenían garantizado su derecho a recibir y a participar en la información y demás ofertas audiovisuales, así como su posibilidad de exigirlos.

En opinión de CC.OO., el anteproyecto no definía un modelo de producción audiovisual acorde a las necesidades de la España del siglo XXI, tratándose meramente de

---

<sup>397</sup> La FeSP integra a los sindicatos independientes de profesionales de la información que tienen como ámbito de actuación sus respectivas comunidades autónomas. Por tanto, representa de manera directa a los profesionales en las comunidades donde no existan sindicatos adheridos a la FeSP. Además, impulsa la sanción de un Estatuto del Periodista Profesional, de una ley de regulación de nuestros derechos laborales sea cual fuere la forma de contratación y la aplicación del Código Deontológico Europeo del Periodismo sancionado por el Consejo de Europa. (<http://www.fesp.org/index.php/presentacion/la-fesp>)

<sup>398</sup> Redacción (17-03-2010). La FeSP lamenta que la Ley del Audiovisual no defina al sector como servicio público. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/03/14/comunicacion/1268586375.html>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

una concesión para que operadores privados pudieran hacer lo que quisieran sin ningún control. Se eliminaba la producción propia interna y en consecuencia conllevaría una precarización del trabajo en todas las empresas audiovisuales. Asimismo, este sindicato criticó, que la norma articulaba la concesión de licencias sin ninguna obligación para las empresas adjudicatarias. En este sentido, consideró que, para disponer de una industria audiovisual sostenible, era necesario que la ley comprometiera las licencias y los contratos mercantiles suscritos con el Estado, a un mínimo de producción propia, como garantía de estabilidad y empleo de calidad. Finalmente, CC.OO. concluyó que el anteproyecto de la LGCA ponía en riesgo la estabilidad del empleo y la creación de nuevos puestos de trabajo, y proponía su modelo de televisión: *“que informe, entretenga y eduque, tanto de las radiotelevisiónes de titularidad estatal como los operadores privados, desde el respeto y el cumplimiento del marco normativo sectorial, laboral y social”* (CC.OO., 2009a).

Este sindicato preparó también un documento con una propuesta de alegaciones ante el anteproyecto de la LGCA. Éste se hizo público también antes de que el anteproyecto en cuestión fuera aprobado definitivamente por el Consejo de Ministros el 16 de octubre de 2009. Se trató de un documento muy trabajado y reflexionado jurídicamente, teniendo en cuenta además la Directiva 2007/65/CE de Servicios de Comunicación Audiovisual. El documento fue la base para las enmiendas que presentaría posteriormente. La propuesta iba dirigida al Ministerio de la Presidencia del Gobierno socialista, y más adelante al Congreso de los Diputados, para que *“reciban y atiendan las aportaciones de la principal fuerza social del ámbito audiovisual, así como al resto de agentes implicados”* (CC.OO., 2009b).

Por su parte, la FeSP celebró que el Gobierno socialista cumpliera, después de seis años de promesas, con su compromiso electoral dando el primer paso para la tramitación de la LGCA. Asimismo, valoró positivamente, que la norma previera la constitución del CEMA. Sin embargo, reclamó al Gobierno que los siete consejeros que componían dicho órgano, fuesen personas elegidas por su capacidad profesional, y que no se convirtieran en un simple reparto de cuotas de poder entre poderes y partidos políticos. También exigió que se respetara la Ley de Igualdad. La FeSP no desaprovechó la ocasión para insistir en la necesidad de que se regulara por ley la profesión periodística desde un punto de vista profesional y laboral. Una norma que ya había sido prometida en la primera legislatura de Zapatero<sup>399</sup>.

---

<sup>399</sup> Sindicatos de Periodistas de Madrid (29-06-2009). La FeSP exige que el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales no se convierta en un simple reparto de puestos entre partidos. *sindicato-periodistas.es*. Disponible en: <http://sindicato-periodistas.es/la-fesp-exige-que-el-consejo-estatal-de-medios-audiovisuales-no-se-convierta-en-un-simple-reparto-de-puestos-entre-partidos/>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

En cuanto a la UGT, el sindicato no se posicionó públicamente sobre el anteproyecto de la LGCA durante la fase de iniciativa. Sin embargo, como se introducirá en el siguiente punto, sí que lo hizo una vez remitido el proyecto de la LGCA a las Cortes Generales por el Consejo de Ministros, el 16 de octubre de 2009.

### **Reacciones sindicales ante el proyecto de la LGCA en el Congreso**

Las reacciones ante el proyecto de la LGCA por parte de los grupos sindicales mayoritarios -UGT y CC.OO.- y también por la FeSP y el FOP, no se hicieron esperar tras la remisión del proyecto de ley a las Cortes Generales, por parte del Consejo de Ministros, el 16 de octubre de 2009.

Según un comunicado<sup>400</sup> enviado a los medios de comunicación, UGT mostró su oposición al anteproyecto de la LGCA, porque consideraba que ponía en peligro la pervivencia de las radios y las televisiones autonómicas, como empresas públicas, y el mantenimiento de los más de 10.000 puestos de trabajos directos e indirectos que en aquel momento generaban.

También, el sindicato manifestó que era inaceptable que el proyecto se limitara a derogar normas vigentes como la del Tercer Canal, el Estatuto de Radio y Televisión entre otras, y que se trasladaran las competencias en materia audiovisual a las comunidades autónomas.

Para UGT era imprescindible, que la futura ley general garantizara la permanencia de los servicios informativos y la programación, y los servicios contratados por los Parlamentos territoriales, dentro de la actividad ordinaria de los entes y corporaciones públicas. Es decir, *“sin posibilidad de cesión o de subcontratación total o parcial a terceros, asegurando mecanismos de financiación suficientes para ejercer su deber constitucional de prestación de un servicio público de calidad, plural, veraz y democrático”*.

Además, este sindicato opinaba, que la norma debía ser un instrumento que facilitara a aquellas comunidades autónomas sin medios de comunicación públicos<sup>401</sup>, el desarrollo de convenios de colaboración con RTVE, con el fin de favorecer la implantación de un mapa completo de prestación del servicio público audiovisual en el ámbito territorial.

---

<sup>400</sup> Servimedia (16-10-2009). UGT rechaza el proyecto de ley audiovisual por ser una amenaza para el futuro de las autonómicas. *abc.es*. Disponible en: [http://www.abc.es/hemeroteca/historico-16-10-2009/abc/Medios\\_Redes/ugt-rechaza-el-proyecto-de-ley-audiovisual-por-ser-una-amenaza-para-el-futuro-de-las-autonomicas\\_113707304564.html](http://www.abc.es/hemeroteca/historico-16-10-2009/abc/Medios_Redes/ugt-rechaza-el-proyecto-de-ley-audiovisual-por-ser-una-amenaza-para-el-futuro-de-las-autonomicas_113707304564.html) [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>401</sup> Cantabria, la Rioja, Castilla y León y Navarra.

Por su parte CC.OO., continuó manifestando su preocupación por el proyecto de la LGCA, del mismo modo que lo llevaba haciendo desde el mes de julio de 2009, cuando conoció el anteproyecto<sup>402</sup>.

Después del rechazo al proyecto de la LGCA por ambos sindicatos, UGT y CC.OO. acordaron poner en marcha una acción sindical conjunta, con el objetivo de promover la modificación del proyecto de la LGCA, que en ese momento había iniciado su fase constitutiva en el Congreso de los Diputados. Así lo hicieron saber mediante un comunicado conjunto con fecha de 21 de octubre de 2009<sup>403</sup>. Los sindicatos mayoritarios pretendían evitar que la futura norma dejara en manos de los Gobiernos autonómicos, la decisión de privatizar o no las radios y las televisiones públicas autonómicas. Además, también reclamaban el mantenimiento de la actual doctrina sobre el servicio público esencial audiovisual. Dicho en otras palabras, apostaban por un modelo de servicio público, que incluyera de igual modo, a las radios y televisiones de titularidad pública como a las privadas.

En lo relativo a cuestiones laborales, UGT y CC.OO. consideraban imprescindible, que el proyecto de la LGCA, garantizara el mantenimiento del empleo estable y de calidad en el sector audiovisual, conservando dentro de la actividad habitual de las corporaciones públicas los programas informativos, y también, aquellos determinados en los mandatos marcos aprobados en cada Parlamento territorial. Y sin posibilidad de recurso a modalidades de subcontratación. Para ello, solicitaron que se incorporara en la norma, la regulación dispuesta en la Ley de Televisión Privada que la evitaba.

Por último, finalizaron el comunicado defendiendo que los medios de comunicación, debían estar al servicio de la ciudadanía, garantizando el derecho a la información veraz, plural y sustancial, de la misma manera que lo recoge la Constitución Española y la directiva europea de 2007. Insistieron de nuevo, que, si la medida derogaba el concepto de servicio público esencial, no se podrían garantizar los derechos mencionados. *“La pluralidad informativa y el mantenimiento de miles de puestos de trabajo están en juego”*, señalaron al final del comunicado (CC.OO. y UGT, 2009a).

Aproximadamente una semana más tarde, CC.OO. y UGT lanzaron un nuevo comunicado de forma conjunta, focalizado en la defensa del servicio público en la LGCA al apostar por un modelo de servicio público que incluyera, tanto a las radios y televisiones públicas como a las privadas (CC.OO. y UGT, 2009b). En este sentido, según la opinión de

---

<sup>402</sup> Redacción (20-10-2009). Los sindicatos critican el proyecto de Ley Audiovisual. *panoramaaudiovisual.com*. Disponible en: <http://www.panoramaaudiovisual.com/2009/10/20/los-sindicatos-critican-el-proyecto-de-ley-audiovisual/>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>403</sup> Europa Press (21-10-2009). CC.OO. y UGT rechazan el proyecto de Ley de la Comunicación Audiovisual. *lavanguardia.com*. Disponible en: <http://www.lavanguardia.com/cultura/20091021/53808980790/cc-oo-y-ugt-rechazan-el-proyecto-de-ley-de-la-comunicacion-audiovisual.html>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

estos sindicatos, la norma debía obligar al cumplimiento de los compromisos adquiridos por los operadores privados en el momento de la concesión con respecto a la infraestructura, las plantillas y la producción propia. Insistieron en que el concepto de servicio público de comunicación audiovisual, tal y como ellos lo entendían, debía ser un servicio esencial para la comunidad y para la cohesión social. Destacaron que su función principal era:

*“producir y difundir los contenidos que fomenten los principios y valores constitucionales inspirados en la veracidad, la relevancia, el derecho de acceso y la imparcialidad de las informaciones; el respeto al pluralismo político, religioso, cultural y lingüístico; la protección de la juventud y la infancia; la promoción y el fomento de todas las lenguas del Estado, la separación entre informaciones y opiniones, la identificación de quienes sustenten estas últimas y su libre expresión con los límites del apartado cuarto del artículo 20 de la Constitución Española, así como el respeto a los valores de igualdad recogidos en su artículo 14”.*

Finalmente, los sindicatos terminaron el comunicado exponiendo cinco puntos sobre las radiotelevisiónes públicas que defendían, y hacían un llamamiento a la ciudadanía a manifestar su apoyo a la defensa del servicio público en la LGCA (CC.OO. y UGT, 2009b).

En el comunicado<sup>404</sup> de la FeSP de 16 de octubre de 2009, se denunció que el proyecto de ley estaba *“excesivamente influenciado por los operadores privados”*. En este sentido, afirmó que la propuesta del Gobierno se alejaba de los primeros proyectos de 2005, inspirados por el Comité de Sabios. En ese nuevo contexto, aseveró la FeSP: *“nuevos actores, principalmente, los operadores privados, han aparecido con fuerza hasta el punto de influir decisivamente en una ley, que más que regular el sector aparece como liberalizadora del mismo”*.

En cuanto al CEMA, la FeSP consideró que nacería con las competencias recortadas, al favorecer la autorregulación del sector en exceso. Esta apuesta por la autorregulación mermaba la capacidad sancionadora de dicha autoridad audiovisual. Además, el CEMA nacería sin la competencia esencial de conceder licencias, a diferencia de algunos organismos análogos de las comunidades autónomas que sí que disponían de ella.

La FeSP criticó que el proyecto de la LGCA no partía de una concepción global de servicio público exigible al sector audiovisual en su globalidad, sino que introducía la noción de interés general y limitaba el servicio público exclusivamente a los medios de

---

<sup>404</sup> FeSP (16-10-2009). Una ley audiovisual necesaria pero que debe ser mejorada. *fesp.org*. Disponible en: <http://www.fesp.org/index.php/comunicados/item/147->. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

titularidad pública, imponiéndoles más obligaciones que derechos. También, les limitaba la compra de derechos de grandes retransmisiones deportivas y cinematográficas. En opinión del sindicato, esta última limitación redundaría en el raquitismo del sector público, que no podría competir contra la lógica puramente mercantil de los operadores de televisión privada. En general, criticó que no se contemplaba en la norma unos medios audiovisuales públicos fuertes, que garantizaran un porcentaje mayoritario de producción interna, y con ello un empleo estable. El sindicato argumentaba que el proyecto de la LGCA, al consagrar las medidas aprobadas recientemente, como las nuevas condiciones para la fusión entre operadores, la TDT de pago y el nuevo modelo de financiación de CRTVE, condicionaría al sector audiovisual público autonómico y local.

Con respecto a las licencias, la FeSP criticó que no se contemplase añadir a los requisitos para sus concursos compromisos de empleo estable, o de derechos profesionales como los Estatutos de Redacción. De igual modo, reprochó que se ampliaran las licencias de 10 a 15 años, renovándose de forma automática por un máximo de tres ocasiones, además de que con la ley se ponía el contador a “0”, con lo cual se garantizaba una licencia de 45 años a los operadores de televisión privada.

Finalmente, relacionado con los medios comunitarios, el sindicato consideró de forma negativa, que se les exigiera determinados contenidos y se les impidiera disponer de publicidad. El comunicado se finalizó con el anuncio de que la FeSP plantearía a los grupos parlamentarios las enmiendas oportunas, de acuerdo con las organizaciones sociales con el fin de no desaprovechar *“la oportunidad, largamente esperada, de situar el sector audiovisual al servicio de derechos fundamentales y no del negocio privado”*<sup>405</sup>.

El FOP integrado por la Agrupación de Periodistas de CC.OO; la Agrupación General de Periodistas de UGT; *el Col·legi de Periodistes de Catalunya*; *el Colexio Profesional de Xornalistas* de Galicia, la FeSP, *el Sindicat de la Imatge* y la Asociación Nacional de Informadores Gráficos de Prensa y TV, también envió un comunicado<sup>406</sup> con su postura conjunta sobre el proyecto de la LGCA. En primer lugar, el Foro denunció, que si el proyecto de la LGCA prosperaba, podían desaparecer 10.000 empleos en España, al liberalizar todo el mercado audiovisual. Además, indicó que dicho proyecto de ley suponía una amenaza para la estabilidad de las plantillas y la producción propia, tanto de los medios de titularidad pública como privada. También en el mismo sentido de lo criticado por UGT, afirmó que, si se derogaba la Ley de Tercer Canal, se abriría la puerta a la

---

<sup>405</sup> FeSP (16-10-2009). Una ley audiovisual necesaria pero que debe ser mejorada. *fesp.org*. Disponible en: <http://www.fesp.org/index.php/comunicados/item/147->. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>406</sup> Servimedia (10-11-2009). El Foro de Organizaciones de Periodistas cree que 10.000 empleos peligran con la ley audiovisual. *ecodiario.economista.es*. Disponible en: <http://ecodiario.economista.es/sociedad/noticias/1683723/11/09/El-foro-de-organizaciones-de-periodistas-cree-que-10000-empleos-peligran-con-la-ley-audiovisual.html>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

privatización de las televisiones autonómicas. De igual modo, consideró que el texto enviado al Congreso de los Diputados no dejaba claro si el concepto de servicio público abarcaba a todo el sector audiovisual, ya fueran empresas de titularidad pública o privada. Esta ambigüedad, según el Foro, ensanchaba la brecha entre operadores, puesto que se reforzaban las obligaciones de los públicos y los derechos de los privados.

Asimismo, el Foro se mostró contrario a la autorregulación. Según su opinión, la experiencia existente sobre el Código de Autorregulación, demostraba que se trataba de un instrumento válido únicamente para los empresarios. De la misma manera, rechazó que se recurriera a un Código de Autorregulación de Contenidos Televisivos de la Infancia, puesto que este tipo de competencias las debía ejercer el CEMA<sup>407</sup>.

### **La presentación de enmiendas de los sindicatos al proyecto de la LGCA**

UGT, a través de su Federación de Servicios, y en línea de los intereses introducidos antes, concernientes a los medios públicos autonómicos, diseñó una propuesta de enmiendas al proyecto de la LGCA, que presentó a todos los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados el 6 de noviembre de 2009 (UGT, 2009a). Dicha propuesta tenía como objetivo principal que la norma dotara a las televisiones autonómicas de una regulación análoga a la de RTVE, ya que, según el proyecto en trámite en aquel momento, las televisiones públicas de las comunidades autónomas se quedarían sin regulación<sup>408</sup>. En consecuencia, se propiciaría un devenir diverso en las comunidades autónomas, sin sometimiento a normas básicas, y, por tanto, sin las garantías suficientes para el cumplimiento del servicio público en el marco definido por la Constitución (art.20) (UGT, 2009b). El sindicato promovía la conformación de un mapa único de prestación de servicio público audiovisual. Para ello era necesario convenios de colaboración con RTVE, con el fin de que la ciudadanía que no dispusiera de radio y televisión autonómica de titularidad pública, pudiera acceder a una información, contenido y servicios veraces y de calidad, es decir, a un servicio público de radio y televisión territorial. Igualmente, el sindicato pretendía extender la reforma de RTVE a todo el sector audiovisual público, haciendo especial énfasis en la despolitización que supone la elección de su órgano de gobierno mediante mayoría parlamentaria cualificada, entre profesionales de prestigio del sector audiovisual (UGT, 2009a).

---

<sup>407</sup> Servimedia (10-11-2009). El Foro de Organizaciones de Periodistas cree que 10.000 empleos peligran con la ley audiovisual. *ecodiario.economista.es*. Disponible en: <http://ecodiario.economista.es/sociedad/noticias/1683723/11/09/El-foro-de-organizaciones-de-periodistas-cree-que-10000-empleos-peligran-con-la-ley-audiovisual.html>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>408</sup> Europa Press (29-11-2009). El Congreso decidirá si devuelve el proyecto de Ley Audiovisual. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/11/29/comunicacion/1259499983.html>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]



También, presentó propuestas vinculadas a incrementar las garantías para el futuro del sector público de radio y televisión. En concreto, reclamó que la norma debía establecer límites a los posibles intentos de externalización de la producción, en áreas que son servicio público, como los informativos y otros programas definidos en los respectivos mandatos-marco (UGT, 2009a). Finalmente, UGT consideraba que, si se mantenía la desregulación prevista en el proyecto de la LGCA, habría una incidencia negativa en cuanto a la evolución del empleo, tanto en número como en calidad. Asimismo, se alteraría el equilibrio del sector audiovisual, porque se primaría la cantidad de producción y su menor coste posible, tanto en retribuciones como en número de puestos de trabajo. Esto a su vez repercutiría negativamente en la calidad de la información y en la pluralidad (UGT, 2009b). Por ello, se pretendía limitar las numerosas subcontrataciones, que se podrían generar entre operadores de televisión y suministradores de servicios y contenidos audiovisuales (UGT, 2009a).

A continuación, se introducirá la propuesta de enmiendas al proyecto de la LGCA de CC.OO, presentada a través de su Federación de Servicios. Cabe recordar, tal y como se ha señalado anteriormente, que este sindicato empezó a trabajar tempranamente sobre el anteproyecto de la LGCA. Desde una perspectiva general, consideraba que la ley -que en aquel momento se encontraba en trámite parlamentario- favorecía a los operadores privados, puesto que no definía ni sus funciones ni sus obligaciones. Así lo explicó Ana Molano, periodista de TVE, y miembro de la Ejecutiva Estatal del Sector de Medios de Comunicación de CC.OO., en su artículo, que formaba parte del monográfico sobre el proyecto de la LGCA, del Observatorio de Medios de Comunicación y Sociedad, de la Fundación 1º de Mayo de CC.OO.:

*“El proyecto no es muy explícito en cuanto a las funciones de la radio televisión pública, pero tampoco lo es en cuanto a las obligaciones que conlleva una concesión comercial. La ley gestiona el modelo del sector desde el punto de vista del negocio, y deja de lado a los medios de comunicación públicos y a los contenidos” (Molano, 2010, p.8-9)*

Para este sindicato, el objetivo más relevante era que los medios de comunicación estuvieran al servicio de la ciudadanía, fomentando ciudadanos libres, críticos e interactivos con los medios. Por eso, entiende la radio y la televisión como servicios públicos esenciales, independientemente de si la titularidad de su gestión, es pública o privada. Por consiguiente, los operadores públicos y privados como prestatarios de tal servicio, deben estar sujetos a unas determinadas normas que garantizaran una programación de contenidos de calidad, el pluralismo político y social, cumpliendo asimismo unas ciertas exigencias vinculadas a la infraestructura propia, a su financiación,

a sus inversiones y a sus plantillas, con el fin de producir un modelo productivo estable en el sector audiovisual.

En definitiva, CC.OO. apostaba por un modelo global que informara, entretuviera y educara, sin importar la titularidad del prestador de servicio público. Todo lo mencionado fue principalmente lo que inspiró las enmiendas desarrolladas por este sindicato (Molano, 2010, p.9). Además, según señala Molano (2010, p.9), las enmiendas de CC.OO. fueron incluidas en el debate de IU, y defendidas por el sindicato ante todos los partidos políticos con representación en el Parlamento.

En cuanto a la FeSP, se debe destacar que presentó conjuntamente con la ReMC, una propuesta de enmiendas a los grupos del Congreso de los Diputados. Entre ellas, figuraba la petición de una nueva regulación de las obligaciones de servicio público para las televisiones privadas. En este sentido, ambas entidades criticaron en un comunicado<sup>409</sup>, que la LGCA debía regular el sector audiovisual *“respondiendo a las necesidades de la ciudadanía, y no solo a los intereses mercantilistas de las productoras de televisión”*. Así, exigían que la norma debía *“dejar meridianamente claras las obligaciones que tienen las televisiones como servicio público, aunque no sean de titularidad estatal, sobre todo sus espacios informativos”*.

Relacionado con los medios públicos, solicitaron a los grupos políticos que regulasen correctamente la capacidad de emisión y de producción de estos medios, de manera que pudieran complementar su programación con producciones externas, siempre y cuando no implicara dejar sin trabajo a la plantilla o el despido de trabajadores.

Concerniente a los medios autonómicos, la FeSP y la ReMC reclamaron el blindaje de las radiotelevisiones autonómicas y locales como servicio público, con una financiación mixta y contemplando expresamente las de las comunidades con lengua oficial propia.

En cuanto a la concesión de licencias de emisión, consideraban que éstas se debían conceder siempre que se cumplieran unos determinados requisitos, entre ellos, la estabilidad de los puestos de trabajo. Además, pedían que el CEMA tuviera la competencia para conceder licencias, y para sancionar a los operadores que no respetaran la norma<sup>410</sup>.

En la misma línea que las enmiendas introducidas por los sindicatos mencionados antes, el FOP también presentó documentos de enmiendas, relacionados, sobre todo, con la pérdida patente del carácter de servicio público del sector audiovisual y con los derechos laborales de sus trabajadores (Meda, 2014, p.188).

---

<sup>409</sup> Servimedia (22-11-2009). Piden obligaciones de servicio público para las televisiones privadas. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/11/22/comunicacion/1258888035.html> [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>410</sup> Servimedia (22-11-2009). Piden obligaciones de servicio público para las televisiones privadas. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/11/22/comunicacion/1258888035.html> [Fecha de acceso: agosto, 2016]

## Últimas reacciones de los sindicatos previas al trámite por el Senado

La UGT, a través de su Federación de Servicios, envió un comunicado<sup>411</sup> de prensa el 8 de enero de 2010, un día después de que la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados aprobara el proyecto de la LGCA, condición previa ante de que el texto se enviara al Senado. El sindicato valoraba positivamente las modificaciones efectuadas al proyecto, y acordadas en dicha comisión. En concreto, la reforma llevada a término mediante la aceptación parcial de las enmiendas defendidas por Izquierda Unida, a iniciativa de UGT, ayudaban a garantizar el mantenimiento de las televisiones autonómicas en el sector público, impidiendo así su privatización. Éstas *“mantendrán su actividad de acuerdo con el régimen previsto en las correspondientes normas de concesión”*. Sin embargo, UGT consideró, que el texto aprobado en el Congreso era mejorable en algunos aspectos, como la necesidad de que el CEMA tuviera competencias y capacidad sancionadora, que se fomentasen los servicios audiovisuales comunitarios, y que el empleo estable y de calidad, se convirtiera en una condición necesaria para la concesión de licencias, terminando así con el empleo precario, y las cadenas de subcontratación habituales en el sector audiovisual.

Asimismo, a través del mismo comunicado, el sindicato animó a los partidos políticos a mejorar el texto del proyecto en el Senado, asegurando la desgubernamentalización de las televisiones autonómicas y locales, de igual modo que se había hecho con la CRTVE. Y garantizando a la vez una financiación estable, y asegurando una sostenibilidad mediante la producción interna de contenidos. Finalmente, la UGT terminó el comunicado con el siguiente mensaje: *“la UGT confía en la capacidad negociadora de las fuerzas políticas para poder mejorar en el Senado la importante LGCA, extendiendo para el conjunto del Estado, la reforma pactada por todo el arco parlamentario para RTVE”*<sup>412</sup>

En otro comunicado<sup>413</sup>, con fecha de 21 de enero de 2010, UGT señaló que el proyecto de la LGCA recogía, finalmente, el grueso de sus demandas planteadas *“en las diferentes reuniones y contactos mantenidos con el Grupo Socialista, y el resto de fuerzas políticas, desde que se planteó este proyecto hace ya cinco años”*. Aparte de conseguir las garantías para la continuidad de las televisiones autonómicas como empresas públicas,

---

<sup>411</sup> FES-UGT (08-01-2010). UGT emplaza al Senado a consolidar el sector público audiovisual en su lectura de la Ley remitida por el Congreso. *legal.medioscomunitarios.net*. Disponible en: <http://www.medioscomunitarios.net/legal/el-congreso-aprueba-la-ley-audiovisual-y-remite-el-texto-al-senado/> [Fecha de acceso: agosto, 2016].

<sup>412</sup> FES-UGT (08-01-2010). UGT emplaza al Senado a consolidar el sector público audiovisual en su lectura de la Ley remitida por el Congreso. *legal.medioscomunitarios.net*. Disponible en: <http://www.medioscomunitarios.net/legal/el-congreso-aprueba-la-ley-audiovisual-y-remite-el-texto-al-senado/> [Fecha de acceso: agosto, 2016].

<sup>413</sup> FES-UGT (21-01-2010). La Ley General Audiovisual sale del Congreso mejorada por las aportaciones de FeS-UGT. *salvemostelemadrid.es*. Disponible en: <http://www.salvemostelemadrid.es/impedir-privatizacion-autonomicas-ley-audiovisual/>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

UGT también consiguió introducir más propuestas. Según indica el comunicado del sindicato, los prestadores del servicio público audiovisual- como Radiotelevisión Madrid- *“no podrá ceder a terceros la producción y edición de los programas informativos”*, que estarán obligados a impulsar *“la producción propia de su programación de forma que ésta abarque la mayoría de los programas difundidos en las cadenas generalistas”*. Asimismo, se prohibía de forma expresa, que la financiación pública sostuviera actividades o contenidos ajenos al cumplimiento de la función de servicio público<sup>414</sup>.

Según el comunicado de CC.OO. (2010a) del 18 de enero de 2010, el sindicato se mantuvo crítico ante la futura LGCA. Destacó que el trámite parlamentario de esta norma, junto a la actitud del Gobierno socialista, del mismo modo como había ocurrido con la tramitación del proyecto de Ley de Financiación de la CRTVE, no habían sido los adecuados. Por consiguiente, el texto aprobado por la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, no contó con el apoyo de CC.OO. No obstante, el sindicato reconoció el esfuerzo realizado por IU-ICV, por incorporar las propuestas sindicales para garantizar la antiprivatización de los medios públicos autonómicos ante la derogación de la norma del Tercer Canal. Por tanto, la LGCA no iba a permitir la privatización de los medios públicos autonómicos, a pesar de la pretensión de varios Gobiernos autonómicos como la Comunidad de Madrid y la de Castilla y la Mancha. En este sentido, según CC.OO., este fue el único aspecto novedoso y positivo del trámite parlamentario de la LGCA. Este logro, según afirmó el sindicato en su comunicado, se consiguió gracias a *“la firmeza, el rigor y el carácter unitario de las propuestas sindicales, como las de CC.OO.”* (CC.OO., 2010a).

De forma negativa, CC.OO. volvió a insistir en la eliminación del concepto de servicio público en el texto de la LGCA, el cual quedaba reducido de forma marginal a las radiotelevisiónes de titularidad estatal y autonómica. Además, al excluir a los operadores privados de ese servicio público, se les exoneraba de su responsabilidad como operadores de un servicio estratégico, que, a su vez, se vinculaba al derecho de los ciudadanos a recibir información y contenidos de calidad. De este modo, según el sindicato, los ciudadanos no tenían garantizado tal derecho, ni tampoco el derecho de participar en la información y demás ofertas audiovisuales, ni la posibilidad de reivindicarlas.

Asimismo, CC.OO. criticó que el texto no definía el modelo de producción audiovisual en la España del siglo XXI, siendo meramente una concesión para que los operadores privados hicieran libremente lo que quisieran sin ningún control. Así, el panorama televisivo, se iba a caracterizar por la proliferación de compañías, que básicamente se dedicarían a emitir lo que contratarían a pequeñas productoras, la

---

<sup>414</sup> FES-UGT (21-01-2010). La Ley General Audiovisual sale del Congreso mejorada por las aportaciones de FES-UGT. *salvemostelemadrid.es*. Disponible en: <http://www.salvemostelemadrid.es/impedir-privatizacion-autonomicas-ley-audiovisual/>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

eliminación de la producción propia interna y, en consecuencia, la precarización del trabajo en las empresas audiovisuales. En definitiva, la destrucción del sector suponía la pérdida de las conquistas de la negociación colectiva, que muchos de los trabajadores de los medios estaban sufriendo, por la ausencia de regulación y de control. Finalmente, el sindicato criticó también, la articulación del texto normativo en cuanto a la concesión de licencias, sin ninguna obligación para las compañías adjudicatarias. Al respecto CC.OO. afirmó:

*“Si queremos mantener una industria de la comunicación audiovisual sostenible que se sustente en valores democráticos, la ley debiera comprometer las licencias, los contratos mercantiles suscritos con el Estado, a un mínimo de producción interna, garantía de la estabilidad y empleo de calidad” (CC.OO., 2010a).*

Sin ninguna duda, la postura de CC.OO. ante el texto aprobado en la Comisión Constitucional del Congreso, fue mucho más crítica y radical que la introducida antes por UGT. De hecho, se trata de una postura diferenciada y constante entre estos dos sindicatos mayoritarios, la cual se materializó a lo largo de todo el proceso de tramitación de la LGCA en el Parlamento. En este sentido se puede afirmar que la FeSP, fue igualmente mucho más crítica que la UGT.

Así, un día antes de la aprobación del texto por la Comisión Constitucional del Congreso, la FESP emitió un comunicado<sup>415</sup> reclamando una norma que definiera la función pública para todos los operadores de televisión por igual. En concreto, solicitó a los grupos parlamentarios, que apostaran por un sector audiovisual al servicio del pluralismo y la educación, y que no fuese concebido meramente como un mercado. Además, la FeSP destacó la crítica unánime de los grupos políticos -con excepción de CiU y CC- al Gobierno socialista por haber tramitado la norma rápidamente. De igual modo denunció, que el Partido Socialista solo hubiera negociado la ley con una formación conservadora, CiU, en lugar de hacerlo con los partidos con los que coincide a nivel ideológico. El sindicato lamentó que, debido a la falta de diálogo con los demás grupos parlamentarios, el proyecto de la LGCA apenas había sido mejorado con las enmiendas introducidas. Sin embargo, destacó, que todavía quedaba tiempo para poder hacerlo en el Senado.

Dicho comunicado finaliza con la enumeración de los puntos críticos de la norma en trámite, en línea con lo defendido anteriormente: el sector audiovisual se define como un mercado, en lugar de como una función pública; no define funciones de servicio público

---

<sup>415</sup> FeSP (06-01-2010). La FeSP reclama una Ley General Audiovisual que defina la función pública de todos los operadores de televisión. *sindicatperiodistes.es*. Disponible en: <http://www.sindicatperiodistes.cat/es/node/3886>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

para los medios privados, pero sí que restringe este carácter para los públicos; no garantiza competencias ejecutivas claras para el CEMA, en relación a la adjudicación y la retirada de licencias, y la capacidad sancionadora; tampoco se garantiza que los integrantes del CEMA sea por méritos profesionales y no por afinidades ideológicas; no contempla criterios de legalidad laboral o de vigilancia profesional para la adjudicación de licencias; no garantiza la autonomía de los medios públicos autonómicos y locales en su financiación, ni los blinda contra una posible privatización; no establece criterios homogéneos para la creación de organismos públicos autonómicos y locales en línea de la reforma de RTVE; no garantiza la producción y edición de programas por los medios públicos, y no reconoce a los medios comunitarios como un tercer sector. La FeSP concluía con un último mensaje muy crítico y contundente: *“Después de tanto tiempo esperando esta ley, la ciudadanía no se merece que se desperdicie esta ocasión por intereses partidistas coyunturales y para no molestar a la patronal”*<sup>416</sup>.

### **Algunas consideraciones sindicales finales con respecto a la LGCA**

En el Informe General al Consejo de CC.OO., con fecha de 13 de abril de 2010, se recoge que el sindicato mantuvo diferentes reuniones con los grupos parlamentarios en el trámite de la norma en el Senado. Su objetivo, lógicamente, fue el de trasladar su posición y preocupación por algunos aspectos del proyecto. En dicho informe se recoge igualmente, que CC.OO. tuvo encuentros con la vicepresidenta primera María Teresa Fernández de la Vega, de forma paralela a las reuniones antes mencionadas.

En general, gracias a las enmiendas presentadas, se consiguió garantizar el derecho a conocer las empresas que hay detrás de los operadores, limitar los contenidos pornográficos o esotéricos, y establecer que, para garantizar el pluralismo informativo, hubiera un mínimo de tres operadores privados de televisión (CC.OO., 2010b, p.29). De igual modo, se recogió la obligación de preservar y conservar el archivo de imágenes y audio; la regulación de la “Constitución de la Agencia Estatal de Telecomunicaciones”; la obligación de promoción del conocimiento y la difusión de las lenguas oficiales del Estado, y sus expresiones culturales, entre otros temas (CC.OO., 2010b, p.30).

Según indica CC.OO. en su informe, consiguió introducir aspectos de gran calado y relevancia, a pesar de la gran enorme dificultad inicial, *“por tratarse de un pacto cerrado en el Congreso, y prácticamente sin margen de maniobra, entre el Grupo Socialista y CiU, en conjunto con Coalición Canaria”*. Asimismo, el sindicato lamenta que no se haya podido subsanar en la norma, el tema fundamental de no definir el sector audiovisual como sector

---

<sup>416</sup> FeSP (06-01-2010). La FeSP reclama una Ley General Audiovisual que defina la función pública de todos los operadores de televisión. *sindicatperiodistes.es*. Disponible en: <http://www.sindicatperiodistes.cat/es/node/3886>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

público (CC.OO., 2010b, p.30). Finalmente, el sindicato afirma que *“su mano se ha dejado notar”* sobre todo en lo relacionado con las garantías antiprivatizadoras de las radios y televisiones públicas. Por el contrario, no le fue posible incidir más sobre las televisiones privadas ante la presión de UTECA. De hecho, como se ha señalado antes y según reitera CC.OO., solo fue posible incidir en la garantía de salvaguarda del pluralismo, con el mínimo de tres operadores privados en el mercado. Por otro lado, CC.OO. considera que realizaron *“una buena labor, quedando claro nuestro compromiso con un sector audiovisual, considerado como un servicio público global (...)*. Y añade: *“no pudiendo decir esto mismo UGT, ni mucho menos y por desgracia, el Gobierno y el partido que los sustenta”*. (CC.OO., 2010b, p.14).

Como se puede apreciar a partir de la última crítica, las relaciones entre ambos sindicatos en el contexto de elaboración de la LGCA, no fueron muy satisfactorias. De hecho, aparte del manifiesto firmado en octubre de 2009, no volvieron a emitir ningún comunicado de forma conjunta.

Con respecto a la FeSP, el sindicato no descartó la oportunidad de emitir una última nota de prensa, tres días antes de la aprobación definitiva de la norma en el Congreso de los Diputados, tras su paso por el Senado. El titular del comunicado fue el siguiente: *“La FeSP denuncia que el Gobierno central beneficia a las organizaciones patronales y olvida a los sindicatos”*. Con este mensaje, el sindicato expresó su rechazo a la actuación del Gobierno socialista por favorecer a UTECA en detrimento de la participación de otros actores sociales como las organizaciones sindicales o profesionales.

Asimismo, el sindicato lamentó, que la futura norma no definiera el sector audiovisual en su globalidad como servicio público. De igual modo, rechazó que el proyecto de la LGCA fuera a ser aprobado *“sin haberlo mejorado casi en nada durante su tramitación, y sin atender prácticamente ninguna de muchas propuestas que planteó FeSP y otros colectivos”*. Finalmente, afirmó que la norma definía un modelo de sector audiovisual, que, al no concebirse como servicio público de manera global, se alejaba de la propuesta realizada por la Comisión de Sabios en 2004<sup>417</sup>.

#### **14.4.2.2 Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC) y el Observatorio de Contenidos Televisivos y Audiovisuales (OCTA)**

##### **La participación de AUC en la fase de iniciativa de la LGCA**

Tal y como se ha señalado anteriormente en el punto 14.2.11, AUC, por iniciativa propia, elaboró un informe con sus observaciones al texto del anteproyecto de la LGCA y lo

---

<sup>417</sup> FeSP (14-03-2010). La FeSP denuncia que el Gobierno central beneficia a las organizaciones patronales y olvida a los sindicatos. *sindicatperiodistes.cat*. Disponible en: <http://www.sindicatperiodistes.cat/es/node/3912>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

remitió al Ministerio de la Presidencia. No obstante, más adelante, a través del Instituto Nacional de Consumo se remitió de nuevo dicho informe, aunque en esta ocasión a petición del Gobierno (AUC, 2009a, p.3)

Ante la cuestión de si es sencillo para una asociación social como AUC participar en el proceso de elaboración de un anteproyecto de ley, Alejandro Perales (EP, 2015) presidente de la asociación, sostiene que no si hay un procedimiento administrativo que de alguna manera u otra reconozca la participación en el ámbito consultivo. Dicho de otro modo, Perales (EP, 2015), explica que *“más allá de las participaciones más o menos informales, como pueden ser las consultas públicas, donde nosotros u otros participan”*, AUC es también miembro del Consejo Estatal de Consumidores y Usuarios (CCU a partir de ahora). Por consiguiente, al formar parte de dicho órgano, existe determinada normativa que debe pasar obligatoriamente por este organismo, aunque sus observaciones no tienen carácter vinculante.

En materia audiovisual el CCU, del cual forma parte AUC, está presente en el CATSI, como organizadores de comunicaciones en su conjunto. *“Y por ahí también pasamos a trámite de observaciones una parte de toda esta normativa, con lo cual, hemos tenido muchos foros a través de los cuales participar”* a lo largo del tiempo. Sin embargo, cabe recordar, que esta norma no fue propulsada y elaborada desde el Ministerio de Industria - como ocurrió con el primer anteproyecto de Ley Audiovisual socialista en 2005- sino que lo fue desde el Ministerio de la Presidencia. En consecuencia, la participación de AUC en este caso concreto, no fue a través del CATSI sino a través del Instituto Nacional de Consumo a petición del Gobierno. El carácter del informe emitido por AUC era preceptivo, aunque no vinculante. Al respecto, se debe matizar según apunta Perales (EP, 2015) que *“por AUC como tal, no hay nada que tenga que pasar preceptivamente. Tiene que pasar por el órgano consultivo que es el Consejo Estatal de Consumidores y Usuarios”*. En consecuencia, *“el Consejo de Consumidores es el que tiene la legitimación administrativa para participar en un procedimiento de alegaciones a determinada normativa”* (Perales, EP, 2015).

A nivel general, en dicho informe se efectuaron observaciones alrededor de tres aspectos distintos del anteproyecto de la LGCA (Segovia y Luján, 2010). En concreto, aunque ya se detallarán más adelante, fueron los siguientes:

- 1) Sobre las medidas de protección del menor ante contenidos lesivos
- 2) Sobre la restricción temporal de la publicidad

Sobre la impunidad de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual en caso de incumplimiento de la normativa publicitaria.

En el texto del Dictamen del Consejo de Estado solo figuraban la CNC, la CMT y la AUC, como las tres únicas entidades que habían participado oficialmente en la elaboración



del anteproyecto de la LGCA. También el Consejo de Estado recoge en su dictamen las observaciones realizadas por AUC sobre el texto, de igual modo que lo hizo, como se ha señalado antes, sobre los informes elaborados por la CNC y la CMT. Además, se incluye igualmente un informe con la posición del Gobierno respecto a los tres informes emitidos en la elaboración del expediente. Tal informe fue elaborado por el Ministerio de la Presidencia en agosto de 2008 (BOE, 17-09-2009) ¿Cuál fue la valoración inicial de AUC sobre el anteproyecto de la LGCA?

El 29 de junio de 2009, AUC hizo pública su valoración global del anteproyecto de dicha norma, aprobado en primera lectura por el Consejo de Ministros el 26 de junio de 2009. En primer lugar, AUC celebró que el Gobierno sacara adelante un proyecto, cuyo carácter global se estaba viendo menguado por la aprobación previa de distintas medidas legislativas parciales. En concreto, se refería a las normas aprobadas en 2009, relacionadas con regular las fusiones entre operadores, la TDT de pago y la nueva financiación de CRTVE. En términos globales, la asociación valoró de forma favorable dicho texto.

En segundo lugar, AUC consideró muy positiva la creación del CEMA. Sin embargo, advertía que algunas medidas recogidas en el texto perjudicarían a los ciudadanos y podían incumplir la normativa europea. La satisfacción de AUC en este aspecto se centró en que hubiese una propuesta de órgano independiente del Gobierno con capacidad sancionadora y con consejeros elegidos por amplia mayoría parlamentaria. Además, se congratuló de la previsión de un comité consultivo que supondría la participación en este consejo de los diferentes agentes sociales involucrados incluidos los espectadores. Dicho comité se trataba de una reivindicación histórica de la asociación. AUC destacó también positivamente la clarificación del marco regulador de la TDT, de la televisión en movilidad y de la alta definición.

En tercer lugar, se mostró muy crítica con las medidas de protección al menor y otros aspectos recogidos en la norma que se apuntaran *a posteriori*. Con respecto a la protección del menor como receptor de contenidos, AUC consideraba que, por un lado, las medidas en cuestión recogían algunas de las reivindicaciones de las organizaciones sociales, pero por otro, permitían la emisión de contenidos pornográficos y de violencia gratuita en abierto. De manera específica, inicialmente el anteproyecto de LGCA (2009) establecía lo siguiente:

- *“Está prohibida la emisión de contenidos audiovisuales perjudiciales para el menor entre las 6 y las 22 horas. En todo caso, son contenidos perjudiciales la violencia gratuita, la pornografía y los programas dedicados exclusivamente a juegos de azar o apuestas.*

- *Fuera de esa franja horaria, en la comunicación audiovisual televisiva los citados contenidos deben ir siempre precedidos por un aviso acústico y visual, según los criterios que fije la autoridad audiovisual competente.*
- *Los contenidos audiovisuales calificados como "X" sólo pueden emitirse entre la una y las cinco de la mañana o con acceso condicional y control parental".*

Por consiguiente, la redacción inicial del texto citada, en opinión de AUC, se alejaba considerablemente de la normativa europea que solo permitía la difusión de pornografía y violencia gratuita a través de los denominados servicios "no lineales" o a petición (2009a, p.9). De igual modo, Fuente Cobo y Ruíz San Román (2011, p.11) consideraron que *"se apartaba de tal manera de la normativa europea que incluso superaba la liberalidad de la Ley 25/1994"*.

En cuanto a la restricción temporal de los contenidos publicitarios, criticó que se dejara un gran margen para la emisión de telepromociones y de otros formatos promocionales. En este sentido AUC estaba sorprendida porque España había sido denunciada por la Comisión Europea ante el Tribunal de Justicia por incumplir la directiva comunitaria, y, sin embargo, en la norma planteaba una regulación, que todavía haría aumentar más la saturación de las comunicaciones comerciales.

De igual modo, AUC no estaba de acuerdo con el amplio margen de impunidad con el que se quería beneficiar a las televisiones privadas en caso de incumplimiento de la normativa publicitaria. En este sentido, la autoridad audiovisual carecía de competencia sancionadora con respecto a este aspecto, dejando como única vía de actuación, la judicial. Según la opinión de AUC, ello menoscababa la eficacia del CEMA y advertía que, probablemente, se incumplía además la propia directiva Europea (AUC, 2009b).

En el informe con la posición del Gobierno mencionado anteriormente, se debe destacar en lo relativo con las observaciones de AUC, que el Ejecutivo asumió expresamente buena parte de las observaciones referidas a la protección del menor. Así como algunas otras relacionadas con la regulación de las comunicaciones comerciales, y a la responsabilidad administrativa de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisiva por los contenidos que emiten (AUC, 2009a, p.3).

Concretamente, las principales modificaciones respecto al texto anterior fueron la eliminación de la autorización para emitir contenidos "X" en abierto y el traslado de los programas de juegos y azar a la franja horaria de madrugada. Seguían estando autorizadas las emisiones, a cualquier hora del día, de programas para mayores de 18 años no calificados como "X", siempre y cuando fueran acompañadas de advertencias acústicas y visuales (Fuente Cobo y Ruíz San Román, 2011, p.13). En concordancia con lo anterior, las

medidas de protección del menor recogidas en el texto de LGCA, que el Gobierno remitió al Congreso el 23 de octubre de 2009, fueron las siguientes (BOCG, 23-10-2009):

- *“Está prohibida la emisión en abierto de contenidos audiovisuales que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores, y en particular, programas que incluyan escenas de pornografía o violencia gratuita.*
- *Aquellos otros contenidos que puedan resultar perjudiciales para el desarrollo físico, mental o moral de los menores solo podrán emitirse entre las 22 y las 6 horas, debiendo ir siempre precedidos por un aviso acústico y visual, según los criterios que fije la autoridad audiovisual competente.*
- *Los contenidos audiovisuales con contenido pornográfico o de violencia gratuita solo podrán emitirse en la franja horaria anteriormente señalada con acceso condicional que posibilite el control parental.*
- *Los programas dedicados a juegos de azar y apuestas sólo pueden emitirse entre la una y las cinco de la mañana”.*

De la misma manera, el Gobierno aceptó incrementar la protección de los menores respecto a las comunicaciones comerciales, prohibiendo la utilización de personajes populares, ya fuesen reales o de ficción, para fomentar la venta de productos dirigidos a este target.

Finalmente, introdujo la propuesta de AUC de obligar a que todos los productos audiovisuales dispusieran de una calificación por edades y de que el CEMA controlase las calificaciones establecidas por los operadores, pidiendo su modificación o sancionando en caso de que fuesen inadecuadas (AUC, 2009c).

Por otro lado, AUC también solicitó audiencia al Consejo de Estado, de forma previa a la elaboración de su dictamen sobre el anteproyecto de la LGCA. La audiencia fue concedida, y en el texto del dictamen, se apunta que el escrito de la asociación suponía una ratificación y ampliación del informe evacuado al Ministerio de la Presidencia. En cuanto a las nuevas alegaciones presentadas en el escrito de audiencia, desarrollaba las observaciones previas mediante referencias concretas al texto con respecto a su exposición de motivos; la regulación del objeto y ámbito de aplicación; derechos del público; derechos del menor; autopromoción; limitación del tiempo de emisión de los mensajes publicitarios; obligación de identificación de la comunicación comercial; interrupciones publicitarias; televenta; patrocinio; emplazamiento; publicidad prohibida; CEMA e infracciones, sanciones, y responsabilidad del prestador (BOE, 17-09-2009)

A la luz de las modificaciones recogidas en el proyecto de ley, y después de que el Consejo de Ministros reenviara el texto a las Cortes Generales, AUC elaboró un nuevo documento con diversas propuestas de enmiendas dirigidas a los grupos parlamentarios, para su toma en consideración (AUC, 2009a, p.3). En este sentido Perales (EP, 2015) señala, que AUC, en las fases de iniciativa y constitutiva de cualquier norma, siempre funciona de la misma manera. Es decir, en cuanto pueden acceder a un anteproyecto o borrador de proyecto ley, trabajan ya desde un principio sobre un documento -elaborado por ellos mismos- que incluye enmiendas terminadas, con sus correspondientes modificaciones, *“de la forma más rigurosa en términos formales”*. Después, en función de las modificaciones que sufra el texto, el documento irá evolucionando, o bien realizarán uno nuevo a partir del anterior, como pasó en este caso concreto.

Perales (EP, 2015) confirma que los aspectos de la norma que más interesaban a AUC, eran la protección a menores y lo relacionado con la comunicación comercial. Por ello, en lo que hicieron más hincapié fue el artículo 7, relativo a la protección a menores, y el artículo 18, vinculado a la comunicación comercial. De igual modo, señala Perales (EP, 2015), que además tuvieron interés en lo concerniente al CEMA. En síntesis, *“aquí en lo que nos centramos fue en tres cosas: comunicación comercial, protección del menor y el CEMA”*, (Perales, EP, 2015). Se debe destacar que, de forma previa a la LGCA, AUC, al ser miembro también del Comité Económico y Social Europeo, y con Alejandro Perales como experto, elaboró el dictamen sobre la Directiva 2007/65/CE, por parte de dicho órgano consultivo. *“Con lo cual digamos que una parte importante de lo que nos interesaba que aquí apareciera en la Ley, ya lo peleamos en su momento a nivel europeo, y ya iban bastantes cosas en la directiva”* (Perales, EP, 2015).

### **La participación de la AUC en la fase constitutiva de la LGCA**

Con respecto al nuevo documento con enmiendas de AUC mencionado antes, la asociación, como suele hacer con otras normas, envía esta propuesta de enmiendas a los diferentes grupos parlamentarios, e intenta reunirse con sus responsables y con aquellos diputados, que están llevando en ese momento la norma en el debate parlamentario. El objetivo no es otro que el de *“intentar convencerles de nuestras ideas”*, constata Perales (EP, 2015). AUC coordinó sus acciones con diferentes grupos de interés como el OCTA<sup>418</sup>, FIDEA<sup>419</sup> y AEA<sup>420</sup>. Además, la asociación, hizo suyas determinadas enmiendas, propuestas por otras entidades de interés social como la ReMC y el CERMI (AUC, 2009a, p.4)

---

<sup>418</sup> Observatorio de Contenidos Televisivos y Audiovisuales

<sup>419</sup> Foro para la Investigación y el Desarrollo de la Cultura Audiovisual

<sup>420</sup> Asociación Española de Anunciantes

Relacionado a lo mencionado, se debe destacar que cuando AUC realizó la labor de *lobby* en el Parlamento, no lo hizo de forma individual, sino que fue en conjunto con el OCTA. Según explica Perales (EP, 2015), “en el OCTA estábamos 50 organizaciones”<sup>421</sup>. Dicho Observatorio se constituye a partir de una base amplia y plural, de organizaciones de infancia, de padres y educadores, sindicales, vecinales, de consumidores y usuarios de los medios, pero está abierto a la incorporación de cualquier otro tipo de colectivos: ONGs, organizaciones ecologistas, de mujeres, de la tercera edad. Cuyo objetivo es, que, desde la sociedad civil, se analice de forma sistemática la labor de los medios de comunicación, evaluando el cumplimiento de su función social, con la finalidad de demandar y promover en positivo la producción y difusión de contenidos adecuados para la infancia y la adolescencia<sup>422</sup>. Pero la cuestión que debe plantearse llegados a punto es: ¿por qué AUC y el OCTA fueron de la mano a la hora de defender intereses compartidos sobre el proyecto de la LGCA en el parlamento?

*“Porque para una gran mayoría de esas organizaciones, no está en su agenda este tema, pero apoyan lo que las más especializadas planteamos en este asunto. Además, evidentemente no es igual ir a ver un parlamentario diciendo que eres AUC, que decir que vienes en representación de 50 organizaciones sociales”* (Perales, EP, 2015).

### **Observaciones de AUC ante el proyecto de la LGCA**

A continuación, se introducirán las observaciones realizadas de AUC en su nuevo documento de enmiendas ante el proyecto de la LGCA. En este sentido, se debe tener en cuenta, las modificaciones introducidas en el texto, por el Ministerio de la Presidencia en agosto de 2009, ya señaladas antes. Relacionado con los fundamentos de la norma recogidos en la exposición de motivos, AUC sugiere que la transposición de la Directiva 2007/65/CE es escueta. En este sentido, la asociación indica, que la LGCA podía contravenir los mínimos establecidos por la normativa comunitaria en materias como la limitación publicitaria, puesto que este aspecto, según la opinión de AUC, no estaba del todo claro en el texto de ese momento (AUC, 2009a, p.6).

Con respecto a los derechos del público (artículos, 4, 5, 6, 13 y 14), donde se recogen una serie de garantías para los ciudadanos sobre la actividad televisiva como servicio de interés general, AUC considera que esta regulación adolece de cierta falta de concreción. Por ejemplo, en el caso del derecho al pluralismo -con excepción de los medios

---

<sup>421</sup> Entre otros colectivos, forman parte los sindicatos CC.OO. y UGT, la Confederación Católica de Padres de Alumnos (Concapa), la Cruz Roja, la Federación Ibérica de Asociaciones de Telespectadores y Radioyentes (Fiatyr-iCmedia), Save de Children, UNICEF, etc. (Fuente Cobo y Ruiz San Román, 2011, p.12)

<sup>422</sup> OCTA (2005). ¿Qué es el OCTA? *octa.es*. Disponible en: <http://www.octa.es/index.php?m=Inicio&op=que>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

de comunicación públicos- *“no parece obligar a los prestadores particulares, sino que debe ser procurado por los poderes públicos como resultante final”*. Además, se mezcla este derecho con otros (veracidad, respeto a los derechos de la persona, diferenciación entre información y opinión, transparencia), los cuales sí tienen como correlato necesario obligaciones específicas a cumplir por los prestadores. Asimismo, señala AUC, que hay una confusión entre pluralismo y diversidad, que en todo caso no se concreta como una obligación tasable para los prestadores privados. Finalmente, en cuanto a la comunicación comercial, no se establecen los criterios de separación entre la publicidad y la programación. Al respecto, AUC afirma que dichos criterios deberían incluirse en la LGCA (AUC, 2009a, p.8).

Sobre los derechos del menor (artículo 7), AUC destaca, que los cambios recogidos finalmente en el proyecto de ley mejoraron notablemente la redacción del anteproyecto. En el mismo sentido anterior, la asociación considera un avance la prohibición en abierto de contenidos, que perjudican seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores. Sin embargo, para AUC no es suficiente, puesto que, como se ha señalado anteriormente, la normativa comunitaria solo permite la difusión de pornografía y violencia gratuita a través de los servicios “no lineales” o a petición (AUC, 2009a, p.9). En este sentido, tal y como se ha citado antes, el proyecto de la LGCA, permitía la emisión de dicho contenido en la franja horaria de 22 y las 6 horas con acceso condicional que posibilite el control parental (AUC, 2009a, p.16). Así, de acuerdo con AUC, se entiende que dicha emisión se contempla como lícita a través de todo tipo de servicios de comunicación audiovisual televisiva y no solo, como plantea la normativa europea, de los servicios “no lineales” o a petición, siempre que sea posible bloquear o no activar la recepción de determinados canales o programas, en la franja horaria restringida antes indicada. *“Ello supone una merma a nivel de protección de los menores frente a lo señalado por la directiva, aumentando la posibilidad objetiva de que los menores accedan a este tipo de contenidos inadecuados, que pueden afectarles seria o gravemente”* (AUC, 2009a, p.17).

Otras de las peticiones de AUC eran que los programas de llamadas telefónicas o SMS (juegos de azar o apuestas), solo pudieran emitirse entre la 1 y las 5 de la mañana. Además añade, que es relevante determinar si los programas *call TV*, relacionados a contactos de carácter sexual, deben de clasificarse “X” y por consiguiente, someterse a las cautelas reguladas para este tipo de contenidos. En cuanto a la obligación de la calificación por edades, la asociación considera que no solamente se debía mantener, sino también ampliar, extendiendo la obligatoriedad a todo tipo de productos audiovisuales. De manera que se estableciera una gradación de dicha calificación, parecida a la ya adoptada en el Código de Autorregulación de Contenidos Televisivos e Infancia. Concluyen que el CEMA

debe tener la competencia de vigilar, controlar y sancionar en caso de incumplimiento y que promueva entre los operadores el impulso de códigos de conducta en relación con la comunicación audiovisual inadecuada (AUC, 2009a, p.17 y 18-20).

Acerca del derecho de participación en el control de los contenidos audiovisuales (artículo 9), AUC rechaza la impunidad para los prestadores del servicio si se alcanzan acuerdos con la autoridad audiovisual cuando ésta aprecie que se ha emitido un contenido aparentemente ilícito. Unos acuerdos que se basarían, únicamente, en la modificación del contenido audiovisual o en su caso, a poner fin a la emisión del contenido ilícito. Es decir, en caso del efectivo cumplimiento de tal acuerdo, se pondrían fin a los procedimientos sancionadores que se hubiesen iniciado al respecto. En opinión de AUC, esta medida libera en la práctica a los prestadores del servicio de cualquier riesgo de sanción por la emisión de contenidos ilícitos, y también de cualquier responsabilidad de vigilancia de sus emisiones (AUC, 2009a, p.21 y 22).

Con respecto al derecho a la autorregulación del prestador del servicio de comunicación audiovisual (artículo 9 y 12), AUC considera que el sistema de regulación voluntaria más adecuado para el ámbito audiovisual y a la aplicación de la LGCA, es la corregulación. De este modo, las propuestas de enmiendas al respecto, se orientan a la sustitución de las referencias de “autorregulación”, por referencias de “regulación voluntaria”, y a contemplar la obligada participación ciudadana en los códigos de este tipo de regulación (AUC, 2009a, p.23).

Sobre el derecho a realizar comunicaciones comerciales (artículo 13), la asociación considera que la autopromoción<sup>423</sup>, al no formar parte de la comunicación comercial, contraviene lo recogido en la Directiva 2007/65/CE, la cual incluye la autopromoción en la definición de publicidad televisiva. Además opina, que la exclusión del cómputo de estos anuncios del tiempo máximo de emisión por hora de la publicidad, solamente resultaría justificable para aquellos productos (vinculados a los programas), que fueran directamente comercializados por los prestadores, mientras que con su extensión a aquellos productos que son comercializados por terceros bajo un contrato o licencia de merchandising, bastaría con vincular un producto o programa de televisión para que el anuncio quedara excluido del cómputo (AUC, 2009a, p.24).

Con respecto al derecho de emitir mensajes publicitarios (artículos 14, 15, 16 y 17), AUC aboga por aplicar el criterio de los 12 minutos a todas las formas de comunicación comercial audiovisual, y por tanto, incluyendo, al menos, las autopromociones.

---

<sup>423</sup> En el proyecto de LGCA se define la autopromoción como: “la comunicación audiovisual que informa sobre la programación del prestador del servicio, sobre programas o paquetes de programación determinados o sobre los productos accesorios derivados directamente de ellos” (BOCG, 23-10-2009).

Relacionado con la regulación del patrocinio, AUC reivindica, que la legislación vigente en aquel momento (Ley 25/1994) y la directiva comunitaria, contienen una regulación mucho más amplia de esta forma de publicidad (AUC, 2009a, p.29). Por ejemplo, la normativa europea regula que los programas no podrán estar patrocinados por empresas, cuya actividad principal sea la fabricación o venta de cigarrillos y otros productos de tabaco, tampoco la fabricación o venta de medicamentos y tratamientos médicos concretos, aunque sí que se podrá patrocinar el nombre o la imagen de la empresa. AUC advierte al respecto, que en caso de no incorporarse estas prohibiciones específicas al texto, se incumpliría la directiva comunitaria (AUC, 2009a, p.30).

En cuanto a la regulación del emplazamiento de producto en la LGCA, AUC afirma, que el proyecto de ley opta por la opción más laxa de las permitidas por la directiva europea. Y considera que es imprescindible para garantizar la adecuada información a los consumidores, extender la obligación de informar del emplazamiento de producto al menos a los largometrajes, series y programas producidos para la televisión, aunque la producción de dichos programas sea externa (AUC, 2009a, p.33).

Concerniente a las comunicaciones comerciales prohibidas en cualquiera de sus formas (artículo 18), AUC considera que debería haberse adecuado en mayor medida la referencia a la publicidad sexista a los señalado en el artículo 36, por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombre. En dicha norma se indicaba de forma expresa que quedaba prohibida la comunicación comercial que utiliza la imagen de la mujer con carácter vejatorio o discriminatorio, o bien que contravenga la imagen igualitaria, plural y no estereotipada de hombres y mujeres.

Asimismo, considera que debería prohibirse la comunicación comercial de bebidas alcohólicas con volumen de 20º o inferior, fuera de la franja temporal entre las 22 horas y las 6 horas del día siguiente. Finalmente, defiende que se incluya la prohibición de la comunicación comercial que apele al miedo o a la superstición, tal y como establecía la regulación vigente en aquel momento (AUC, 2009a, p.34).

Relacionado con el CEMA (artículos 9, p.44-51), la asociación considera que dicha autoridad no debería solo convocar los concursos de otorgamiento de licencias de comunicación audiovisual, sino también otorgarlas. De esta manera, afirma AUC, se aumentarían las garantías de independencia, transparencia y neutralidad en un ámbito tan sometido a intereses contrapuestos entre los agentes de la industria. También, apuesta por una mayor frecuencia de reuniones para el Comité Consultivo en todos sus documentos sobre el Consejo Audiovisual. Esta mayor frecuencia de reuniones otorgaría una mayor dinámica de trabajo al Comité e implicaría más a sus miembros (AUC, 2009a, p.39 y 40).



Por último, sobre el tema de la responsabilidad por la comisión de infracciones (artículo 60), AUC se muestra contraria con la exención total de responsabilidad (tanto civil como administrativa) a los prestadores del servicio de comunicación audiovisual, en cuanto a las comunicaciones comerciales elaboradas a terceros. Refuerza su alegación indicando que se incumpliría la Directiva 2007/65/CE, además de la Ley 34/1998 General de la Publicidad y de la Ley 3/1991, de Competencia Desleal, y finalmente añade, que habría una divergencia competencial que la LGCA vendría a introducir en relación a los Consejos Audiovisuales Autonómicos (AUC, 2009a, p.40).

Según indican los investigadores, Carmen Fuente Cobo y José A. Ruiz San Román (2011, p.13), si se compara el texto del anteproyecto de junio con el proyecto remitido por el Consejo de Ministros a las Cortes, y si se analiza su evolución a la luz de la normativa comunitaria y de la legislación española vigente hasta la aprobación de la LGCA, tal y como realizaron estos académicos en su trabajo, *“da la sensación de que se busca un escenario de discusión entre mínimos y máximos entre los cuales situar una propuesta de consenso aceptable para todos, incluidos los operadores establecidos por el mercado”*.

### **Consideraciones de AUC sobre la evolución del proyecto de la LGCA en el Congreso**

El 17 de diciembre, la Ponencia<sup>424</sup> encargada de redactar el informe sobre el proyecto de la LGCA, aprobó un texto en el que se rechazaban la mayor parte de las 633 enmiendas parciales presentadas por los diferentes grupos parlamentarios. Tal rechazo fue gracias a un acuerdo entre el PSOE y CiU por el que se admitieron todas las enmiendas planteadas por el primer grupo, buena parte de las del segundo y algunas pocas de otros grupos parlamentarios (Fuente Cobo y Ruiz San Román, 2011, p.5)

Relacionado con lo mencionado anteriormente, en una nota de prensa de AUC publicada el 18 de diciembre de 2009, la asociación manifestó lo siguiente:

*“El Gobierno parece haber considerado que, tras las modificaciones que introdujo en el proyecto de ley de la LGCA frente a lo recogido en el anteproyecto, había ya cumplido con el deber de escucha a las organizaciones sociales, y no ha aceptado en esta fase de ponencia prácticamente ninguna de las enmiendas presentadas por la sociedad civil”* (AUC, 2009d).

Así, AUC se quejaba de que no se hubieran tenido en cuenta las enmiendas presentadas por las organizaciones sociales como las de la asociación misma junta al

---

<sup>424</sup> La ponencia estuvo integrada por los Diputados doña Meritzell Batet Lamaña (GS), don Ferrán Bono Ara (GS), don Óscar López Águeda (GS), don Francisco José Villar García-Moreno (GP), don Miguel Ángel Cortés Martín (GP), don Josep Antoni Duran i Lleida (GC-CiU), don Pedro María Azpiazu Uriarte (GV-EAJ-PNV), don Joan Ridao i Martín (GER-IU-ICV), doña Ana María Oramas González-Moro (GMx) (BOCG, 05-01-2010).

OCTA, en los acuerdos de ponencia de la Comisión Constitucional. Sin embargo, destacó que uno de los aspectos más positivos fue que el Grupo Socialista no aceptara la enmienda de CiU que permitía la publicidad de bebidas alcohólicas de alta graduación en televisión. De igual modo, consideró positivamente que pudieran aceptarse algunas de las enmiendas de UPyD, las cuales planteaban una mejora en lo relativo a la protección de los menores en materia publicitaria. En esta línea, señaló que el proyecto de la LGCA recogía mejoras relevantes en materia de protección al menor y esperaba que fuese más efectiva que la regulación vigente en aquel momento y que quedaría a cargo del CEMA.

Por el contrario, AUC deploró que no se hubiera modificado la posición inicial del Gobierno de duplicar la saturación publicitaria en las cadenas de televisión, que tal y como estaba en el texto en ese momento, podría superar los 30 minutos de emisión de publicidad por hora. En ese sentido, la asociación realizó dos observaciones al respecto. La primera que con este aspecto se incumplía la Directiva 2007/65/CE y la segunda, que la mayoría de grupos parlamentarios habían recogido en las enmiendas presentadas, la relativa a la supresión de la saturación (AUC, 2009d). Con el fin de luchar contra la saturación publicitaria, se constituyó en diciembre de 2009, la plataforma “Si a la publicidad, no al exceso de publicidad en televisión. 12 minutos comunican, 29 perjudican”, de la cual AUC también formó parte. En este sentido, se debe avanzar que gracias a la acción de dicha plataforma se consiguió reducir en la LGCA de 29 a 20 minutos de publicidad por hora de emisión televisiva (AEA, 2011, p.8).

Sobre lo señalado cabe realizar una última consideración. Ciertamente es que la presión ejercida en el Parlamento por las quince asociaciones<sup>425</sup> que integraban dicha Plataforma, propició la modificación mencionada, y con ello se pone de manifiesto lo aludido antes por Perales (EP, 2015), sobre que, si hay más representación social cuando se pretende hacer presión es más sencillo que te escuchen los parlamentarios y conseguir que se trasladen los intereses sociales al texto en trámite.

AUC comunicó su satisfacción por el acuerdo parlamentario para reducir el tiempo de publicidad previsto en la LGCA, mediante una nota de prensa con fecha de 23 de diciembre de 2009. En concreto fue el Grupo Socialista quien acordó aceptar una enmienda que suponía terminar con la saturación publicitaria permitida en el proyecto de la LGCA. La asociación recordó igualmente en su comunicado, que la saturación

---

<sup>425</sup> Las quince asociaciones eran las siguientes: Asociación de Agencias de Marketing Directo e Interactivo (AGEMDI), Asociación de Agencias de Medios (AM), Asociación Española de Agencias de Comunicación Publicitaria (AEACP), Asociación Española de Anunciantes (aea), Asociación Española de Fabricantes de Juguetes (AEFJ), Asociación General de Empresas de Publicidad (AGEP), Asociación de Marketing de España (MKT), Asociación de Medios y Agencias de Publicidad de Aragón, (AMAPA), Asociación Nacional de Perfumería y Cosmética (STANPA); Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC), Asociación de Productoras de Cine Publicitario (APCP), *Associació Empresarial de Publicitat*, Federación Nacional de Empresas de Publicidad (FNEP), *Interactive Advertising Bureau* (IAB), *International Advertising Association* (IAA).

publicitaria que se permitía en el texto antes de su modificación señalada, no solo era perjudicial para anunciantes y telespectadores, también, suponía un incumplimiento de la Directiva 2007/65/CE (AUC, 2009e).

Como se ha apuntado antes en esta investigación, el día previsto para aprobar la LGCA era el 22 de diciembre de 2009, pero finalmente se aplazó hasta el 7 de enero de 2010, porque los grupos parlamentarios -con excepción de PSOE, CiU y Coalición Canaria- se negaron a discutirla y aprobarla en la Comisión Constitucional, alegando que no se había dispuesto de tiempo suficiente para estudiar y analizar las enmiendas presentadas (Meda, 2014, p.184). Condicionada, en parte, por ese nuevo contexto, la asociación afirmó también en su comunicado, que el margen de tiempo conseguido por el aplazamiento, debía permitir reflexionar sobre dos cuestiones en torno a la norma. Por un lado, la protección de menores. AUC esperaba que el Gobierno aceptara determinadas enmiendas referidas a la publicidad infantil, y, sobre todo, que limitara la emisión de los contenidos de pornografía y violencia gratuita a los servicios de comunicación audiovisual a petición, de igual modo que lo hacía la directiva comunitaria. Por el otro, la exoneración de responsabilidad de los operadores privados de la emisión de publicidad ilícita. Tal impunidad administrativa supondría un grave perjuicio para los consumidores y advertía que podía dar lugar a todo tipo de abusos en la utilización de formatos cada vez más agresivos de comunicación comercial (AUC, 2009e).

Con respecto a las modificaciones adoptadas sobre los derechos del menor, según aparece en el informe de la Ponencia citado antes y publicado el 5 de enero en el BOCG, en el Congreso de los Diputados se presentaron 30 enmiendas al artículo 7, de las cuales la Ponencia encargada de redactar dicho informe, solamente aprobó tres. Los grupos más activos en cuanto a este aspecto, fueron el Grupo Mixto y, dentro de éste, específicamente el BNG y UPD, y el Grupo ERC-IU-ICV, por el contrario, el Grupo Popular no presentó enmienda alguna al respecto (Fuente Cobo y Ruiz San Román, 2011, p.16)

En una nota de prensa de AUC del 7 de enero de 2010, fecha en que la Comisión Constitucional aprobó finalmente el proyecto de la LGCA en el Congreso de los Diputados, la asociación valoró el texto de forma "*globalmente positiva*". A nivel general, en positivo destacó, en línea de los comunicados anteriores, la prohibición de la emisión en abierto de los contenidos de pornografía y violencia gratuita, la regulación de horarios de protección reforzada y la Creación del CEMA. No obstante, AUC consideró que el proyecto adolecía de determinadas carencias en las materias antes mencionadas, que esperaba que pudieran ser subsanadas tras el paso del proyecto de ley por el Senado. En concreto, en línea de lo ya señalado antes, insistió en que la emisión de contenidos en pornografía y violencia gratuita solamente pudiera ser emitida bajo demanda, en concordancia con la normativa

comunitaria. Según la afirmación de Perales (EP, 2015), este tema era *“enormemente importante para nosotros”*. Por ello, la propuesta específica de la asociación era que se modificase el tercer párrafo del artículo 7.2, de la manera siguiente:

*“Los contenidos audiovisuales que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores sólo podrán emitirse a través del servicio de comunicación audiovisual televisiva a petición, garantizándose el acceso condicional que posibilite el control parental”.*  
(AUC, 2010d, p.20).

En conformidad con AUC, no es lo mismo el servicio de comunicación audiovisual televisiva a petición o bajo demanda, en el que el usuario solicita de forma expresa un contenido y elige el momento concreto de su recepción, que una oferta audiovisual de acceso condicional lineal predeterminada desde una perspectiva temporal, por más que a nivel técnico sea posible el bloqueo o la no activación de determinados canales o programas (AUC, 2010d, p.20).

Asimismo, la asociación insistió en que la publicidad de bebidas alcohólicas de 20<sup>º</sup> o menos, no se pudiera emitir antes de las 10 de la noche. En este sentido, AUC consideraba incoherente que sí que estuvieran prohibidas las comunicaciones comerciales que promovían el culto al cuerpo antes de esa hora, y en cambio que la publicidad de bebidas alcohólicas no lo estuviese, a pesar de que su venta estuviera prohibida para los menores de 18 años (AUC, 2010a).

En lo relativo a la protección de los menores, de acuerdo con los académicos Fuente Cobo y Ruiz San Román (2011, p.16), lo más interesante del proceso parlamentario en el Congreso de los Diputados, fue que las modificaciones de gran calado y que implicaban mayores garantías en la protección de los menores, se añadieron directamente durante el paso final del texto por el pleno de la Comisión Constitucional, celebrado el 19 de enero de 2010 (BOCG, 25-01-2010). En síntesis, tales cambios fueron los siguientes (Fuente Cobo y Ruiz San Román, 2011, p.16-17):

- Se exigía a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual que las advertencias acústicas y visuales sobre la calificación de los programas que se emitían entre las 22 y las 6 horas, y que fuesen susceptibles de perjudicar a los menores, se mantuvieran a lo largo de todo el programa.
- Se eliminó la posibilidad de emitir en horario nocturno (22 a 6 horas) los programas que contuvieran escenas de pornografía o violencia gratuita. Ese tipo de programas solo podían emitirse mediante procedimientos que impidiesen su recepción general.

- Se introdujo, como novedad de gran alcance, el concepto de franjas de protección reforzada, durante las cuales no podrían emitirse contenidos calificados para mayores de 13 años.
- Se afirmó la responsabilidad subsidiaria de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual en los fraudes que pudiesen producirse en los programas de juegos de azar y apuestas, que en cualquier caso quedaban relegados a horario de madrugada, como ya se había propuesto anteriormente.
- Se exceptuaron de las restricciones relativas a programas de juegos de azar y apuestas, los sorteos y loterías de entidades de finalidad pública como Apuestas y Loterías del Estado y la ONCE.
- Se añadió como nuevo supuesto de comunicaciones comerciales dirigidas a menores, cuya emisión quedaba prohibida en horarios infantiles, el de los anuncios de productos adelgazantes, cirugía estética, etc.
- Se añadió un supuesto adicional de contenidos comerciales restringidos que afecta, entre otros, a la publicidad de juguetes.
- Además, se instó a los proveedores de servicios de comunicación audiovisual a la adopción de un código de buenas prácticas en relación con la comunicación comercial de alimentos y bebidas que acompañe a programas infantiles.

### **La protección de la infancia en el proyecto de la LGCA en su paso por el Senado**

El texto remitido al Senado incorporaba algunos cambios significativos concernientes a la protección de menores, aunque no afectaron al núcleo central (art.7.2). Según Cobo y Ruiz San Román (2011, p.13) se consiguió:

- Prohibir la emisión en abierto de contenidos que pudieran perjudicar de forma seria a los menores, incluyendo pornografía y violencia gratuita.
- Estos contenidos podrían emitirse, pero solo con control de acceso y en horario limitado entre las 22 horas y las 6 de la mañana.
- Podrían emitirse otros contenidos considerados perjudiciales para los menores, pero únicamente en horario nocturno, en concreto, entre las 22 horas y las 6 de la mañana y con aviso sonoro y visual.
- Los programas basados en juegos de azar y apuestas solo podrían emitirse entre la 1 y las 5 de la mañana.

En el paso por el Senado del proyecto de la LGCA, se admitieron varias enmiendas adicionales con respecto al punto 7.2, que fueron las siguientes (Fuente Cobo y Ruiz San Román, 2011, p.17-18):

- Se añadió un inciso al primer párrafo, vinculado a la prohibición de emisión en abierto de contenidos que pudieran perjudicar seriamente a los menores, por el que se exigía que el acceso condicional a los contenidos posibilitara el control parental.
- Se introdujo un nuevo párrafo para que la codificación digital permitiera el acceso del control parental. Esta codificación debía estar homologada por la autoridad audiovisual.
- Se añadió una referencia al horario específico para emisiones de esoterismo y paraciencias.
- Se suprimieron las referencias a las Apuestas y Loterías del Estado y Organización Nacional de Ciegos Españoles y se reemplazaron por una mención genérica a los sorteos con finalidad pública.

En cuanto a la prohibición de la emisión de contenidos de pornografía y violencia gratuita de la emisión en abierto, -aspecto que como se ha visto de forma reiterada, era de los más importantes para AUC- el Grupo Entesa Catalana de Progrés<sup>426</sup> y el Grupo Mixto (específicamente el partido Unión del Pueblo Navarro), presentaron unas enmiendas muy sólidas al respecto. Sin embargo, de igual modo que había ocurrido en el Congreso de los Diputados, estas enmiendas fueron rechazadas.

Con respecto a la protección de los menores ante la publicidad, fueron rechazadas igualmente, las enmiendas introducidas por Entesa Catalana de Progrés y UPN, para prohibir las comunicaciones comerciales relativas a bienes, servicios o contactos sexuales bien de manera total (permitiendo solo su emisión en los sistemas a petición) o bien fuera del horario comprendido entre la 1 y las 5 de la mañana (Fuente Cobo y Ruiz San Román, 2011, p.18).

### **Consideraciones finales de AUC sobre la LGCA aprobada**

Se debe recordar que el proyecto de la LGCA, fue aprobado en el Senado el 10 de marzo de 2010, después el texto volvió al Congreso, donde el 18 de marzo se aprobó el texto ratificando la mayoría de las 11 enmiendas introducidas en el Senado. Finalmente, la promulgación de la norma fue el 31 de marzo y la publicación en el BOE al día siguiente, entrando en vigor un mes después de su publicación el 1 de mayo de 2010.

El mismo día que el Congreso de los Diputados aprobó la norma, AUC hizo público un comunicado donde hacía balance de la norma aprobada. En general destacó positivamente el establecimiento de un marco legal estable, el reconocimiento del papel de las televisiones públicas y comunitarias, y la creación del CEMA. Además, la asociación

---

<sup>426</sup> Este grupo estaba integrado por los partidos políticos catalanes de izquierda: PSC, ERC, ICV-EUA

reconocía el esfuerzo parlamentario para mejorar el texto en la fase de tramitación en el Congreso y en el Senado, y destacaba especialmente que se habían recogido muchas de las reivindicaciones de las organizaciones sociales y ciudadanas, aumentando las garantías para la protección de los espectadores (AUC, 2010b).

En cuanto a la protección de los menores ante la programación, a pesar de celebrar las modificaciones que se han ido introduciendo en el punto anterior, AUC lamentó que al final no se hubiera respetado lo señalado en la Directiva 2007/65/CE, que obligaba a que los contenidos de pornografía y violencia gratuita solo fuesen difundidos mediante petición, es decir, fuera de las parrillas de programación de contenidos en abierto. Sobre este aspecto concreto de la norma (artículo, 7.2), cabe recordar que quedó redactado de la siguiente forma:

*“Está prohibida la emisión en abierto de contenidos audiovisuales que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores, y en particular programas que incluyan escenas de pornografía o violencia gratuita. El acceso condicional debe posibilitar el control parental”* (BOE, 01-04-2010).

En la entrevista realizada a Perales (EP, 2015) en motivo de esta investigación, afirmó que están *“razonablemente satisfechos con la LGCA”*. Y a pesar de que no se cumplió en su totalidad la medida propuesta por AUC en materia de protección al menor<sup>427</sup>, igualmente valoró la eliminación de la emisión en abierto de todos los contenidos de pornografía y violencia gratuita, como uno de los aspectos más destacados de la LGCA.

Con respecto a la protección de los menores ante la publicidad la asociación consideró de manera positiva las modificaciones introducidas. No obstante, consideró que debía haberse formulado más claramente la prohibición de usar personajes de ficción como reclamo en la publicidad infantil, la limitación de emisión para los anuncios de contactos sexuales, y sobre todo, debería de haberse prohibido la publicidad alrededor de las bebidas alcohólicas de 20ºc o menos, entre la franja 22.00 de la noche a las 6 de la mañana. En este sentido, cabe apuntar que la LGCA permite la emisión de este tipo de comunicaciones comerciales entre las 20.30 y las 6 de la mañana.

Sobre la limitación del tiempo de emisión publicitaria, AUC valoró positivamente que se redujera a 20 minutos de emisiones comerciales por hora de reloj, sin embargo, recordó que la directiva comunitaria establecía un límite obligatorio de 12 minutos, incluyendo en este cómputo todas las formas de publicidad posibles. Finalmente, vinculado a la responsabilidad de las cadenas sobre lo emitido, AUC consideró muy

---

<sup>427</sup> Cabe recordar que la propuesta de redacción de AUC era: *“Los contenidos audiovisuales que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores sólo podrán emitirse a través del servicio de comunicación audiovisual televisiva a petición, garantizándose el acceso condicional que posibilite el control parental”*. (AUC, 2010d, p.20).

negativo para los consumidores, que se exonerara de cualquier responsabilidad administrativa a los prestadores de servicios audiovisuales televisivos, ante la posible emisión de comunicaciones comerciales ilícitas. En este sentido, según opinó la asociación, si bien es cierto que la norma preveía obligar a las televisiones a cesar de la emisión tales comunicaciones, la nueva situación legal rompía de forma radical con lo contemplado por la normativa audiovisual vigente hasta la aprobación de la LGCA, la cual consideraba responsables a las cadenas de lo emitido, en relación a la programación, pero también en la publicidad.

De igual modo, AUC criticó la limitación de la capacidad de actuación del CEMA, al no poder entrar en cuestiones publicitarias, dejando a los consumidores sin una vía esencial para su protección y defensa ante la publicidad ilícita (AUC, 2010b). En otro comunicado del 18 de marzo de 2010, recogía que varias organizaciones sociales y de profesionales de la salud<sup>428</sup> valoraron, a nivel general, de forma positiva las restricciones a la publicidad sobre alcohol en la LGCA. No obstante, las consideraron insuficientes. En concreto, defendían que debería haberse establecido la prohibición de comunicaciones comerciales sobre bebidas alcohólicas de 20ºc o menos, de 6 de la mañana a 10 de la noche, respetando así el horario de protección al menor (AUC, 2010c).

Otro aspecto también muy destacado por el presidente de AUC (EP, 2015) de la LGCA, fue la clasificación de los contenidos mediante una codificación digital que permitiera el control parental. La norma anterior regulaba que solo era obligatoria la clasificación de contenidos para mayores de 18 años. En cambio, en la LGCA, se recoge que este tipo de clasificación es obligatoria para todo tipo de contenidos. *“Se avanzó mucho en ese tema”* (Perales, EP, 2015).

Por último, Perales (EP, 2015) también destaca positivamente como novedad con respecto a la normativa anterior, que en horario de protección al menor los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, no puedan insertar comunicaciones comerciales que promuevan el culto al cuerpo y el rechazo a la autoimagen, tales como productos adelgazantes, intervenciones quirúrgicas o tratamientos de estética.

De acuerdo con Fuente Cobo y Ruiz San Román (2011, p.5), a nivel general en la elaboración de la LGCA, se tuvieron en consideración las observaciones presentadas por las organizaciones de usuarios y en especial por AUC, por ser no solamente la entidad más activa durante la tramitación del proyecto, sino también por ser la única expresamente citada por el Gobierno socialista como entidad consultada, *“aunque a todas luces con menos capacidad de influencia que la patronal de los operadores privados, UTECA”*.

---

<sup>428</sup> AUC, CEAPA y CONCAPA, FARE, FRAVVM, iCmedia, Protégeles, Proyecto Hombre, OETI, semFYC, TAC y Tambor de Hojalata fueron las organizaciones que se pronunciaron de forma conjunta a favor de la prohibición de la publicidad



La participación de AUC y de otras organizaciones sociales similares en la elaboración de la LGCA, no fue bien vista por UTECA. Un ejemplo de ello fue cuando la plataforma: “Si a la publicidad, no al exceso de publicidad en televisión. 12 minutos comunican, 29 perjudican” -entre las cuales se encontraba AUC- consiguió que se introdujera una enmienda transaccional para reducir el tiempo de emisión de las autopromociones a 2 minutos por hora. La reacción crítica ante los medios de comunicación, del secretario general de UTECA, Jorge del Corral, fue inmediata. En concreto, Del Corral criticó el papel que habían jugado las asociaciones de telespectadores en la elaboración de la norma. En concreto, declaró lo siguiente<sup>429</sup>:

*“Da la sensación de que los llamados consumidores y usuarios, generalmente asociaciones subvencionadas, quieren que la televisión privada en España o no exista o en su defecto, que tenga pérdidas de explotación y, a la vez, en una pirueta de circo que demuestra su incoherencia, han conseguido que el texto se limiten los ingresos publicitarios de las televisiones privadas gratuitas”*

#### **14.4.2.3 Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI)**

El CERMI es la plataforma de representación, defensa y acción de la ciudadanía española con discapacidad. Es un colectivo con unos 3,8 millones de hombres y mujeres junto con sus familias, que, conscientes de su situación de grupo social desfavorecido, se unen a través de organizaciones en las que se agrupan; con el fin de avanzar en el reconocimiento de sus derechos y alcanzar la plena ciudadanía en igualdad de derechos y oportunidades con el resto de componentes de la sociedad. Así, el CERMI está formado por las principales organizaciones estatales y regionales de personas con discapacidad: más de 7.000 asociaciones y entidades<sup>430</sup>.

En cuanto al aspecto concreto de la accesibilidad del colectivo de las personas con discapacidad al entorno audiovisual, en la Ley 51/2003, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad<sup>431</sup>, en concreto en la disposición final séptima, se establecían las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social. En síntesis, se disponía que, en un plazo de dos años desde la entrada en vigor de la norma, el Gobierno aprobaría unas condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el

---

<sup>429</sup> Servimedia (08-01-2010). Uteca cree que la Ley Audiovisual “pone en peligro a las teles privadas”. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/01/08/comunicacion/1262957167.html>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>430</sup> CERMI, ¿Qué es el CERMI?: CERMI. Disponible en: <http://www.cermi.es/es-ES/QueesCERMI/Paginas/Inicio.aspx> [Fecha de acceso: agosto, 2016].

<sup>431</sup> A nivel general, la norma de 2003 tenía como objetivo fundamental “garantizar y reconocer el derecho de las personas con discapacidad a la igualdad de oportunidades en todos los ámbitos de la vida política, económica, cultural y social” (BOE, 03-12-2003)

acceso y utilización de las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y de cualquier medio de comunicación social. También se establecía unos plazos concretos concernientes a la obligatoriedad. En concreto, el plazo de cuatro a seis años de la entrada en vigor de la medida para todos los productos y servicios nuevos, y en el plazo de ocho a diez años para todos aquellos existentes que sean susceptibles de ajustes razonables. Asimismo, en un plazo de dos años, el Gobierno debía realizar los estudios integrales sobre la accesibilidad a dichos bienes o servicios, que se consideraran más relevantes desde el punto de vista de la no discriminación y accesibilidad universal (BOE, 03-12-2003).

En el primer anteproyecto de Ley General Audiovisual socialista de 2005, se regulaba la accesibilidad a los contenidos audiovisuales<sup>432</sup>. En relación con la elaboración de dicho anteproyecto, en el texto del dictamen del Consejo de Estado<sup>433</sup> sobre el mismo, el CERMI consta como una de las muchas asociaciones que tuvo acceso al texto del primer borrador, y sobre el cual expresaron su parecer. De hecho, según se refleja en el informe, el CERMI planteó diversas enmiendas al texto, el cual había defraudado a sus miembros en cuanto a la necesidad de ver garantizados sus derechos a no ser discriminados y a tener acceso universal a los servicios audiovisuales. Por ello, las personas integradas en la asociación comunicaron al CERMI, que rechazaban el texto en la parte que les concernía y solicitaron su modificación. A partir de ahí, las observaciones del CERMI, según indica el dictamen, dio lugar a importantes cambios en el texto (BOE, 10-11-2005). Además, *“de haber sido aprobado a finales de 2005, como era de esperar, se había cumplido con las obligaciones marcadas en la Ley de Igualdad en forma y fondo”* (Utray, 2008, p.75)

Como se ha explicado antes, el Gobierno de Zapatero en 2007, anunció oficialmente la paralización del anteproyecto de Ley General Audiovisual. Antes esta situación el CERMI anunció, que próximamente presentaría al Gobierno socialista una propuesta de real decreto sobre accesibilidad a contenidos audiovisuales. El objetivo era la regulación de las medidas que recogía el anteproyecto de la Ley General Audiovisual paralizado, en el marco de desarrollos reglamentarios de la Ley de Igualdad<sup>434</sup>. En ese contexto el CERMI denunció, que España carecía de una regulación sobre medidas de accesibilidad audiovisual que obligara a los operadores a incorporar herramientas para tal fin,

---

<sup>432</sup> Europa Press (08-08-2007). El CERMI pide al Ministerio de Industria que obligue a los operadores a hacer accesibles los contenidos de TV. Noticias de Mercados. *elconfidencial.com*. Disponible en: <http://www.elconfidencial.com/mercados/2007-08-08/el-cermi-pide-al-ministerio-de-industria-que-obligue-a-los-operadores-a-hacer-accesibles-los-contenidos-de-tv-875997/>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>433</sup> Número de expediente: 1701/2005 (INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO)

<sup>434</sup> En concreto hacía referencia al marco establecido en la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

impidiendo que el derecho de las personas con discapacidad a entornos audiovisuales accesibles fuera una realidad<sup>435</sup>.

No obstante, la propuesta de real decreto<sup>436</sup> jamás se llegó a aprobar. Y en abril de 2009, el CERMI continuaba denunciando la inexistencia de una regulación que impusiera obligaciones de accesibilidad a los operadores de televisión en todas sus modalidades y formatos, incumpliendo así la Convención de la ONU<sup>437</sup>, y de igual modo, la Ley de Igualdades (Ley 51/2003). Cabe recordar que esta medida, obligaba al Gobierno a aprobar en el plazo de dos años desde la puesta en vigor de la norma, unas condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación a cualquier medio de comunicación social.

En el contexto de la inauguración del IV Congreso de Accesibilidad a los Medios de Comunicación para Personas con Discapacidad (AMADIS'09), celebrado en Pamplona el 18 y 19 de junio de 2009, Pilar Villarino, directora ejecutiva del CERMI, aseguró que:

*"el apagón analógico supondrá, si no se ponen los remedios oportunos, cerrar de manera definitiva a gran parte de las personas con discapacidad su posibilidad de acceder a los contenidos televisivos, algo tan esencial como es la información, así como a disfrutar de una parte importante del ocio y la cultura"*<sup>438</sup>.

En definitiva, el CERMI solicitaba que los medios y soportes audiovisuales surgidos gracias a la tecnología digital, no nacieran excluyendo, sino ofreciendo una garantía de accesibilidad universal necesaria, que correspondía a un verdadero derecho fundamental. Para ello, demandaban un marco legislativo moderno que, en lugar de crear barreras, contribuyera a eliminarlas por completo<sup>439</sup>.

El 26 de junio de 2009, día en que el Consejo de Ministros estudió en primera lectura el anteproyecto de la LGCA, el CERMI manifestó que esperaba que la norma regulara *"por fin"* la accesibilidad a los contenidos audiovisuales, a través de la subtitulación, emisión de lengua de signos y audiodescripción, *"de modo que se garanticen*

---

<sup>435</sup> Europa Press (08-08-2007). El CERMI pide al Ministerio de Industria que obligue a los operadores a hacer accesibles los contenidos de TV. Noticias de Mercados. *elconfidencial.com*. Disponible en: <http://www.elconfidencial.com/mercados/2007-08-08/el-cermi-pide-al-ministerio-de-industria-que-obligue-a-los-operadores-a-hacer-accesibles-los-contenidos-de-tv-875997/>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>436</sup> Según consta en la Memoria de actividades del CERMI estatal del ejercicio 2006, trabajaron intensamente en la preparación del proyecto de real decreto por el que se establecen las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social (CERMI, 2007).

<sup>437</sup> Europa Press (06-04-2009). El CERMI denuncia que España incumple la Convención de la ONU por no regular la accesibilidad a los medios audiovisuales. *europapress.es*. Disponible en: <http://www.europapress.es/epsocial/noticia-cermi-denuncia-espana-incumple-convencion-onu-no-regular-accesibilidad-medios-audiovisuales-20090406142841.html> [Fecha de acceso: agosto, 2016].

<sup>438</sup> COCEMFE (23-07-2009). El CERMI alerta que el apagón analógico supone un riesgo real de brecha digital para las personas con discapacidad. *cocemfe.es*. Disponible en: <http://www.cocemfe.es/noticias/vernoticia.php?id=5798>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>439</sup> COCEMFE (23-07-2009). El CERMI alerta que el apagón analógico supone un riesgo real de brecha digital para las personas con discapacidad. *cocemfe.es*. Disponible en: <http://www.cocemfe.es/noticias/vernoticia.php?id=5798>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

*los derechos de las personas con discapacidad a recibir información*". También lamentaron de nuevo, que no existiera hasta aquel momento, obligación legal de carácter general que incorporaran medidas de accesibilidad a los contenidos audiovisuales para el colectivo mencionado<sup>440</sup>. La declaración del CERMI en torno al anteproyecto de la LGCA, invita a pensar que, efectivamente, no tuvo acceso al texto del anteproyecto de 2009, a diferencia del primer anteproyecto de la Ley General Audiovisual de 2005, el cual fue sometido a su consulta.

En el texto del dictamen del Consejo de Estado<sup>441</sup> correspondiente al anteproyecto de la LGCA de 2009, figura que no hay constancia en el expediente de trámite de audiencia con el CERMI, con cualquier otra entidad o las Comunidades Autónomas (BOE, 17-09-2009).

Fue con la Ley de Financiación de la CRTVE, de 31 de agosto -en concreto en su artículo 9- donde se estableció como una de las obligaciones adicionales de servicio público: *"propiciar el acceso a los distintos géneros de programación y a los eventos institucionales, sociales, culturales y deportivos, dirigiéndose a todos los segmentos de audiencia, edades y grupos sociales, incluidas las minorías con discapacidades"* (BOE, 31-08-2009). A pesar de que fue la primera vez que se imponía esta obligación de servicio público a CRTVE, no se establecieron detalles concretos de cómo se debía desarrollar dicha obligación.

En el contexto de tramitación del proyecto de la LGCA en las Cortes Generales en febrero de 2010, en concreto en el trámite del Senado, el CERMI, en representación del sector social de la discapacidad, preparó una propuesta de enmiendas al proyecto mencionado, con el fin de garantizar el derecho de la accesibilidad de las personas con discapacidad (CERMI, 2010). En la primera enmienda proponía una serie de modificaciones de la redacción del artículo 8 del proyecto de la LGCA sobre los derechos de las personas con discapacidad. La justificación de la enmienda era, según el CERMI, que este artículo no garantizaba los derechos de acceso universal a la comunicación audiovisual de las personas con discapacidad. Asimismo, consideraron necesario conectar la regulación de este tipo de accesibilidad que se contemplaba con la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

En la segunda enmienda, solicitaron que en el Comité Consultivo del CEMA tuviera presencia las asociaciones más representativas de ámbito estatal de sectores sociales

---

<sup>440</sup> Europa Press (26-06-2009). El CERMI espera que la Ley General Audiovisual regule "por fin" la accesibilidad al contenido para los discapacitados. *elperiodicoextremadura.com*. Disponible en: [http://www.elperiodicoextremadura.com/noticias/espana/cermi-espera-ley-general-audiovisual-regule-por-fin-accesibilidad-contenido-discapacitados\\_451734.html](http://www.elperiodicoextremadura.com/noticias/espana/cermi-espera-ley-general-audiovisual-regule-por-fin-accesibilidad-contenido-discapacitados_451734.html) [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>441</sup> Número de expediente: 1387/2009 (PRESIDENCIA)

como el de las mujeres, el de las personas con discapacidad y sus familias, el de la infancia y otros de especial significación y relevancia. En la tercera enmienda modificaron la redacción de la disposición transitoria quinta que versaba sobre los servicios de apoyo para las personas con discapacidad con una propuesta de cambio en los porcentajes y los valores que solicitaban tanto de los canales en abierto de cobertura estatal y autonómica, como de los canales de servicio público. Por ejemplo, en cuanto a la subtitulación de los canales solicitaron que en 2013 se llegaría al 100% de la programación, a diferencia del proyecto que establecía un valor de 75%. En cuanto a las horas en lengua de signos y las horas de audiodescripción de emisiones semanales para estos canales, pidieron que en 2013 se llegara a 10 horas respectivamente. En cambio, en el proyecto se contemplaba 2 horas semanales también para cada tipo. En relación con las horas en lengua de signos y de audiodescripción de emisión semanales de los canales de servicio público solicitaron que en 2013 se llegara a 15 horas de programación respectivamente, en lugar de 10, valor establecido en el proyecto de ley.

Con respecto a la subtitulación, apuntaron que al final del período (2013), debía atender al 100% de programación, como ocurre en otros países como Estados Unidos, Canadá y Reino Unido. Y finalmente, vinculado a la lengua de signos y la audiodescripción manifestaron que las horas establecidas en el proyecto, eran *“absolutamente insuficientes, quedando muy lejos de las demandas de la discapacidad organizada”*. Por este motivo planteaban un sustancial incremento al respecto (CERMI, 2010).

A nivel general, ninguna de estas enmiendas fue incorporada al texto tal como solicitaba el CERMI. Así, la LGCA se aprobó con las mismas obligaciones en porcentaje y horas semanales de emisión como las previstas en el proyecto de ley. La regulación del acceso universal a la comunicación audiovisual de las personas con discapacidad en la LGCA, también difiere de la regulación para el mismo propósito, del primer anteproyecto socialista de Ley General Audiovisual de 2005 (AMADIS, 2006, p.32-33). Sin realizar un análisis comparativo exhaustivo entre ambos textos, se debe comentar que se preveía unas obligaciones de porcentaje de subtitulación, horas de emisión semanales en la lengua de signos y audiodescripción para los canales no hertzianos, sin licencia, con ámbito de cobertura nacional o autonómica, siempre y cuando su audiencia fuera superior al 10% de la audiencia potencial en su ámbito de cobertura. Por tanto, se introducían obligaciones para los canales de pago o aquellos difundidos por plataformas de cable o satélite. Para García Castillejo (2012, p.105), el hecho de que la LGCA dejara fuera a los canales difundidos en pago y mediante plataformas de pago, perjudicaba a los usuarios con alguna discapacidad. También, ocurría lo mismo en el caso de los contenidos audiovisuales en asincrónicos y/o difundidos en Internet por operadores españoles.

En el anteproyecto de Ley General Audiovisual de 2005, en lugar del valor en horas de emisión semanales en lengua de signos y audiodescripción, como se hace en la LGCA, se establecían porcentajes sobre la programación, computados sobre el tiempo total semanal de emisión, excluyendo los tiempos destinados a la publicidad y a la televenta. En este sentido, si se equiparasen dichos porcentajes en horas de emisión semanales, los valores correspondientes resultarían más elevados. Así, en el caso de la subtitulación en la programación en el anteproyecto de ley de 2005, los canales en abierto con licencia debían llegar al 80% en 2015, en cambio en la LGCA, éstos debían alcanzar al 75% en el año 2013. Ambos porcentajes eran los máximos previstos. En el caso de los canales de servicio público, en el anteproyecto de ley de 2005, éstos debían alcanzar el 100% de la programación subtitulada en 2015. Por el contrario, en la LGCA, el porcentaje máximo que debían alcanzar estos canales, era del 90% en 2013. En síntesis, la regulación de las obligaciones de accesibilidad a la comunicación audiovisual de las personas con discapacidad, era más exigente en el anteproyecto de Ley General Audiovisual de 2005 que en la LGCA ratificada en 2010.

A pesar de lo señalado antes, según un comunicado del CERMI enviado a los medios de comunicación<sup>442</sup> en marzo de 2010, el comité celebró la aprobación de la LGCA, considerando las obligaciones antes introducidas como un avance en materia de accesibilidad a la comunicación audiovisual para el colectivo de las personas con discapacidad. También el CERMI recordó en su comunicado, que durante la tramitación de la norma había solicitado una *“mayor intensidad en los porcentajes o en las horas mínimas de emisiones accesibles de los que finalmente fueron aprobados”*. No obstante, se congratuló puesto que las obligaciones de accesibilidad alcanzaron legalmente al medio televisivo, una demanda esperada desde 2003, y que finalmente suponían un avance para el objetivo de accesibilidad universal, y para la garantía de los derechos de las personas con discapacidad<sup>443</sup>. Finalmente, se debe apuntar que en la memoria de actividades del CERMI estatal del ejercicio 2010, se recoge de forma destacada, que, en la redacción de la LGCA, el sector audiovisual representado por el CERMI, había tenido una participación muy importante (CERMI, 2011).

#### **14.4.2.4 Red de Medios Comunitarios (ReMC)**

La LGCA introduce el reconocimiento explícito de la existencia de los llamados medios comunitarios o medios de comunicación del Tercer Sector (TSC a partir de ahora)

---

<sup>442</sup> Servimedia (28-03-2010). Los discapacitados celebran la nueva Ley General Audiovisual | Medios *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/03/28/comunicacion/1269772926.html> [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>443</sup> Servimedia (28-03-2010). Los discapacitados celebran la nueva Ley General Audiovisual | Medios *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/03/28/comunicacion/1269772926.html> [Fecha de acceso: agosto, 2016]

por primera vez en el ordenamiento jurídico estatal español, y, además, se hace un intento por regularlo (Meda, 2012, p.60). Anteriormente a esta norma, la normativa audiovisual española solo diferenciaba entre gestión directa y gestión indirecta, sin distinguir necesariamente si las personas físicas o jurídicas, destinatarias de las concesiones, tenían ánimo de lucro o no. Así, para las entidades sin ánimo de lucro se dio una situación de competencia en *“igualdad de condiciones entre desiguales”*. El resultado fue la exclusión sistemática de las emisoras comunitarias de los repartos de concesiones (Meda, 2014, p.191).

A pesar del reconocimiento, en opinión de Miriam Meda (CP, 2015; 2012; p.65) y de Javier García (EP, 2015), la redacción de la norma pone más énfasis en establecer restricciones e impedimentos al desarrollo de dichos medios, que en facilitar el ejercicio del derecho a la emisión de información. En este sentido Meda afirma (CP, 2015):

*“En el caso del Estado español y de las diferentes autonomías hay muchísima ignorancia acerca de lo que son los medios comunitarios, a pesar de ser un sector que cuenta con casi cuatro décadas de existencia. En las universidades es imposible casi, que hablen de algo que no sean los medios convencionales y la comunicación como máquina de hacer dinero. Y el que más y el que menos muchas veces nos confunde con radios públicas.”*

No obstante a lo dicho, no ocurre lo mismo en un contexto europeo, puesto que los organismos internacionales más importantes como el Parlamento Europeo, el Consejo de Ministros europeo, la Organización de las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa y la UNESCO recogen los derechos de las personas para crear sus propios medios de comunicación, así como en recomendar a los Estados que reconozcan la existencia de los medios comunitarios y protejan y faciliten la creación de este tipo de medios (Meda, 2012, p.61-63).

Ante la cuestión de por qué hay tantas reticencias en regular los medios comunitarios en España siguiendo las recomendaciones europeas, Meda (CP, 2015) cree que por miedo a lo desconocido. Es decir, *“miedo a lo que no se entiende o a lo que pudiera salirse de la norma”*. Además, según considera también la coordinadora general y presidenta de la ReMC de aquel periodo, *“el Estado español es muy propenso a pensar que si algo no se toca al final se acabará solucionando o desaparecerá por arte de magia”*. Por otro lado, opina que los operadores privados, probablemente, tengan miedo de que les quiten la publicidad, aunque esto no podría darse, puesto que los patrocinios y anuncios que se emitirían en los medios privados, por cuestiones de presupuesto e ideología jamás podrían anunciarse en otros medios (Meda, CP, 2015).

Según la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC a partir de ahora, 2009) y el Parlamento Europeo (2008) los medios comunitarios presentan las siguientes características (Meda, 2012, p.60):

1. La propiedad del medio corresponde a una asociación o colectivo sin ánimo de lucro.
2. Este mismo colectivo es el que se encarga de dirigir su gestión y funcionamiento diario, de forma independiente de cuál sea la edad, sexo, nacionalidad, formación o profesión de las personas que integran la asociación.
3. La financiación obtenida por diversas vías se destina de modo íntegro al proyecto, sin que haya un reparto de beneficios de ningún tipo.
4. La gestión se realiza de manera participativa y horizontal, sin estructuras jerárquicas de facto en su toma de decisiones y en su trabajo diario.
5. Sus objetivos principales son, por un lado, profundizar en la democracia desarrollando el derecho a la emisión de información por cualquier vía de difusión que todos los ciudadanos tienen, tal y como marcan las normativas constitucionales y de derechos humanos. Por otro lado, estos medios intentan transformar los procesos sociales presentes hablando de lo que otros medios no hablan, al carecer de presiones vinculadas a intereses políticos y económicos.

Estos medios de comunicación pueden ser audiovisuales, ya sea radio o televisión, impresos o electrónicos, es decir Internet. Cabe recordar que en el caso de los medios comunitarios audiovisuales hacen uso del espacio radioeléctrico que se gestiona a través del Estado mediante la Ley General de Telecomunicaciones de 2003 (Meda, 2012, p.60).

La ReMC es un espacio que aglutina, coordina y defiende los fines de una diversidad de medios, iniciativas y prácticas de comunicación ciudadanas englobadas dentro del denominado TSC<sup>444</sup>. Se trata pues de una organización que integra los medios comunitarios (sin ánimo de lucro y dedicados a dar un servicio a su comunidad) de todo el Estado español. El origen de la ReMC se remonta a 2003, cuando se realizaron los primeros encuentros con el fin de potenciar el trabajo en red y el intercambio de las experiencias desarrolladas en este sector (Meda, CP, 2015). En las jornadas de Leganés de 2003 y las de Gijón en 2004 se realizaron los primeros intentos de armar una coordinación estatal de radios comunitarias (Javier García, CP, 2015). La actividad de la organización empezó en 2005 -poco tiempo después de los primeros intentos mencionados- promovida por diversos proyectos comunitarios de radio y televisión. No obstante, no fue hasta el 24 de mayo de 2009 cuando la ReMC se constituyó legalmente como federación de

---

<sup>444</sup> ReMC, ¿Qué es la ReMC? – Red de Medios Comunitarios. Disponible en: <http://medioscomunitarios.net/que-es-la-remc/>. [Fecha de acceso : agosto, 2016]



asociaciones<sup>445</sup>. Inicialmente el objetivo principal de la ReMC no era el de abordar el problema legal que padecía el TSC, sino el de satisfacer las necesidades de comunicación de la ciudadanía y a habilitar el ejercicio del derecho a la información y libertad de expresión de las personas y las comunidades. En consecuencia, más tarde nacería otro de los objetivos fundamentales de la organización: promover y defender de forma conjunta el derecho a la comunicación de la ciudadanía y el derecho de la existencia de los medios libres y comunitarios en el Estado español<sup>446</sup> (Javier García, CP, 2015).

El hecho de que, a la ReMC, le llegara la información de que se estaba preparando un anteproyecto de Ley Audiovisual en 2005, que incluso según le confirmaron, iba a recoger a los medios comunitarios, hizo que sus promotores se implicaran más en los aspectos legales de este sector.

*“La ReMC no se crea como consecuencia de la llegada del anteproyecto de ley Audiovisual de 2005, se hubiera creado igual, aunque a lo mejor el proceso hubiera sido otro. Lo que si ocurre es que el tema legal cobra fuerza y protagonismo en la ReMC, y en abril de 2006 se crea la comisión legal”*  
(Javier García, CP, 2015)

## **La participación de la ReMC en el anteproyecto de la Ley General Audiovisual en 2005**

Con la llegada al poder de Zapatero en 2004, y desde la Unión de Radios Libres y Comunitarias de Madrid (URCM)<sup>447</sup>, se enviaron diversas cartas a la SETSI exponiendo el problema legal que adolecía el sector de los medios comunitarios y solicitando un encuentro con la Administración. En octubre de 2005, Ángel García Castillejo asistió al encuentro fundacional de la ReMC. En aquel momento García Castillejo era asesor del secretario de Estado de Comunicación, Miguel Barroso. Su participación fue voluntaria y no fue en nombre del Gobierno socialista. Semanas después de que se crease la ReMC, la organización consiguió el esperado encuentro con la SETSI. Más adelante consiguió también, acceder a una copia del anteproyecto de Ley General Audiovisual después de que éste fuera enviado desde alguna vía informal.

Desde la organización, prepararon una serie de aportaciones que hicieron llegar a la SETSI. En el texto *“incluyen algún punto pero de poca importancia”* señala Javier García (CP, 2015). Además, según indica Meda (CP, 2015), el anteproyecto de 2005 ya reconocía en el texto los medios comunitarios. Es muy probable que tal reconocimiento sea deba, en parte,

---

<sup>445</sup> ReMC, ¿Qué es la ReMC? – Red de Medios Comunitarios. Disponible en: <http://medioscomunitarios.net/que-es-la-remc/>. [Fecha de acceso : agosto, 2016]

<sup>446</sup> ReMC, ¿Qué es la ReMC? – Red de Medios Comunitarios. Disponible en: <http://medioscomunitarios.net/que-es-la-remc/>. [Fecha de acceso : agosto, 2016]

<sup>447</sup> Se debe tener en cuenta que en ese año todavía no se había configurado la ReMC como tal.

al trabajo realizado por la ReMC desde 2004, basado en el envío de cartas a la SETSI con el fin de comunicar sus problemas e intereses.

En opinión de Meda, el texto del anteproyecto de 2005 era mejor que el que finalmente se aprobó en 2010. Esta afirmación es fruto de su tesis doctoral (Meda, 2014, p.237), donde a partir de analizar y comparar los aspectos concernientes a los medios comunitarios establecidos en los distintos textos: anteproyecto 2005, anteproyecto 2009 (emanado del Consejo de Ministros), enmiendas propuestas por la ReMC y texto aprobado definitivo, concluye que: *“El anteproyecto de 2005 era más favorable a los medios comunitarios y con un carácter menos neoliberal”*. Javier García (EP, 2015) considera que, en 2005, consiguieron tener una interlocución directa con la SETSI, porque desde la llegada al Gobierno del PSOE, *“había gente nueva que era más sensible a nuestras demandas”*. Reconoce que, aunque es cierto que en el año 2005 pudieron reunirse con el Ejecutivo, e incluso pudieron realizar aportaciones al texto teniendo en definitiva un mayor acceso, *“en nuestro caso las reuniones no son de negociación, ya que nuestra entidad no tiene peso suficiente para negociar, suelen ser más para informarnos, escuchar nuestra opinión, quedar bien y justificarse por no poder incluir nuestras enmiendas”*.

### **La participación de la ReMC en la fase de iniciativa en la LGCA**

Durante la elaboración del segundo anteproyecto de la LGCA, el Gobierno socialista no se reunió con la ReMC, a pesar de que lo solicitaron en varias ocasiones (Javier García, CP, 2015). En concreto, la entidad solicitó audiencia con el fin de aportar sus propuestas sobre el texto, lo hizo mediante las cartas enviadas con fecha del 22 de diciembre de 2008, 16 de marzo y 16 de junio de 2009. No obstante, nunca recibió respuesta (ReMC, 2009, p.2). Tampoco durante la tramitación del proyecto de la LGCA en las Cortes Generales. Sin embargo, sí que se pudo reunir con algunos parlamentarios socialistas como se explicará más adelante.

El 30 de julio de 2009, el Consejo de Estado acordó conceder a la ReMC trámite de audiencia respecto al expediente 1387/2009, relativo al anteproyecto de la LGCA. La entidad presentó un documento escrito con sus alegaciones al contenido de dicho expediente (ReMC, 2009, p.1). En opinión de Javier García (CP, 2015), se trató de un documento muy trabajado y el Consejo de Estado recogió en su dictamen algunas de las aportaciones presentadas por la organización.

Tanto Meda como García (CP, 2015) destacan de forma positiva este tipo de mecanismo consultivo, aunque lamentan que prácticamente nadie tenga en cuenta sus dictámenes puesto que no son vinculantes en estos casos. Asimismo, consideran que es muy útil para las asociaciones, puesto que se puede solicitar acceso al expediente, hacer

observaciones que después el Consejo de Estado analiza y responde. En muchas ocasiones, es la única vía para acceder al contenido de una ley antes de ir al Parlamento y poder acceder al expediente completo (Meda y Javier García, CP, 2015).

Meda (CP, 2015) apunta que las personas involucradas en el proceso de participación en la LGCA formaban parte de la ReMC *“con lo que las necesidades las detectábamos porque estábamos todos los días dentro de un medio”*. Además, en esta cuestión se tenía conocimiento de la situación legal en otros países de Latinoamérica y Europa así como de las principales recomendaciones internacionales. El documento de alegaciones presentado ante el Consejo lo socializaron en diversos foros, principalmente en la ReMC, pero también con otros medios o federaciones autonómicas que no son asociados. De este modo, todo aquel que estuviese interesado en el TSC pudo colaborar con sus aportaciones.

En cuanto a las personas que tenían conocimientos de Derecho, fueron los que dieron forma al documento. Al respecto, se debe tener en cuenta que las enmiendas tienen que tener una estructura legal concreta (Meda, CP, 2015). La influencia de la organización internacional, AMARC, fue importante para la ReMC, ya que proveyó de mucha información sobre legislaciones, sobre todo, procedente de América Latina. En 2004, se creó la *Community Media Forum Europe* (CMFE a partir de ahora), pudiendo la ReMC participar en algunas reuniones de carácter paneuropeo. Desde la CMFE, se consiguió aprobar resoluciones en el Parlamento europeo 2008 y el Consejo de Europa 2009, que pasaron a ser textos de referencia (Javier García, CP, 2015).

Para la ReMC, el hecho de que el Consejo de Estado le concediera el trámite de audiencia fue muy positivo, puesto que le dio cierto margen de maniobra para trabajar las alegaciones a partir del acceso al expediente antes de que el Ministerio de la Presidencia elevara el texto al Consejo de Ministros para su remisión a las Cortes Generales. Según afirma Javier García (EP, 2015):

*“Entonces ahí tienes una oportunidad de patalear, es decir, de pronunciarte y de hacer el documento y todo eso. Sobre todo, en ese momento, lo que nos permitió es trabajar con mucho tiempo porque otras veces, años anteriores, nos enterábamos de las leyes cuando las acababan de aprobar. Salían en el BOE y decíamos ¿Y qué hacemos?”*

A continuación, se introducirá de forma sintetizada las alegaciones que presentó la ReMC al Consejo de Estado el 11 de agosto de 2009, gracias al trámite de audiencia concedido por el máximo órgano consultivo. La ReMC lamentó en su informe, que el proceso de elaboración del anteproyecto de la LGCA fuera poco participativo y con poco tiempo para el trámite de audiencia. Para la organización, UTECA había contado con un

trato preferente, pudiendo acceder al contenido del expediente de forma previa al resto de grupos interesados.

Además, se quejó de que, a pesar de haber solicitado audiencia al Ministerio de la Presidencia, como también fue el caso de otras entidades, solo se le concedió a AUC. Por ello, la ReMC se tuvo que esperar a que el expediente llegara al Consejo de Estado para poder acceder a éste y presentar las alegaciones oportunas, contando con muy pocos días para analizar la documentación y preparar sus propuestas. También destacó de forma negativa que el Gobierno no hubiera consultado al CATSI (ReMC, 2009, p.2).

En cuanto a la técnica legislativa, la ReMC expresó sus dudas sobre la figura jurídica adoptada para la LGCA como ley ordinaria, pues desarrolla derechos fundamentales establecidos en los artículos 18 y 20 de la Constitución, por lo que en su opinión debía regularse como ley orgánica (ReMC, 2009, p.3). La entidad defendía que debía considerarse los prestadores sin ánimo de lucro como tercera categoría de prestadores de servicios audiovisuales, junto a la primera y a la segunda, constituida por los prestadores privados de servicios audiovisuales con finalidad comercial y los prestadores públicos respectivamente. En el texto del anteproyecto de la LGCA de aquel momento, se incluían los servicios de comunicación comunitarios dentro de la categoría de prestadores privados, *“pero de forma muy marginal, como una posibilidad no como un sector en sí mismo”* (ReMC, 2009, p.3-4).

La ReMC se mostró contraria a que el término de “mercado audiovisual” se usara de forma reiterada a lo largo del texto legal. Además, indicó que no les constaba que, hasta el momento, se hubiera utilizado tal término en ninguna normativa de radiodifusión sonora o televisiva, ya fuese estatal o autonómica. Por ello, propuso la substitución de dicho término por el de “espacio público de comunicación audiovisual” (ReMC, 2009, p.4-5).

Sobre el Título II, para la ReMC existía un grave defecto en la parte declarativa del anteproyecto, al omitir un aspecto esencial del precepto constitucional: el papel activo de la ciudadanía en la comunicación, que va más allá de ser mera receptora. Asimismo, la entidad lamentó que no se reconociera de modo expreso el derecho a la comunicación privada no comercial, pareciéndole extraordinariamente grave (ReMC, 2009, p.6). Por último, estimó que debía corregirse la excesiva atención prestada al derecho de la comunicación comercial y al derecho a la contratación en exclusiva de los derechos de emisión (ReMC, 2009, p.8).

Con respecto al Título III, en los servicios audiovisuales considerados como servicios de interés general, deberían establecerse, en opinión de la ReMC, obligaciones específicas de servicio público tal y como dispone la legislación española para otros servicios de

interés general. Además, consideraban que tales obligaciones debían ser mayores en el caso de los servicios audiovisuales por ondas terrestres (ReMC, 2009, p.9).

Relacionado con el artículo 21 del mismo título, la ReMC propuso modificar el artículo 21.3, al considerar que se debía establecer algún tipo de limitación para la emisión de programación en cadena, reconocida como derecho de los prestadores del servicio de comunicación radiofónica. En concreto, proponía una limitación del 25% de programación semanal de conexión en cadena. Al no establecerse tal limitación, la entidad consideró que supondría la desnaturalización del servicio de radiodifusión de cobertura local. Y añadía que en la actualidad los servicios de radio digital de cobertura estatal, no habían contado con la implantación deseada por los operadores, pero esto no debía favorecer la conversión del servicio de radiodifusión de cobertura local en servicio de radiodifusión de ámbito estatal de forma encubierta. De igual modo, consideró que la autoridad audiovisual estatal debía emitir un informe favorable como requisito para poder emitir en cadena (ReMC, 2009, p.9-10).

Siguiendo con el mismo título, la ReMC consideró insuficiente que solo en uno de los 18 artículos, se hiciera mención a los medios comunitarios, estimando la mención claramente insuficiente y discriminatoria respecto de otros tipos de prestación de servicios de comunicación audiovisual. Según la organización, el TSC, aparte de merecerse más atención, debía diferenciarse del sector privado con ánimo de lucro y del sector público (ReMC, 2009, p.10). Con el objetivo de justificar tal petición, la ReMC expuso el reconocimiento del TSC, por el Parlamento Europeo y otras organizaciones internacionales como la OSCE, la UNESCO, la OEA, etc. (ReMC, 2009, p.10-14).

En el artículo 23 del Título III se hacía mención expresa a los medios comunitarios y la ReMC la estimó positiva, pero destacó que la redacción no les era del todo satisfactoria por varias razones: no garantizaba el derecho a crear medios de comunicación de este tipo y las limitaciones de financiación eran discriminatorias y arbitrarias. Estas limitaciones se basaban en la prohibición de toda comunicación comercial y la limitación de los gastos de explotación anuales a 100.000 euros. Como crítica general a dicho artículo, la organización estimó que el redactor del anteproyecto parecía más preocupado en poner límites a la comunicación comunitaria, que en garantizar que la ciudadanía pudiera ejercer sus derechos constitucionales desde los medios del TSC (ReMC, 2009, p.14-16).

En cuanto al artículo 26 del Título III, concerniente al régimen jurídico de las licencias audiovisuales, la ReMC solicitó que se recogieran también de forma expresa las licencias audiovisuales para el sector privado sin ánimo de lucro (ReMC, 2009, p.18). Vinculado al artículo anterior, el artículo 29 sobre los concursos para la concesión de licencias de prestación de servicios audiovisuales, la entidad solicitó que también se

recogieran las condiciones diferenciadas para los distintos concursos correspondientes a las entidades sin ánimo de lucro (ReMC, 2009, p.19).

Sobre la sección 3ª, que incluye las reglas para el mantenimiento de un mercado audiovisual competitivo, transparente y plural (artículo 35 y 36), aparte de lo ya mencionado sobre la petición de la organización para substituir la denominación “mercado audiovisual” por la de “espacio público de comunicación audiovisual”, consideró que debía utilizarse una definición más amplia para definir el pluralismo de los medios e incluir artículos como medidas de pluralismo, la diversidad de contenido, de fuentes, de tipo de medios y la diversidad de públicos (ReMC, 2009, p.19-20).

También sobre el Título IV la ReMC presentó consideraciones. En primer lugar, la entidad consideró que las obligaciones de servicio público no debían limitarse a los medios de titularidad pública, sino que debían afectar a toda la comunicación audiovisual, es decir, a todos los servicios de interés general. En segundo lugar, en el anteproyecto se establecía que los prestadores de servicio público de comunicación audiovisual atenderían a aquellos ciudadanos y grupos sociales que no fuesen destinatarios de la programación mayoritaria. Al respecto, la ReMC consideró que el servicio público debía tener también una vocación mayoritaria. Finalmente, en cuanto a la financiación de la CRTVE, la ReMC afirmó que resultaba “*chocante*”, que el anteproyecto se centrara en establecer límites de financiación y medidas para corregir el exceso de fondos públicos, pero que no se hiciera mención alguna sobre la necesidad u obligatoriedad de dotar a estos medios de la capacidad financiera necesaria para ejercer su función (ReMC, 2009, p.21).

En cuanto al CEMA (Título V), la ReMC consideró que en el anteproyecto no quedaban claras las relaciones entre dicha autoridad y los órganos competentes en las comunidades autónomas. Por ello, estimó necesario sin perjuicio de las competencias de cada cual, que se pactaran y se desarrollaran las relaciones necesarias para que no se estableciesen diferencias por razón de territorio en lo concerniente a los derechos individuales y libertades públicas. Solicitó que entre las funciones previstas para el CEMA se incluyeran las de conceder licencias, convocar concursos públicos y elaborar el correspondiente pliego de cláusulas administrativas (artículo 46). Relacionado con los órganos directivos (artículo 48), proponía mejorar la redacción especificando de forma más clara algunos de los criterios para seleccionar a las personas que formasen parte del dicho consejo. Con respecto al Comité Consultivo (artículo 50), estimó que se incluyese a las organizaciones representativas del TSC, considerando así a los medios comunitarios como un agente tan legítimo, como podían ser los prestadores de servicios con fines comerciales. Finalmente, sobre el artículo 54, basado en las tasas en materia de comunicación audiovisual, la ReMC propuso que los servicios de comunicación

comunitarios sin finalidad comercial estuvieran exentos del pago de tasas (ReMC, 2009, p.22-24).

### **La participación de la ReMC en la fase constitutiva de la LGCA**

En general, la experiencia de participación en la elaboración de la LGCA para la ReMC, fue muy positiva para la organización, puesto que fue la primera ocasión en la que aprendieron cómo intervenir en los procesos legislativos. Eso sí, la participación en los procesos legales para una organización pequeña es complicado: *“necesitas conocer cómo funciona el tema, empaparte muy bien, porque, además, cuando te reúnes con los políticos te van a poner mil excusas”* (Javier García, EP, 2015). También es costoso en tiempo pues supone un gran volumen de trabajo para las tres personas dedicadas a defender los intereses legales de la ReMC, como ocurrió en este caso concreto. Aparte de las dificultades inherentes a una organización pequeña ya mencionadas, se añadió otra dificultad más: la tramitación urgente de la LGCA en las Cortes Generales.

¿Cómo intentó participar la ReMC en la fase constitutiva de la LGCA? En las Cortes Generales, su propuesta de enmiendas fue enviada a todos los grupos parlamentarios mediante correo electrónico. *“Ahí no había problema porque había una seguridad de que las recogían”* (Javier García, EP, 2015). En este punto la entidad no tuvo que dedicar muchos esfuerzos. También realizaron contactos telefónicos con algunos grupos políticos. Por ejemplo, hubo contacto con el Grupo Parlamentario de ERC-IU-ICV, y el Bloque Nacionalista Galego, integrado en el Grupo Parlamentario Mixto<sup>448</sup>, junto a otros partidos políticos de distinta índole. En cualquier caso, ambos grupos presentaron una gran parte de las enmiendas de la ReMC, y, en definitiva, apoyaron sus postulados. Asimismo, el Grupo Parlamentario Catalán, formado por CiU, también incluyó algunas de las enmiendas de la misma entidad (Javier García, CP, 2015; BOCG, 17-12-2009).

Como se ha señalado antes, tampoco durante la tramitación del proyecto de la LGCA se reunió el Ejecutivo socialista con la ReMC. Sin embargo, la organización sí que se reunió con algunos parlamentarios en persona, pero solo con los socialistas por las limitaciones de tiempo y recursos. En concreto, en el Congreso de los Diputados, la organización se reunió con Ferrán Bono, diputado por Valencia del Grupo Socialista el 26 de noviembre de 2009 (Javier García, CP, 2015). Según explica Javier García (CP, 2015), el diputado se marchó de la reunión a medias ya que tuvo que irse a una votación. También Meritxell Batet estuvo citada en la misma reunión, pero finalmente no compareció.

---

<sup>448</sup> El Grupo Parlamentario Mixto en IX Legislatura estuvo constituido por: Grupo Parlamentario Mixto, constituido por Bloque Nacionalista Galego (BNG) Coalición Canaria (CC), Nafarroa Bai (Na-Bai), Unión Progreso y Democracia (UPyD) y Unión del Pueblo Navarro (UPN) (<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso>)

En el Senado, la ReMC se reunió con la senadora socialista Ruth Porta a finales de enero. Asimismo, y de modo informal, dos colaboradores de la radio Onda Color Málaga vinculada a la ReMC, se reunieron con la senadora socialista Emelina Fernández, en un contexto universitario, el 21 de enero de 2010. Cabe destacar que dicha senadora era ponente del proyecto de la LGCA en el senado (Javier García, CP, 2015). Sin embargo, no se consiguió nada. En opinión de Javier García (EP, 2015), es más difícil reunirse con senadores e introducir enmiendas en la Cámara Alta. En la práctica *“no nos hicieron ni caso”* (Javier García, EP, 2015)

La ReMC socializó mucho el trabajo realizado sobre su propuesta de enmiendas, compartiéndolas así con otras organizaciones sociales como la AUC, la FeSP, UGT y CC.OO. Como ya se ha apuntado en el punto 14.4.2.1, la FeSP y la ReMC trabajaron en común y presentaron de forma conjunta una propuesta de enmiendas. La ReMC intentó hacer lo mismo con los sindicatos mayoritarios (UGT y CC.OO.), pero resultó ser más costoso por las dinámicas y las lógicas más complejas inherentes a este tipo de organizaciones. También se reunieron personalmente con AUC y el FIDECA<sup>449</sup>.

La influencia del proceso de elaboración de la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, de 10 de octubre de 2009, de Argentina, fue importante. La ReMC imitó la estrategia de hacer *“una coalición de organizaciones sociales, para armar una especie de sector, pero no teníamos la capacidad para hacerlo, y luego el resto de organizaciones tampoco lo pusieron fácil”* (Javier García, EP, 2015). El caso de la ley audiovisual argentina se caracterizó por tener una mayor participación social en comparación con la LGCA española, generando en el caso argentino, un debate social que puso en jaque a la industria audiovisual, y contó con el apoyo del Ejecutivo liderado por Cristina Fernández de Kirchner (Hernández Prieto, 2012, p.18).

Por los motivos mencionados, la imitación de la estrategia argentina por parte de la ReMC no pudo llevarse a término. Tampoco ayudó la rápida tramitación de la norma, que jugó en contra de la organización (Javier García, EP, 2015). Al respecto Javier García (EP, 2015) explica que:

*“El proceso de la ley fue tan urgente, tan urgente que no fue viable, hicimos ahí un tímido intento de, por lo menos, vamos a presentar enmiendas conjuntas, pero no fuimos capaces de hacer un bloque conjunto de enmiendas porque los sindicatos dijeron no, yo presento las mías (...) Aunque conseguimos compartirlas, yo recojo esto de la tuya, tu esto de la mía, etc.”*

Aparte de lo mencionado, la ReMC llevó a término otro tipo de acciones con el objetivo de hacerse oír, y presionar para conseguir una mejor situación legal para el TSC

---

<sup>449</sup> Foro para la Investigación y el Desarrollo de la Cultura Audiovisual



en la LGCA. La acción más destacada fue la campaña colectiva de comunicación: “Derecho a comunicar, libertad para existir”, la cual contó con una página web específica y también distintos materiales para su promoción (Meda, CP, 2015). La campaña se gestó en el V Encuentro de la Red de Medios Comunitarios, que tuvo lugar el 6, 7, 8 de noviembre en Barcelona. Ésta se lanzó el 10 de diciembre de 2009, Día de los Derechos Humanos, para reclamar el derecho a la libertad de expresión por parte de la ciudadanía en sus propios medios<sup>450</sup>.

Asimismo, se realizaron acciones como concentraciones, campaña de envío de emails masivos a los diputados y senadores, la elaboración de artículos académicos sobre el TSC, la producción de programas radiofónicos, etc. (Meda, CP, 2015). En cuanto a la campaña de emails masivos, el objetivo era presionar a los diputados del Congreso con el fin de que atendieran las peticiones más relevantes sobre el TSC. Tal acción se efectuó entre el 30 de diciembre y el 7 de enero, fecha en que se votó el proyecto LGCA en la Comisión Constitucional. En concreto, la ReMC solicitaba el apoyo para algunas de sus enmiendas recogidas por algunos grupos parlamentarios:

1. *“Añadir disposición transitoria: Servicios de Comunicación Comunitarios existentes (enmiendas 78 Grupo Mixto, 401 CiU y 564 ERC-IU-ICV).*
2. *Añadir disposición adicional: Fomento de la Participación Ciudadana en los servicios de comunicación (enmiendas 75 Grupo Mixto, 393 CiU y 561 ERC-IU-ICV).*
3. *Eliminar la limitación de 100.000 € de gastos de explotación anuales para servicios de comunicación comunitarios, tal como proponen las enmiendas 351 y 350 de CiU, 87, 88, 51 y 52 Grupo Mixto, 237 y 459 de ERC-IU-ICV”<sup>451</sup>.*

Durante la tramitación de la LGCA en el Senado, con el fin de denunciar que la ley que se estaba tramitando respondía más a intereses de grandes empresas de comunicación que al interés general, la ReMC hizo un llamamiento a los trabajadores y trabajadoras del sector audiovisual, a las organizaciones sociales de la comunicación, y a la ciudadanía, para que se movilizara y participara en la concentración del 9 de febrero de 2010 a las 12.00 ante el Senado. El lema de la convocatoria fue: “¡No a esta ley audiovisual!”<sup>452</sup>

Miriam Meda y Javier García (CP, 2015), opinan que no quedaron satisfechos con las posibilidades de participación que tuvieron en el proceso de elaboración de la LGCA. “El

---

<sup>450</sup> Radio Enlace (diciembre, 2009). infoEnlace - Nº 25. [radioenlace.org](http://www.radioenlace.org). Disponible en: <http://www.radioenlace.org/infoEnlace/25.html> [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>451</sup> Asociación por la Dinamización de la Cultura Libre (31-12-2009). Derecho a comunicar, libertad para existir. Acción urgente de apoyo a emisoras libres y comunitarias. [alabarricadas.org](http://www.alasbarricadas.org). Disponible en: <http://www.alasbarricadas.org/noticias/node/12507>. [Fecha acceso: agosto, 2016]

<sup>452</sup> Unión de Radios Libres y Comunitarias de Madrid (URCM) (04-02-2010). ¡NO A ESTA LEY AUDIOVISUAL!: Concentración ante el Senado el 9 de febrero de 2010 a las 12:00 - *Agencia de Noticias de Información Alternativa - A.N.I.A.* Disponible en: <http://ania.urcm.net/spip.php?article31152>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

*Gobierno ni nos recibió, y del Congreso y el Senado recibimos palabras cordiales pero nos parecía que era puro trámite, para quedar bien y decir que escucharon a las organizaciones”* (Meda, CP, 2015 y Javier García, CP, 2015). Ahora bien, ¿qué consiguieron con las acciones desarrolladas y la presión ejercida mediante éstas?

### **Los medios comunitarios en la LGCA**

Para los dos representantes de la ReMC, el mayor logro conseguido en la LGCA como fruto de su trabajo de *lobby*, fue el artículo 4.1 dentro del Capítulo I, sobre los derechos del público, contenido en el Título II, concerniente a la normativa básica para la comunicación audiovisual:

*“1. Todas las personas tienen el derecho a que la comunicación audiovisual se preste a través de una pluralidad de medios, tanto públicos, comerciales como comunitarios que reflejen el pluralismo ideológico, político y cultural de la sociedad. Además, todas las personas tienen el derecho a que la comunicación audiovisual se preste a través de una diversidad de fuentes y de contenidos y a la existencia de diferentes ámbitos de cobertura, acordes con la organización territorial del Estado (...)”* (BOE, 01-04-2010)

En este sentido, según afirma Meda (2012, p.66) en su artículo académico sobre el TSC, bajo el título “Del arte de cambiar para que todo siga igual”: *“Resulta muy importante que, en las disposiciones generales de una ley de este calado, se equipare al Tercer Sector con el resto de sectores”*. El origen de la enmienda que la ReMC consiguió introducir, se basó en una recomendación de la ONU, que indica que tiene que existir tres sectores de comunicación el público, el comercial y el comunitario. Así, la organización buscaba vincularse mediante *soft law*<sup>453</sup>, con elementos de recomendaciones internacionales, pero que en el fondo tenía una implicación legal importante, porque se vinculaba con un mandato legal (Javier García, EP, 2015).

Por otro lado, en el artículo 32, se pretendió ordenar ligeramente y de modo muy general, la forma en la que los servicios de comunicación audiovisual comunitarios sin ánimo de lucro podían operar. Del primer apartado (32.1) cabe destacar que se prohíbe la comunicación audiovisual comercial, refiriéndose los legisladores a la publicidad o patrocinios. De acuerdo con Meda (2012, p.66), se constituyó con dicha prohibición la primera restricción a la financiación y supervivencia de este tipo de proyectos. Asimismo, no está recomendada por los organismos internacionales citados anteriormente.

---

<sup>453</sup> La expresión *soft law* «busca describir la existencia de fenómenos jurídicos caracterizados por carecer de fuerza vinculante pero que poseen al menos cierta relevancia jurídica» (Mauricio del Toro, 2006, visto en Alarcón, 2010, p.7)

Del segundo apartado (32.2) se recoge que *“La Administración General del Estado debe garantizar en todo caso la disponibilidad del dominio público radioeléctrico necesario para la prestación de estos servicios”*. Al respecto Meda (2012, p.66) critica que, a diferencia de otras legislaciones como la Argentina, y obviando algunas recomendaciones internacionales en la norma no se habla de “reserva del espacio radioeléctrico” en ningún momento, utilizando en su lugar la palabra “garantizar”.

Relacionado con los apartados 3, 4 y 5, se establece que la prestación de este tipo de servicio requiere licencia previa. En concreto, la norma recoge las medidas siguientes (BOE, 01-04-2010):

- *“Las condiciones que aseguren la naturaleza sin ánimo de lucro se establecerán en dicho título, pudiendo establecerse el uso compartido de un mismo canal, así como las condiciones de dicho uso”* (32.3).
- *“La adjudicación de la licencia lleva aparejada la concesión de uso privativo del dominio público radioeléctrico disponible para la prestación del servicio. Se establece que la Administración habilitará el dominio público radioeléctrico necesario para la prestación de dichos servicios”* (32.4).
- *“La licencia en ningún caso podrá dejar de ser un servicio de comunicación audiovisual comunitarios sin ánimo de lucro y no podrá ser objeto de transmisión ni arrendamiento”* (32.5).

Asimismo, en punto 32.6, se establecen unas obligaciones concretas de financiación para los medios comunitarios que hayan sido adjudicados con una licencia.

- *“Las entidades prestadoras de estos servicios deberán justificar la procedencia de sus fondos, así como el desglose de gastos e ingresos, en caso de que los hubiese. La autoridad audiovisual establecerá un sistema de evaluación de gestión financiera y un registro específico para el depósito de su memoria económica. Salvo autorización expresa de la autoridad audiovisual sus gastos de explotación anuales no podrán ser superiores a 100.000 euros en el caso de los servicios televisivos y de 50.000 euros en el caso de los servicios radiofónicos”* (32.6) (BOE, 01-04-2010).

Sobre este último punto (32.6), Meda (2012, p.67) se muestra en desacuerdo con que a los medios comunitarios se les obligue a mantener una rigurosa contabilidad de gastos, ingresos y procedencia de sus fondos como medida de control. Especialmente, se muestra muy crítica con que se establezca un máximo de dinero para que los medios comunitarios puedan utilizar para sus fines. Así, con los límites regulados en la norma, no sería posible afrontar todos los gastos.

El apartado 32.7 se refiere a que las entidades deberán, además, acreditar el pago de cuantos derechos, cánones o tasas se deriven de su actividad. Por lo tanto, los medios comunitarios no quedarían exentos, ni tampoco se beneficiarían de descuentos, tal y como recomiendan los organismos internacionales, en materia de pago de cuantos derechos, cánones o tasas se deriven de la actividad audiovisual (Meda, 2012, p.68).

En general, el artículo 32 sobre los servicios de comunicación audiovisual comunitarios sin ánimo de lucro *“deja bastante que desear”*, en opinión de Meda (CP, 2015). Por su parte, Javier García (EP, 2015) considera que la redacción de dicho artículo es *“posiblemente anticonstitucional”*, en el sentido de que *“tú no le puedes prohibir cosas a una organización o a una empresa”*. Además, está convencido de que las restricciones contenidas en el artículo 32 (limitaciones de presupuesto, pago de tasas, prohibición de emisión de publicidad, etc.), seguramente las impuso UTECA.

Alejandro Perales de AUC (EP, 2015), coincide que no hubo una visión especialmente sensible hacia los medios comunitarios, ya que no se les tuvo demasiado en cuenta. Y, de hecho, asevera Perales que toda la norma es *“enormemente vaga, enormemente restrictiva para los medios comunitarios, puesto que les limita en gran medida sus recursos y su capacidad de actuación”*.

Finalmente, para sorpresa de la ReMC, la LGCA recogió la disposición transitoria decimocuarta sobre *“Servicios de comunicación comunitarios sin ánimo de lucro existentes”*, donde se establecían los siguientes preceptos:

1. *“Los servicios de comunicación comunitarios sin ánimo de lucro que estuvieran en funcionamiento con anterioridad al 1 de enero de 2009, al amparo de la disposición adicional decimoctava de la Ley 56/2007, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información (LISI), optarán a licencias o autorizaciones en el ámbito de cobertura en el que venían prestando su actividad.*
2. *Respetando los ámbitos competenciales existentes, tanto el procedimiento de concesión de la licencia como la concreción del marco de actuación de los servicios de comunicación audiovisual comunitarios sin ánimo de lucro se desarrollarán reglamentariamente en un plazo máximo de doce meses desde la entrada en vigor de la presente Ley” (BOE, 01-04-2010).*

En otras palabras, se pretende regular aquellos medios que existieran antes del 1 de enero de 2009. Asimismo, el legislador debe desarrollar en un plazo máximo de doce meses tras la entrada en vigor de la LGCA, un reglamento de actuación exclusivo para los

medios comunitarios (Meda, 2012, p.68). Según dicho precepto legal, se otorgarían licencias a aquellos medios comunitarios que ya vinieran prestando el servicio antes de 2009 (Meda, 2014, p.203). Precisamente, Javier García (EP, 2015) vincula la campaña de correos electrónicos masiva ya mencionada, con que, en el último momento de la tramitación de la LGCA en el Congreso de los Diputados, se introdujera esta disposición transitoria decimocuarta. De hecho, desconoce cómo sucedió y qué grupo parlamentario consiguió introducir tal enmienda, puesto que no constaba ni en los debates ni en el acta. En la publicación de la última versión del proyecto de la LGCA apareció (BOCGS, 28-01-2010). *“No sabemos exactamente como fue el proceso, pero suponemos que fue muy improvisado, muy de casualidad, y el caso es que la redacción final nos perjudicaba”* (Javier García, EP, 2015). Así, según Javier García (EP, 2015) y Miriam Meda (CP, 2015), la disposición transitoria decimocuarta citada anteriormente, está mal redactada, puesto que existen varias interpretaciones posibles. Es muy probable que ello se deba a las modificaciones sufridas como enmienda transaccional, puesto que la enmienda de la ReMC contenía otra redacción muy distinta. La intención de la ReMC era incluir en disposición tanto a radios como televisiones. No obstante, en la redacción final del precepto legal, al mentar de forma explícita la Ley de Impulso a la Sociedad de la Información (LISI), parece ser que se acotan a las televisiones (Meda, 2014, p.203).

El reglamento concreto previsto en dicha disposición, con el fin de concretar el marco de actuación de los medios comunitarios, jamás ha llegado a aprobarse (Meda, 2014, p.246). Sin embargo, existen dos borradores de reglamento, es decir, dos proyectos de reales decretos elaborados por la SETSI después de la aprobación de la LGCA. El primero está orientado a la prestación del servicio (cuestiones de licencia de emisión, gestión del servicio, limitaciones presupuestarias, explotación infracciones...) y el segundo se basa en las características técnicas que debían tener las emisiones. Meda afirma (2014, p.234), que establecía *“la única restricción que, hasta el momento, la LGCA no le había impuesto al TSC: el ámbito de cobertura”*.

En cuanto al proceso de elaboración del reglamento, explica Javier García (EP, 2015) que la SETSI les llamó para reunirse y saber su opinión al respecto, pero cuando ésta última ya tenía los textos mencionados antes elaborados. Por tanto, la consulta no era para que pudieran participar de forma previa a la redacción. La propuesta era muy limitante: *“el texto decía que solo podíamos ser emisoras muy, muy pequeñas, e incluía restricciones incluso de que no podíamos cubrir una ciudad entera, sino solo un sector. Hubiera o no hubiera espectro”*. Las restricciones de cobertura eran tanto para las televisiones como para las radios comunitarias. En concreto, la zona de servicio no podía ser en ningún caso superior al término municipal donde se encuentre el medio y en el caso

de las localidades de más de 100.000 habitantes, no podía alcanzar el 30% de la población del municipio.

En cualquier caso, los borradores de reglamento quedaron abandonados en un cajón, ya que el PSOE no llegó a aprobarlo en 2011, y el PP consideró que no era una prioridad, según la ReMC (Meda, 2014, p.247).

Javier García (EP, 2015) explica que la situación actual de los medios comunitarios es *“complicada y de impasse, encontrándose en una especie de limbo regulatorio”*. Por un lado, a la ReMC no le interesa que se apruebe el reglamento en cuestión, tal y como está redactado, pues es perjudicial para el TSC. Por otro lado, el hecho de que no se apruebe tal reglamento, sirve a las comunidades autónomas para *“lavarse las manos”* sobre el tema de legalizar a los medios comunitarios, convocando concursos y concediendo nuevas licencias. Por otro lado, Javier García (EP, 2015) opina, que el reglamento quedó paralizado en la SETSI, por el hecho de que el propio sector fuera tan reticente al mismo. *“Yo creo que se echaron para atrás porque tenían que los íbamos a llevar a los tribunales. Como hubiera sido, porque nuestra previsión era así”*. Javier García (EP, 2015) concluye que: *“los gobiernos no tienen interés en regularnos y solucionar nuestro problema legal. Pero tampoco tienen una voluntad de cerrarnos”*.

### **La participación en el proceso de elaboración de una norma para una organización pequeña como la ReMC**

Los testimonios de Javier García (EP, 2015) y de Miriam Meda (CP, 2015) de la ReMC, han permitido conocer con detalle el esfuerzo que implicó para una organización social pequeña como la ReMC intentar participar en el proceso de elaboración de una ley y conseguir ser escuchados. Por un lado, los recursos disponibles son escasos, sobre todo en tiempo y dinero. Por ejemplo, las reuniones con los parlamentarios son siempre por la mañana, lo que complica la participación de los representantes de este tipo de organizaciones, que aparte de su dedicación en un proyecto social, suelen tener otro trabajo. Por otro lado, es imprescindible conocer el tema de interés en profundidad, *“empaparte muy bien porque además, cuando te reúnes con los políticos te dan mil excusas”* (Javier García, EP, 2015). Además, el tipo de participación que puede llegar a conseguir una entidad pequeña como la ReMC, jamás será de negociación, sino más bien de tipo informativo.

Para Javier García (EP, 2015) y Miriam Meda (CP, 2015), el sistema no está pensado para un proceso participativo. La participación no está incentivada ni socialmente, ni económicamente. Es imprescindible una gran motivación, mucho esfuerzo y duro trabajo para que te escuchen y no siempre los resultados obtenidos son los anhelados. *“Hasta*

*ahora para que haya participación social el esfuerzo lo ha tenido que realizar la sociedad civil. Ese es el problema”, afirma Javier García (2015, EP). La Administración debería establecer los espacios de participación. En este sentido, Javier García (EP, 2015), argumenta que “o se cambia la estructura de participación de la ciudadanía u otros mecanismos, o no hay forma de hacer nada, porque al final no se puede competir contra UTECA”.*

A todo lo mencionado se debe añadir, que la división de poderes ejecutivo-legislativo, en opinión de Javier García (EP, 2015) *“es muy falsa”,* porque al final, todos los proyectos normativos los ha hecho el gobierno (o mayoritariamente), y casi todas las enmiendas que aprueban con los partidos mayoritarios son pactadas con el Ejecutivo previamente. En definitiva, Javier García (EP, 2015) concluye lo siguiente en relación con la participación de la ReMC en la LGCA: *“si todo el esfuerzo lo haces tú, pues llegas hasta donde llegas. Y luego te lo reprochan, es que ya hicimos una consulta...”*.

#### **14.4.2.5 Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC)**

AMARC mostró su preocupación en distintas notas de prensa sobre cómo se había elaborado la LGCA desde el Gobierno español, en su opinión, sin los agentes del sector y eludiendo el debate (Meda, 2014, p.190). Según esta asociación, a pesar de que el Gobierno reiteró que sería una norma consensuada contando con todas las organizaciones del sector, éste no facilitó información sobre el contenido de la norma, ni mantuvo reuniones con dichas organizaciones, salvo con UTECA.

Asimismo, criticó, que la única vía que tuvieron las organizaciones, tanto para conocer el contenido como para hacer aportaciones, fue a través del Consejo de Estado en agosto de 2009<sup>454</sup>. AMARC consideró que la LGCA se realizó desde una visión empresarial de la comunicación, en lugar de plantearse como el desarrollo de derechos fundamentales.

En cuanto a los medios comunitarios, destacó que el reconocimiento de estos colectivos era muy marginal y que no se recogía ninguna medida que garantizase la existencia de este tipo de medios. Además, criticó que las restricciones y exigencias establecidas en el texto, no afectaban a los servicios de comunicación comerciales (Meda, 2014, p.191).

---

<sup>454</sup> AMARC (21-10-2009). AMARC denuncia que el Proyecto de Ley Audiovisual ha sido elaborado de espaldas a la ciudadanía y que se discrimina a las emisoras comunitarias - Radio Enlace | 107.5 FM, Madrid | [www.radioenlace.org](http://www.radioenlace.org). Disponible en: <http://www.radioenlace.org/AMARC-denuncia-que-el-Proyecto-de-Ley-Audiovisual-ha-sido-elaborado-de-espaldas-a-la-ciudadania-y>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

#### **14.4.2.6 Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial (Autocontrol)**

Autocontrol<sup>455</sup> solicitó audiencia al Consejo de Estado para poder enviar su parecer sobre el anteproyecto de la LGCA en agosto de 2009. En sus alegaciones señaló la necesidad de incorporar modificaciones al texto concernientes a los artículos 8 (sobre el derecho a la participación en el control de los contenidos audiovisuales) y el artículo 11 (sobre el derecho a la autorregulación del prestador del servicio de comunicación audiovisual). Las modificaciones propuestas por la asociación se relacionan con reforzar el papel de la autorregulación y de los organismos encargados del control del cumplimiento de los códigos de autorregulación (BOE, 17-09-2009).

#### **14.4.2.7 Unión Latina de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura (ULEPICC)**

Se ha señalado anteriormente que en el proceso de elaboración de leyes no se acostumbra a consultar a las instituciones públicas, puesto que el sistema no está preparado para ello (Malaret, EP, 2015). Pues bien, de modo similar a lo apuntado, las instituciones académicas tampoco suelen ser consultadas en los procesos legislativos (Almirón, EP, 2014).

Así, a nivel general, este tipo de participación desde el ámbito académico no suele acontecerse de forma directa y concreta. Ahora bien, de acuerdo con Subirats (1992, p.70), la complejidad e interdependencia de los problemas que deben afrontar los decisores públicos les obliga, al menos a nivel teórico, a disponer de más información y asesoramiento antes de tomar una opción u otra. También en teoría, cuando los Gobiernos necesitan avalar un proceso de toma de decisiones con frecuencia cuentan con el asesoramiento de un grupo de expertos en la materia que potencie la legitimidad de las resoluciones adoptadas (Calvo; Gutiérrez Sastre; Mena; Murillo, 2015, p.161). En este sentido Subirats (1992, p.70) afirma, que existe *“un conjunto heterogéneo de expertos, consultores y académicos, que, a pesar de su frecuente no institucionalización, cuenta cada vez con más influencia en el proceso decisional”*. No obstante, se trata de un tipo de influencia que se da más a largo plazo. Si la influencia es a corto plazo, es posible que los expertos -como suele pasar- formen parte del Gobierno (Subirats, 1992, p.72-73). Un ejemplo claro serían los casos de Alfonso Morales Fernández y Ángel García Castillejo,

---

<sup>455</sup> Con objetivo de gestionar el sistema español de autorregulación publicitaria se crea en 1995 AUTOCONTROL. Se trata de una asociación sin ánimo de lucro, compuesta por los principales anunciantes, agencias de publicidad, medios de comunicación y asociaciones profesionales relacionadas con la actividad publicitaria en España. Así, desde sus inicios, AUTOCONTROL gestiona el sistema de autorregulación de la comunicación comercial [http://www.autocontrol.es/pdfs/folleto\\_espanol.pdf](http://www.autocontrol.es/pdfs/folleto_espanol.pdf)



ambos fueron asesores de la secretaría de Estado de comunicación en distintos momentos, y vinculados a la esfera académica.

Núria Almirón (EP, 2014), profesora en comunicación en la Universitat Pompeu Fabra y miembro de ULEPICC, afirma que el Gobierno socialista no tuvo en cuenta a los académicos en la elaboración de la LGCA. No se les consultó directamente ni tampoco las ideas generalizadas sobre la LGCA publicadas en los estudios, tesis y artículos académicos publicados en ese periodo, no cuajaron o influyeron en las decisiones tomadas.

No obstante, esa consulta sí que se dio en la reforma del sector audiovisual público con el “Consejo de Sabios”. Aunque en general, el consejo fue considerado positivo en la esfera académica (Bustamante, 2013; Zallo, 2011a), el catedrático José Manuel Pérez Tornero (EP, 2015) opina que se trató más bien “*de una operación propagandística*”.

En cualquier caso, es cierto que este consejo resultó ser una “*auténtica novedad*” en el ambiente político español, en donde escaseaba la cultura de comisiones independientes de estudio, como las comisiones reales británicas o las *missions* francesas (Bustamante, 2013, p.212). “*Pocas veces ocurre esto*” afirma Almirón (EP, 2014) en la misma línea.

A pesar de que habitualmente no se tenga en cuenta a los expertos académicos en el *media policy-making* español, si no forman parte de la esfera política, se debe destacar que la asociación de docentes e investigadores de la comunicación del Estado español, ULEPICC,<sup>456</sup> reaccionó contrariamente a la LGCA, a través de una declaración pública: “El proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual. Reforma y contrarreforma en la política de comunicación audiovisual del Gobierno de Rodríguez Zapatero”. El documento firmado por más de veinte académicos, tenía como objetivo principal, proponer que se retirara el proyecto de la LGCA hasta que se generase un debate social “*digno de tal nombre*”. Además, solicitaron, que solo se incluyera en la futura norma tres aspectos distintos: la transposición de la última directiva europea, un título relativo a los derechos del público (con el fin de evitar un apagón analógico sin obligaciones de los operadores), y un CEMA con competencias reguladoras y sancionadoras plenas (ULEPICC, 2009).

El documento contenía además un análisis del proyecto de la LGCA, del que se reconocían “*algunas virtudes innegables*”, pero junto a “*una pléyade de desaciertos preocupantes*”. En síntesis, los aspectos positivos eran los siguientes: la inclusión, aunque con muchas limitaciones, del CEMA y del Comité Consultivo; la transposición de la directiva europea; la inclusión, aunque parcial, de algunos derechos adquiridos del

---

<sup>456</sup> (ULEPICC-ESPAÑA), es una asociación de docentes e investigadores de la comunicación, del Estado español, constituida al amparo de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, y normas complementarias, con personalidad jurídica y sin ánimo de lucro. La declaración citada estuvo firmada por Luis A. Albornoz, Ramón Zallo (presidentes de la asociación) y sus miembros: Núria Almirón, Ángel Badillo, Alejandro Barranquero, Sagrario Beceiro, José María Bernardo, Montse Bonet, Rafael Díaz, María Isabel Fernández, Héctor Fouce, Marta Fuertes, Trinidad García Leiva, Aurora Labio, Juan Carlos Miguel, Javier Moreno, Félix Ortega, Félix Redondo, Josep Sanmarti, Ana Segovia, Francisco Sierra.

público; la atención a fenómenos nuevos como la televisión en movilidad, la alta definición y la interactividad; la homogeneización del conjunto de normas dispersas; la implantación de un registro de prestadores que ofrezcan servicios de radiodifusión, y la inclusión de los prestadores de servicios de catálogos de programas, como aportadores de fondos de la producción audiovisual (ULEPICC, 2009).

Los aspectos negativos radicaban en una notable falta de transparencia y participación en la elaboración de la LGCA; un contenido contrario al espíritu de la Informe del “Consejo de Sabios”; un sistema de radiotelevisión reducido a un ámbito comercial, el “mercado audiovisual”; la reducción del pluralismo y el refuerzo a la concentración empresarial; se otorgan más derechos a los prestadores de servicios que al ciudadano; reduce drásticamente las obligaciones de los prestadores; liberaliza aún más la publicidad al hacer una lectura abusiva de la directiva europea; autoriza la TDT de pago; consagra una regresión en el tratamiento de la radio y la televisión comunitarias; liberaliza la radio con límites de propiedad extremadamente bajos; crea un CEMA sin prácticamente competencias, y no se contempla la figura de la corregulación (ULEPICC, 2009).

El documento en cuestión se publicó en la red a través de la página web de ULEPICC. Asimismo, la declaración se publicó en otras páginas webs como en rebelión.org; y en legal.medioscomunitarios.net. También bajo el mismo título y contenido, se publicó en 2011, un artículo impreso en la revista *Nuestra bandera: revista de debate político*, editada por el Partido Comunista de España (PCE). La posición crítica en torno a la LGCA manifestada en dicha declaración, propició una serie de artículos académicos en líneas similares durante 2010. Algunos ejemplos de lo mencionado son: el artículo de Zallo (2010) *La política de comunicación audiovisual del Gobierno socialista*, el artículo de Bustamante (2010) y *La contrarreforma audiovisual socialista*, publicado en *Memòire de Luttes* y posteriormente en *Le Monde Diplomatique* (versión en español).

También en 2010, en el contexto del II Congreso Internacional de la Asociación Española de Investigadores de la Comunicación (AE-IC), celebrado en Málaga, y que llevó como título “Comunicación y desarrollo en la era digital”, Ana I. Segovia y Luís Luján participaron con su ponencia “Concentración y pluralismo en España ante el cambio digital”.

El objetivo de su intervención era el de comparar las promesas del Gobierno socialista con su labor legislativa en materia audiovisual, haciendo especial énfasis en el análisis del proyecto de la LGCA. Si bien Bustamante no forma parte de ULEPICC como tal, el espíritu crítico de sus trabajos en torno a la LGCA, tiene múltiples conexiones con el trabajo del presidente de la asociación, Ramón Zallo. Por ello, y por la relevancia del

conocimiento del catedrático, y las influencias mutuas entre ambos académicos, hace que las aportaciones de ambos se tengan en cuenta como un bloque de influencia académica común, dentro de la corriente de la Economía Política y Teoría Crítica de la Comunicación.

Si bien uno de los tres objetivos principales de ULEPICC, es el de incidir y participar en las políticas de comunicación para la democratización del espacio social, tal objetivo no se cumplió como tal en la elaboración de la LGCA. Es decir, la asociación no participó en *el media policy-making* alrededor de dicha norma. Según apunta Almirón (EP, 2014), ULEPICC únicamente publicó en la red su declaración, pero no realizó ningún tipo de acercamiento hacia la Administración, con el fin de compartir su posición e intentar influir de algún modo. En este sentido, Almirón (EP, 2014) lo relaciona con los recursos limitados tanto temporales como económicos de la asociación.

Además, en línea de lo ya señalado antes, cabe reiterar que este tipo de interacciones entre la academia y la Administración en los procesos legislativos, no se suelen producir habitualmente por distintas razones. Entre ellas, destaca la falta de regulación específica que regule la participación social en la elaboración de las leyes. En este sentido, la consecuencia es que la interlocución social en la elaboración de un anteproyecto de ley depende únicamente de la voluntad política del propio Ministerio (Ovejero, 2008, p.145). En el caso concreto de la elaboración de la LGCA, muestra esta falta de voluntad para favorecer la interacción entre la Administración y el mundo académico en los procesos legislativos. En este sentido, cabe recordar que según el trabajo de Freedman (2005, p.22), los argumentos académicos en el Reino Unido son utilizados en el *media policy-making* si expresan aspectos positivos de las políticas que se están proponiendo.

#### **14.4.2.8 Alfabetización Mediática: Juan Carlos Gavara de Cara y José Manuel Pérez Tornero**

Los actores que se van introducir a continuación no tuvieron una participación en la elaboración de la LGCA similar a la que tuvieron el resto de entidades analizadas. Por tanto, en primer lugar, se trató de una participación puntual un tanto atípica, pero es un buen ejemplo de las otras vías para participar en el *media policy-making*. La enmienda sobre alfabetización mediática<sup>457</sup> se consiguió introducir en el proyecto de la LGCA después de que el texto ya hubiera sido aprobado en el Senado y en el momento en que la norma estaba a punto de aprobarse definitivamente en el Congreso de los Diputados.

---

<sup>457</sup> "La alfabetización mediática abarca las habilidades, los conocimientos y las capacidades de comprensión, que permiten a los consumidores y usuarios utilizar con eficacia y seguridad los medios audiovisuales y de comunicación" (Gavara y Pérez Tornero, 2012, p.58).

¿Cómo se estableció en la LGCA la obligación legal de promover la alfabetización mediática para los poderes públicos y los medios audiovisuales? En concreto fue en el apartado 4 del artículo 6 sobre el derecho a una comunicación audiovisual transparente, donde se estableció dicha obligación legal: *“Los poderes públicos y los prestadores del servicio de comunicación audiovisual deben contribuir a la alfabetización mediática de los ciudadanos”* (BOE, 01-04-2010). En la norma también se fija los procedimientos y mecanismos por los cuales, la promoción de la alfabetización puede desarrollarse y valorarse. Para ello, en el punto 1 apartado “o” del artículo 47 de la LGCA, sobre las funciones que corresponden al CEMA en el ámbito de la actividad audiovisual de ámbito estatal, se establece la siguiente función: *“Velar por la promoción de la alfabetización mediática en el ámbito audiovisual con la finalidad de fomentar la adquisición de la máxima competencia mediática por parte de la ciudadanía”* (BOE, 01-04-2010).

Más adelante en el mismo artículo, pero en otro punto y apartado distinto (2.f.), se especifica que también recae en el CEMA la tarea de elaborar *“un informe anual sobre el nivel de alfabetización mediática, siguiendo los indicadores de medición utilizados por la Comisión Europea u otros indicadores que el propio Consejo Estatal de Medios Audiovisuales pueda considerar de interés”* (BOE, 01-04-2010).

Fueron los profesores Juan Carlos Gavara<sup>458</sup> de Cara y José Manuel Pérez Tornero<sup>459</sup>, los que redactaron la enmienda y la enviaron a la vicepresidenta primera, María Teresa Fernández de la Vega. Se introdujo y aprobó finalmente gracias a un conjunto de personas de Moncloa y senadores, así como asesores de la Administración en el que se incluye también el entrevistado en esta tesis, Alfonso M<sup>a</sup> Morales Fernández, asesor de la secretaría de Estado de comunicación en aquel momento.

Según afirma Pérez Tornero (EP, 2015), el proceso de introducción de la enmienda en cuestión no fue complicado. De la Vega aceptó introducirla y la incluyó en el articulado de la norma al final del procedimiento. De hecho, debido al momento de tramitación en que se encontraba el proyecto de la LGCA, el Grupo Socialista no podía introducir dicha enmienda. Entonces se recurrió a Izquierda Unida y la enmienda apareció oficialmente como suya. Además, según indica Pérez Tornero (EP, 2015) en general la enmienda fue bien vista por la mayoría de grupos parlamentarios, inclusive el popular.

---

<sup>458</sup> Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Es director del grupo de investigación de la UAB en derechos fundamentales. Es coautor junto a José Manuel Pérez Tornero (2012) del libro “La alfabetización mediática y la Ley General de la Comunicación Audiovisual en España”. Barcelona, Editorial UOC.

<sup>459</sup> Catedrático en Periodismo y Comunicación de la UAB. Miembro del Grupo de Expertos de *Media Literacy* de la Comisión Europea. Coordinador de *UNITWIN Cooperation Programme on Media an Information Literacy and Intercultural Dialogue (UNESCO –United Nations/Alliance of Civilizations)*. Dirige el Gabinete de Comunicación y Educación de la UAB. Es coautor junto a Juan Carlos Gavara de Cara (2012) del libro “La alfabetización mediática y la Ley General de la Comunicación Audiovisual en España”. Barcelona, Editorial UOC.

Hasta llegar a la LGCA, el camino previo recorrido para promover la alfabetización mediática en los poderes públicos y los medios audiovisuales, ha sido largo y ha durado varias décadas. Según apunta Pérez Tornero, el origen del requerimiento a nivel español de la educación de medios y de alfabetización mediática, se remonta al trabajo iniciado en los años 80 por algunos pocos profesores y expertos, que, con mucho voluntarismo, y en general, sin apoyo público, iniciaron una labor pionera de desarrollo de la educación de medios, que poco a poco fueron dejando sus frutos<sup>460</sup>.

La introducción de la enmienda, según apunta Pérez Tornero, fue un efecto indirecto de la III Conferencia EAVI, bajo el título “Citizen's participation to public life through the media”, desarrollada en el Senado español en noviembre de 2009<sup>461</sup>. Dicha conferencia fue organizada por la European Association for Viewers Interests (EAVI), con el respaldo de la Comisión Europea, y con el apoyo institucional del Senado español, la *Mentor Association* y el Gabinete de Comunicación y Educación de la UAB<sup>462</sup>.

Dicha conferencia se realizó en el contexto de la Presidencia Europea a cargo de España (2010), así como de la transposición de la nueva directiva europea en la legislación española. Su objetivo principal era el de fomentar el conocimiento, el debate y la participación de las instituciones interesadas en el fomento, impulso y desarrollo de iniciativas vinculadas con la ciudadanía activa y la alfabetización mediática<sup>463</sup>. Así, gracias a la III Conferencia EAVI, el Gobierno y diversos grupos políticos se pudieron concienciar de la necesidad de dar rango legal a la obligación de promover la alfabetización mediática. Tal concienciación se manifestó con la introducción de la enmienda en el último tramo de tramitación de la LGCA<sup>464</sup>.

Con la llegada al Gobierno del PP y la aprobación de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, las medidas citadas anteriormente sobre el fomento de la alfabetización mediática quedaron huérfanas. En

---

<sup>460</sup> Pérez Tornero, J.M. (11-04-2010). Promover la alfabetización mediática es ya una obligación legal en España para los poderes públicos y los medios audiovisuales. *gabinetecomunicacionyeducacion.com*. Disponible en: <http://www.gabinetecomunicacionyeducacion.com/es/noticias/promover-la-alfabetizacion-mediatica-es-ya-una-obligacion-legal-en-espana-para-los-poderes> [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>461</sup> Pérez Tornero, J.M. (11-04-2010). Promover la alfabetización mediática es ya una obligación legal en España para los poderes públicos y los medios audiovisuales. *gabinetecomunicacionyeducacion.com*. Disponible en: <http://www.gabinetecomunicacionyeducacion.com/es/noticias/promover-la-alfabetizacion-mediatica-es-ya-una-obligacion-legal-en-espana-para-los-poderes> [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>462</sup> Gabinete Comunicación y Educación (04-11-2009). El Senado Español acogerá la III Conferencia Internacional EAVI el 25 y 26 de noviembre. *gabinetecomunicacionyeducacion.com*. Disponible en: <http://www.gabinetecomunicacionyeducacion.com/es/noticias/el-senado-espanol-acogera-la-iii-conferencia-internacional-eavi-el-25-y-26-de-noviembre> [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>463</sup> Gabinete Comunicación y Educación (22-10-2009). El Senado Español acoge la III Conferencia Internacional EAVI: Ciudadanía Europea y alfabetización digital. *gabinetecomunicacionyeducacion.com*. Disponible en: <http://www.gabinetecomunicacionyeducacion.com/es/noticias/el-senado-espanol-acoge-la-iii-conferencia-internacional-eavi-ciudadania-europea-y> [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>464</sup> Pérez Tornero, J.M. (11-04-2010). Promover la alfabetización mediática es ya una obligación legal en España para los poderes públicos y los medios audiovisuales. *gabinetecomunicacionyeducacion.com*. Disponible en: <http://www.gabinetecomunicacionyeducacion.com/es/noticias/promover-la-alfabetizacion-mediatica-es-ya-una-obligacion-legal-en-espana-para-los-poderes> [Fecha de acceso: agosto, 2016]

este sentido, Pérez Tornero (EP, 2015) afirma que lo introducido sobre esta materia en la LGCA al no constituirse finalmente el CEMA, “no ha servido para nada”.

### **14.4.3 Actores corporativos del sector audiovisual con intereses económicos en el mismo y/o en otros sectores**

#### **14.4.3.1 La Asociación Española de Anunciantes (AEA) y la Plataforma de la Industria Publicitaria**

Tal y como se ha apuntado en el capítulo XIII sobre la Ley de Financiación de la CRTVE, la Asociación Española de Anunciantes (AEA) se mostró muy contraria a la norma. A grandes rasgos, la presidenta Patricia Abril, se quejó de la forma en que el Gobierno socialista había decidido retirar la publicidad de RTVE: “de golpe” y “por la puerta de atrás”. También, Abril vaticinó una serie de consecuencias negativas tras la supresión de la publicidad en RTVE que justificaban su posición: más de 4.700 empresas españolas afectadas, se ponía en peligro 18.000 empleos en el sector publicitario, futura inflación de las tarifas publicitarias, saturación de la publicidad en los medios privados, pérdida de competitividad e imposibilidad de las pymes para anunciarse en el medio televisivo<sup>465</sup>.

Sin lugar a dudas, para los anunciantes la aprobación de esta norma junto con la de la LGCA, implicó un antes y un después en cuanto a lo que la comunicación comercial se refiere. En relación con la defensa de sus intereses en el marco político-normativo, AEA señala en su memoria anual de 2010: “Contra las dos leyes emprendimos desde el primer momento una dura batalla”. Así, si en el proyecto de Ley de Financiación lucharon por mantener la emisión de publicidad en la televisión pública, en el proyecto de la LGCA lo hicieron, desde la fase de elaboración del anteproyecto en Moncloa a fin de conseguir que el límite de 12 minutos por hora establecido en la directiva europea de 2007<sup>466</sup> se mantuviese, y “no se rebasara de ninguna de las maneras” a la baja, según señaló Juan Ramón Plana, director general de AEA<sup>467</sup>.

En el momento en que se aprobó la directiva europea de 2007, los anunciantes aplaudieron la liberalización en publicidad que supuso y criticaron y denunciaron la situación de saturación publicitaria de las cadenas de televisión españolas<sup>468</sup>. Por tanto, no es de extrañar la persistencia de AEA por defender por ley los 12 minutos de publicidad

---

<sup>465</sup> Europa Press (25-06-2009). Las “telecos” amenazan con ir a la Justicia si tienen que financiar a RTVE *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/06/25/comunicacion/1245932197.html> [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>466</sup> Directiva 2007/65/CE

<sup>467</sup> Redacción (24-03-2010). “La nueva Ley Audiovisual solo agrava el principal problema de la publicidad: la saturación” *marketingdirecto.com*. Disponible en: <http://www.marketingdirecto.com/marketing-general/publicidad/ley-audiovisual-agrava-principal-problema-saturacion-plana/>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>468</sup> Europa Press (16-07-2007). Los anunciantes aplauden la normativa europea que regula la emisión de anuncios. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/07/12/comunicacion/1184238921.html> [Fecha de acceso: agosto, 2016]

por hora con el fin de combatir la saturación publicitaria y respetar el marco legal europeo, en la nueva propuesta. También en enero de 2009, las asociaciones AEA y AUC elevaron al Gobierno socialista una reclamación conjunta para adecuar los límites marcados por Europa para la publicidad televisiva basada en un máximo de 12 minutos por hora de emisión. Ambas asociaciones criticaron la elevada saturación publicitaria y promocional de los operadores televisivos españoles e instaron a María Teresa Fernández de la Vega a transponer de forma inmediata la directiva europea de 2007<sup>469</sup>. En concreto, la AEA señaló que la saturación publicitaria restaba fuerza a la eficacia de sus comunicaciones comerciales. Por su parte la AUC, denunció el abuso que sufrían los telespectadores asiduos a la televisión. La posición de defender los 12 minutos también fue compartida por AUC, en la misma línea que los anunciantes, durante toda la elaboración de la LGCA.

### **La normativa nacional y comunitaria sobre publicidad antes de la LGCA**

De acuerdo con Pina y Mesa (2011, p.290), la regulación de los límites temporales de publicidad no está exenta de polémica. El legislador tanto comunitario como nacional busca la protección de los telespectadores frente a los excesos publicitarios. Por el contrario, los operadores televisivos reivindican su derecho a la emisión de publicidad como vía para financiarse (Pina y Mesa, 2011, p.290-291). En cuanto a la directiva del servicio de comunicaciones audiovisuales, el legislador europeo optó por no incrementar los límites temporales de emisión de publicidad. En este sentido, argumentó que la mayor oferta de canales y la posibilidad de cambiar de canal, junto al uso de las nuevas tecnologías (como el video Digital DVR), permitían a los espectadores saltarse este tipo de comunicaciones y concluyeron que no era necesario endurecer la normativa en vigor (Pina y Mesa, 2011, p.291).

Siguiendo la antigua directiva de televisión sin fronteras de 1989, y su posterior modificación en 1997, a nivel general, la legislación española permitía que la publicidad (la cual se entendía como la emisión de anuncios, televenta y autopromociones) tuviese una duración máxima de 17 minutos por hora de reloj (Pina y Mesa, 2011, p.291). Más concretamente, el límite específico para los anuncios publicitarios se fijaba en el 15% del tiempo diario de emisión, y los 12 minutos por hora natural. Sin embargo, se excluía de este cómputo los anuncios de servicio público o de carácter benéfico difundidos de forma gratuita, y las autopromociones (Carmen Rodríguez, 2012, p.359). Así el resultado era de

---

<sup>469</sup> Redacción (15-01-2009). Anunciantes y espectadores reclaman al Gobierno el tope de 12 minutos de publicidad *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/01/15/comunicacion/1232021573.html> [Fecha de acceso: agosto, 2015]

12 minutos (anuncios + televenta<sup>470</sup>) y 5 minutos (autopromoción<sup>471</sup>) por hora de reloj. Existía un segundo límite que igualmente condicionaba la emisión publicitaria en televisión. Existía un segundo límite: una emisión publicitaria diaria máxima de 288 minutos, que era el 20% de la emisión (Pina y Mesa, 2011, p.292).

Con el fin de maximizar los ingresos derivados por la publicidad, los operadores de televisión se ajustaban al límite horario en las franjas de mayor audiencia empleando 12 minutos en la emisión de anuncios y televenta, y reservando los 5 minutos restantes a la autopromoción (Pina y Mesa, 2011, p.292). De acuerdo con Pina y Mesa (2011, p.292), es muy relevante diferenciar entre la televenta como comunicación comercial de los programas de televenta. Básicamente, se diferencian por la duración del contenido. Así, los programas de televenta tendrán una duración mínima ininterrumpida de 15 minutos. En la legislación previa a la LGCA, se establecía un máximo de 3 horas al día para la emisión de programas de este tipo. El límite anterior mencionado también fue eliminado en la LGCA. A continuación, se va a presentar una tabla donde se resumen las limitaciones anteriores señaladas en un contexto legislativo previo a la LGCA.

**TABLA 7: LÍMITES CUANTITATIVOS EMISIÓN DE PUBLICIDAD PREVIOS A LA LGCA**

	Publicidad y Televenta		Programas televenta	Anuncios de servicio público o benéficos	Patrocinio
	Anuncios y televenta	Autopromoción			
Límite horario	Hasta 12 minutos por hora	Hasta 17 minutos descontando anuncios y televenta.	N/A	No computa	No computa
Límite diario	Hasta 15% (216 minutos)	Hasta un 20% descontando anuncios y televenta (288 minutos)	3 horas	No computa	No computa

Fuente: Pina y Mesa, 2011, p.293

En el contexto previo a la aprobación de la LGCA, Carmen Rodríguez (2011, p.359) afirma que la aparente simplicidad de las limitaciones expuestas anteriormente ha supuesto, sin embargo, *“una abundante fuente de problemas tanto entre los operadores y la Administración pública encargada del control y seguimiento del cumplimiento de la Ley y de la aplicación del régimen sancionador”*, así como entre España y la Comisión Europea. Esta situación la atañe a la ausencia de una definición de “anuncio publicitario” y de “otras formas de publicidad” en la normativa comunitaria y española. La primera dificultad

<sup>470</sup> Se trata de la radiodifusión televisiva de ofertas directas al público para la adquisición o el arrendamiento de toda clase de bienes y derechos o la contratación de servicios, a cambio de una remuneración.» (BOE, 08-07-1998)

<sup>471</sup> La legislación previa a la LGCA, no recogía el concepto de autopromoción. De hecho, aparte de la definición de televenta introducida en la nota al pie 473, la norma solo contenía una definición genérica de publicidad: *“cualquier forma de mensaje televisado emitido, mediante contraprestación y por encargo de una persona física o jurídica, pública o privada, en relación con una actividad comercial, industrial, artesanal o profesional, con el fin de promover la contratación de bienes muebles o inmuebles o de servicios de cualquier tipo. Los mensajes dedicados a la autopromoción tendrán, a efectos de esta Ley, la consideración de publicidad”*. (BOE, 08-07-1998).



aparece cuando la consideración de la creatividad de los mensajes comerciales es distinta y cambiante; no es tan sencilla la clasificación de las comunicaciones comerciales. En definitiva, se genera una gran inseguridad jurídica para los operadores, opina Carmen Rodríguez (2011, p.359). En 2009, se detectaron casi ciento cincuenta infracciones por emitir más publicidad de la legalmente permitida (Pina y Mesa, 2011, p.291).

Además, como se explicará en el siguiente punto, el tiempo de publicidad regulado en la directiva de televisión sin fronteras, con un máximo de 12 minutos de emisión por hora, fue interpretado de forma distinta en la mayoría de los Estados miembros y la Comisión Europea. Así, la Comisaria Europea de Sociedad de la Información, Viviane Reding, aseveró que *“todos los anuncios de publicidad y telementa, tanto si se les llama telepromociones, publrreportajes o de otra manera, deben contabilizarse dentro de los 12 minutos por hora. Cualquier otra interpretación es una negación del respecto debido a los telespectadores y a los ciudadanos”*<sup>472</sup>. Esta interpretación diferenciada de la directiva de televisión sin fronteras, que en España permitía de forma legal la emisión de 17 minutos de publicidad por hora, llevó a la Comisión Europea a condenar a España por emitir excesiva publicidad en televisión.

No obstante, a lo apuntado anteriormente, ¿qué cambios estableció la LGCA en torno a los límites cuantitativos en materia publicitaria? Llegados a este punto, y con el objetivo fundamental de comprender a lo largo de este apartado si se materializaron en la LGCA los intereses de AEA en materia publicitaria, es pertinente avanzar una tabla con los límites cuantitativos a la emisión de comunicaciones comerciales dispuestos en la norma de 2010. Se advierte que estos límites variaron en el propio texto durante la tramitación de la LGCA en las Cortes Generales.

---

<sup>472</sup> Redacción (07-05-2008). Bruselas da un ultimátum por la publicidad en TV. *elperiodico.com*. Disponible en: <http://www.elperiodico.com/es/noticias/economia/print-29389.shtml> [Fecha de acceso: agosto, 2016]

**TABLA 8: LÍMITES CUANTITATIVOS EMISIÓN DE PUBLICIDAD EN LA LGCA**

	Mensajes publicitarios y televenta <sup>473</sup>	Autopromoción <sup>474</sup>	Telepromoción <sup>475</sup>	Patrocinio <sup>476</sup>	Emplazamiento de producto <sup>477</sup>
Límite horario	Hasta 12 minutos por hora	Hasta 5 minutos por hora	Hasta 3 minutos por hora	No computa	No computa
Límite diario	N/A	N/A	Hasta 36 minutos	No computa	No computa

Fuente: Pina y Mesa, 2011, p.293

### La denuncia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea a España por incumplimiento de la normativa europea en noviembre de 2008

Antes de la aprobación de la LGCA<sup>478</sup>, España fue denunciada en noviembre de 2008 por el Tribunal de Justicia a instancias de la Comisión Europea, por ampliar los 12 minutos de emisión de publicidad por hora a otros 5 minutos de otras formas de publicidad, llegando a un total de 17 minutos por hora<sup>479</sup>. De forma previa a la denuncia y como penúltimo paso en los procedimientos de infracción, la Comisión Europea envió en mayo de 2008 un dictamen motivado por violar los límites a la publicidad televisiva impuestos en dicha directiva. Viviane Reding apeló a las autoridades españolas a que actuaran de urgencia para ponerse de acuerdo con el Derecho europeo. Así el Gobierno español debía responder al dictamen en un plazo de dos meses, e incluir en su marco legal todos los anuncios publicitarios o de telecompra, tanto si se les llamaba autopromociones, publirreportajes u de otra forma, computándolos en los 12 minutos por hora permitidos<sup>480</sup>.

<sup>473</sup> La LGCA recoge el concepto de televenta como “la comunicación audiovisual televisiva de ofertas directas al público con miras al suministro de bienes o la prestación de servicios, incluidos los bienes inmuebles, los derechos y las obligaciones”. (BOE, 01-04-2010)

<sup>474</sup> La LGCA recoge el concepto de autopromoción como “la comunicación audiovisual que informa sobre la programación del prestador del servicio, sobre programas o paquetes de programación determinados o sobre los productos accesorios derivados directamente de ellos”. (BOE, 01-04-2010)

<sup>475</sup> La LGCA recoge el concepto de telepromoción como “la comunicación comercial audiovisual en la que el presentador o cualquiera de los protagonistas del programa, utilizando el escenario, la ambientación y el atrezzo del programa, exponen por un tiempo claramente superior a la duración de un mensaje publicitario las características de un bien o servicio, de manera que el mensaje no puede ser emitido de manera independiente al programa correspondiente”. (BOE, 01-04-2010)

<sup>476</sup> La LGCA recoge el concepto de patrocinio como “cualquier contribución que una empresa pública o privada o una persona física no vinculada a la prestación de servicios de comunicación audiovisual ni a la producción de obras audiovisuales haga a la financiación de servicios de comunicación audiovisual o programas, con la finalidad de promocionar su nombre, marca, imagen, actividades o productos”. (BOE, 01-04-2010)

<sup>477</sup> La LGCA recoge el concepto de emplazamiento de producto como “toda forma de comunicación comercial audiovisual consistente en incluir, mostrar o referirse a un producto, servicio o marca comercial de manera que figure en un programa”. (BOE, 01-04-2010)

<sup>478</sup> Directiva 2007/65/CE

<sup>479</sup> AEA (05-11-2009). Manifiesto en contra del proyecto de ley general de la comunicación audiovisual *anunciantes.com*. Disponible en: <http://www.anunciantes.com/nota-de-prensa/manifiesto-en-contra-del-proyecto-de-ley-general-de-la-comunicacion-audiovisual/>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>480</sup> Agencias (06-05-2008). La Comisión Europea da un ultimátum a España para que reduzca la publicidad | *elmundo.es*. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/05/06/comunicacion/1210071946.html> [Fecha de acceso: agosto, 2016]

El conflicto en cuestión se arrastra desde 2005. Fue ese año cuando la Comisión Europea se percató de la situación de saturación de publicidad en la televisión española, al realizar un estudio sobre el cumplimiento de la normativa comunitaria sobre publicidad. El estudio se ejecutó en dos fases distintas. La primera fue del 1 de mayo al 30 de junio de 2005. La segunda, con muestras de una semana por mes, se desarrolló entre julio de 2005 y julio de 2006. El Ejecutivo europeo concluyó que España vulneraba el límite de 12 minutos por hora de manera regular y por un margen considerable. La primera advertencia enviada a España fue en julio de 2007 y luego se envió un dictamen en mayo de 2008.

El Gobierno español no respondió al requerimiento de la Comisión Europea. Y finalmente España fue denunciada ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. *"Pese a nuestros llamamientos, España no ha puesto en práctica el límite europeo de 12 minutos de publicidad por hora de reloj"*, lamentó Reding a través de un comunicado. Según la comisaria, ello se traducía en una *"saturación"* de publicidad en la televisión española, también con efectos negativos sobre el gasto publicitario y un *"bombardeo sostenido malo para los espectadores"*<sup>481</sup>.

La sentencia del Tribunal de Luxemburgo sobre el caso, se dictó hasta el 24 de noviembre de 2011 y condenó a España por no haber tomado medidas para evitar que los operadores de televisión rebasasen el límite de publicidad de 12 minutos por hora fijado en la legislación europea<sup>482</sup>. En la sentencia se dejó claro que la norma supranacional fija este límite de 12 minutos por hora englobando publirreportajes, telepromociones, patrocinios y microespacios publicitarios. En su defensa España había alegado que la directiva no definía ni el concepto de "anuncios publicitarios" ni el de "otras formas de publicidad", y que los formatos puestos en cuestión tenían una duración distinta de los anuncios convencionales, siendo así menos agresivos comercialmente, con menos capacidad de sugestión en el consumidor y en general menos perturbadores. Pese a las advertencias y denuncias de la Comisión Europea, el Gobierno socialista mantuvo su propio criterio como el correcto<sup>483</sup>. Así se explica la decisión de distinguir entre formatos publicitarios en la LGCA: 12 minutos por hora de anuncios, 5 minutos adicionales de autopromociones y otros 3 minutos de telepromociones (ver Tabla 8).

---

<sup>481</sup> Europa Press (27-11-2008). La Comisión Europea lleva a España al Tribunal de Justicia por superar el límite de publicidad *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/11/27/comunicacion/1227786979.html> [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>482</sup> Europa Press (24-11-2011). La justicia europea condena a España emitir excesiva publicidad en televisión. *europapress.es*. Disponible en: <http://www.europapress.es/tv/noticia-justicia-europea-condena-espana-emitir-excesiva-publicidad-television-20111124174801.html> [Fecha de acceso: agosto, 2016].

<sup>483</sup> Gómez, R.G. (25-11-2011). Más anuncios de los permitidos. *elpais.com*. Disponible en: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2011/12/08/actualidad/1323377125\\_741479.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2011/12/08/actualidad/1323377125_741479.html) [Fecha de acceso: agosto, 2016].

## **La postura de AEA ante la LGCA**

Tempranamente, tras la aprobación de la Ley de Financiación de la CRTVE en agosto de 2009, la AEA se posicionó de forma contraria a la LGCA. Según indicó la asociación en su memoria anual de 2010, de aprobarse la norma tal y como se proponía en su redacción inicial, hubiera supuesto un grave perjuicio para la eficacia de los mensajes publicitarios y para toda la industria de la publicidad a nivel general (AEA, 2011, p.8).

En concreto, el proyecto de la LGCA permitía duplicar la saturación publicitaria existente en aquel momento, hasta más de 29 minutos entre las formas que podrían llegase a emitir por hora<sup>484</sup>. En este sentido, se debe matizar que las limitaciones propuestas inicialmente en el proyecto de LGCA, difirieron de lo que finalmente se aprobó en 2010. En concreto, los 29 minutos de emisión de publicidad consentidos en proyecto se dividían de la siguiente manera: 12 minutos de anuncios convencionales, 12 minutos de telepromoción y cinco de autopromoción<sup>485</sup>.

## **La participación de AEA en la fase de iniciativa en la LGCA**

En la fase de elaboración del anteproyecto de la LGCA, según se recoge en la memoria anual de 2010 de AEA, los anunciantes presentaron a la CMT y al Consejo de Estado una serie de alegaciones en las que, fundamentalmente, se mostraban su rechazo en torno a los tiempos de publicidad regulados, señalados antes. También en este contexto solicitaron, que la hora de inicio de los anuncios de las bebidas de graduación inferior a 20º no fuera modificada y se destacó su deseo en estar presentes en el Comité Consultivo del CEMA. Sobre la comunicación comercial de bebidas alcohólicas con un nivel inferior a 20º, en el anteproyecto de LGCA (2009), se permitía tal emisión en la franja de tiempo comprendida entre las 22 horas y las 6 horas del día siguiente, modificando así la legislación vigente hasta ese momento (de 20.30 horas a las 6 horas del día siguiente).

Fue la CMT y el Consejo de Estado quién envió al Gobierno socialista sus comentarios sobre el anteproyecto de Ley teniendo en cuenta las alegaciones de AEA (AEA, 2011, p.8). Esta información recogida en la memoria, insta a pensar que efectivamente la AEA no se reunió directamente con el equipo redactor del Ministerio de la Presidencia durante la elaboración del anteproyecto con el fin de exponer sus intereses e intentar llegar a un acuerdo en cuanto a los temas mencionados antes.

---

<sup>484</sup> AEA (05-11-2009). Manifiesto en contra del proyecto de ley general de la comunicación audiovisual *anunciantes.com*. Disponible en: <http://www.anunciantes.com/nota-de-prensa/manifiesto-en-contra-del-proyecto-de-ley-general-de-la-comunicacion-audiovisual/>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>485</sup> Servimedia (23-12-2009). El PSOE, dispuesto a recortar la telepromoción en la Ley Audiovisual *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/12/23/comunicacion/1261573802.html> [Fecha de acceso: agosto, 2016]

El texto que finalmente elaboró el Gobierno socialista y que se remitió al Congreso de los Diputados, recogió dos de las enmiendas propuestas por la AEA: su presencia en el Comité Consultivo y mantener la hora de emisión permitida de los anuncios sobre bebidas con graduación alcohólica inferior a los 20º. No obstante, no se recogió su propuesta concerniente a los tiempos publicitarios (AEA, 2011, p.8).

### **La plataforma de la industria publicitaria en la fase de tramitación de la LGCA**

En cuanto a la fase de tramitación parlamentaria de la norma, a principios de noviembre de 2009, la AEA elaboró un manifiesto en contra de la medida, con el fin de presionar al Gobierno socialista y al resto de grupos parlamentarios, para que reclusen respecto a la ampliación de los tiempos publicitarios apuntados anteriormente<sup>486</sup>.

Dicho manifiesto fue firmado por un total de quince entidades distintas<sup>487</sup>. Se afirmó, que el proyecto de la LGCA perjudicaba al ciudadano, a las empresas y a la economía. Se denunció también, que no se cumplía con el espíritu de la directiva europea, y que no se habían tenido en cuenta las recomendaciones del Consejo de Estado sobre esta cuestión<sup>488</sup>. Al respecto cabe destacar, que en el dictamen<sup>489</sup> del Consejo de Estado emitido el 17 de septiembre de 2009, se tuvo en cuenta la posición defendida por AEA y el propio Consejo abogó de forma clara, que se debía incluir en el cómputo legal de los 12 minutos por hora a las autopromociones.

No obstante, la presión de AEA no se limitó a la constitución del manifiesto que recogía sus alegaciones en torno a los tiempos de publicidad en televisión. También realizaron otro tipo de acciones, como la ya mencionada, constitución de la plataforma: “Si a la publicidad, no al exceso de



publicidad en televisión. 12 minutos comunican, 29 perjudican”. En este caso, aparte de las asociaciones que firmaron el manifiesto, se sumó la Asociación de Agencias de Marketing Directo e Interactivo (AGEMEDI) (AEA, 2011, p.8). El objetivo principal de dicha plataforma era el mismo que el expuesto en el manifiesto antes, presionar para que se modificara el texto en la fase constitutiva, limitando el tiempo máximo de emisión de

<sup>486</sup> 12 minutos de anuncios convencionales, 12 minutos de telepromoción y cinco de autopromoción

<sup>487</sup> Asociación de Agencias de Marketing Directo e Interactivo (AGEMEDI), Asociación de Agencias de Medios (AM), Asociación de Marketing de España (MKT), Asociación de Medios y Agencias de Publicidad de Aragón (AMAPA), Asociación de Productoras de Cine Publicitario (APCP), AUC, Asociación Española de Agencias de Publicidad (AEAP), AEA, Asociación Española de Fabricantes de Juguetes (AEFJ), Asociación Española de Perfumería, Cosmética y Afines (STANPA), Asociación General de Empresas de Publicidad (AGEP), *Associació Empresarial de Publicitat* (AEP), Federación Nacional de Empresas de Publicidad (FNEP), *Interactive Advertising Bureau* (IAB), e *International Advertising Association* (IAA).

<sup>488</sup> AEA (05-11-2009). Manifiesto en contra del proyecto de ley general de la comunicación audiovisual *anunciantes.com*. Disponible en: <http://www.anunciantes.com/nota-de-prensa/manifiesto-en-contra-del-proyecto-de-ley-general-de-la-comunicacion-audiovisual/>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>489</sup> Número de expediente: 1387/2009 (PRESIDENCIA)

publicidad por hora a 12 minutos, incluyendo así todas las formas publicitarias posibles. Según indica AEA en su memoria anual de 2010, en la plataforma se dio un especial protagonismo a AUC, para reforzar el rechazo del consumidor a la saturación de publicidad en televisión (AEA, 2011, p.9). Con el fin de reflejar el objetivo común de la Plataforma de la industria publicitaria, buscaron un lema e imagen visual que reflejara el objetivo común señalado (AEA, 2011, p.9).

Como parte de las acciones concretas desarrolladas por la Plataforma, la AEA encargó a la agencia DDB Madrid una campaña de movilización que constó de acciones en la calle, en redes sociales, en la página web “niuminutomasdepublientele.com” y el marketing móvil<sup>490</sup>.



En este sentido, la AEA señala en su memoria anual de 2010, que esta campaña junto a otras acciones que se explicaran a continuación, propiciaron que el Gobierno tomara la decisión de indicarle a su portavoz en materia audiovisual, Óscar López, que el PSOE presentara una enmienda transaccional donde se rebajaran los minutos de las telepromociones de 12 a 2 minutos, y por tanto, se suprimían 10 minutos de publicidad, con un total de 19 minutos de emisión por hora (AEA, 2011, p.9). En la versión definitiva se estableció finalmente un máximo de 3 minutos por hora de emisión de telepromoción. Se volverá sobre esta cuestión más adelante.

A continuación, se introducirán de forma sintetizada otras de las acciones realizadas por AEA, aparte de las ya mencionadas anteriormente, en la fase de tramitación del proyecto de la LGCA en el Congreso de los Diputados. Dichas acciones fueron las siguientes (AEA, 2011, p.9):

- Desarrollo y puesta en marcha de una rueda de prensa que se celebró el 5 de noviembre en presencia de 20 medios. Se consiguió con solo esta acción más de 100 impactos en total.
- Entrevistas específicas en 4 medios.
- Envío de enmiendas y manifiesto a los 56 parlamentarios que componen la Comisión Constitucional y a todos los componentes y portavoces de los grupos parlamentarios.
- Entrevista con PP, IU, PNV, UPyD, PSOE y CiU.
- Asistencia a diferentes foros para transmitir su posición en torno a los tiempos publicitarios de la LGCA, como en la jornada de la Asociación de Marketing “del off

---

<sup>490</sup> De la Herran, E. (03-12-2009). “12 minutos comunican, 29 perjudican.” *yorokubu.es*. Disponible en: <http://www.yorokobu.es/12-minutos-comunican-29-perjudican/>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

al on”, en la jornada de AMPE, en el Foro Universitario de Investigación y Comunicación, en la jornada de UTECA, en la de la FORTA, en los desayunos de IpMark, “Por el cambio en la comunicación y el marketing”, así como en el de Nueva Economía Fórum, en ambos intervino Patricia Abril, presidenta de AEA.

- Reunión con la Subdirección General de Medios Audiovisuales donde se interesaron por su visión de la definición de las tipologías recogidas en el proyecto de Ley.
- Carta a la vicepresidenta primera del Gobierno firmada por la presidenta de AEA, Patricia Abril.
- Diversas conversaciones con la directora general de comunicación de la vicepresidencia primera del Gobierno, Ángeles Puerta.
- World Federation of Advertising (WDA a partir de ahora), declaraciones y entrevista al director general.
- Comisión Europea. Envío de las alegaciones de la Plataforma a la Dirección General de Sociedad de la Información y Consumo.
- Reunión en la sede de la AEA con UTECA.

Según AEA, las acciones se dirigieron a la prensa técnica y general como a todo el arco parlamentario, logrando más de 65 contactos en total. Sin embargo, para la asociación la influencia en CiU fue la más relevante puesto que era clave en el proceso de aprobación de la LGCA en las Cortes Generales. Asimismo, hubo una acción estratégica clave con la WFA<sup>491</sup>, que propició unas declaraciones muy comprometedoras para el Gobierno español al poner en duda el espíritu del Gobierno socialista de cara a la nueva presidencia europea (AEA, 2011, p.9). El director general de la WFA, Stephan Loerke, declaró que *“España es, con mucho, el país de Europa con mayor cantidad de publicidad en televisión”*. Loerke consideró que la LGCA era una interpretación errónea de la legislación europea *“lo que lleva a abusos en detrimento del consumidor español y de la industria publicitaria”*. Afirmó de igual modo, que las directivas de televisión sin fronteras y su continuación, la de servicios audiovisuales, eran claras y concisas: no debía existir más de 12 minutos de publicidad en televisión por hora. Por ello, argumentó que en España la telepromoción no debía incluirse en otro cómputo de 12 minutos permitidos, fuera de los 12 minutos del cómputo general que incluye todas las formas publicitarias existentes, puesto que de ese modo se llegaba al doble de la cantidad de publicidad autorizada por la legislación europea, quedándose sola frente a otros miembros de la Comunidad Europea. También señaló, que el Tribunal de Justicia Europeo estaba estudiando en aquel momento el caso

---

<sup>491</sup> World Federation of Advertising. (Federación Mundial de Anunciantes en español)

con el fin de comprobar si la norma estaba acorde con el espíritu de la directiva europea<sup>492</sup>.

En la fase constitutiva de la norma en el Congreso de los Diputados, la presidenta de AEA, Patricia Abril, participó en el Foro de Nueva Comunicación. Abril advirtió que el aumento de tiempo de emisión de publicidad previsto en la norma, podría provocar que la publicidad perdiera su peso específico en las televisiones. Además, afirmó que no descartaba la posibilidad de hacer un día sin publicidad para exponer su postura. También la presidenta aprovechó la ocasión para criticar la supresión de la publicidad en RTVE<sup>493</sup>.

En la misa fase de tramitación de la ley, el 23 de diciembre, y en línea de lo ya señalado antes, el PSOE llegó a un acuerdo con CiU y con Coalición Canaria para introducir la enmienda transaccional al proyecto de la LGCA, reduciendo en 10 minutos la telepromoción. En aquel momento la AEA reconoció ante los medios de comunicación de que se trataba de un avance, pero que todavía era “muy insuficiente”.

Al respecto, Elena Pérez, directora de comunicación de AEA manifestó lo siguiente: *“Nos alegramos de que el PSOE rectifique, pero sigue sin responder al espíritu de la directiva comunitaria, que reclama 12 minutos máximos de publicidad por hora de emisión”*. Como la votación en el Congreso se aplazó al 7 de enero de 2010, prolongándose así el tiempo de presentación de enmiendas, los anunciantes explicaron que confiaban en que, en ese período de tiempo, el PSOE y sus socios *“con los que se piensa sacar adelante la Ley Audiovisual, profundicen en el recorte a la saturación publicitaria”*. Por su parte AUC, también mostró su satisfacción por la decisión del Grupo Socialista de apoyar la enmienda en cuestión<sup>494</sup>.

Finalmente, el 7 de enero de 2010, la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, con competencia legislativa plena, aprobó el proyecto de la LGCA. En cuanto al tiempo de publicidad, en ese momento de tramitación del texto, se quedó tal y como se planteó el mes anterior, con un total de emisión de publicidad permitida de 19 minutos por hora (12 minutos de anuncios convencionales, 5 minutos de autopromoción y 2 minutos de telepromoción)<sup>495</sup>.

Mientras que UTECA se manifestó muy contraria y crítica con respecto a la reducción en 10 minutos de los tiempos de emisión de telepromoción permitidos por hora, AEA

---

<sup>492</sup> Efe (20-12-2009). La Federación Mundial de Anunciantes, contra la Ley Audiovisual española. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/12/20/comunicacion/1261309336.html> [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>493</sup> Efe (16-12-2009). Los anunciantes no descartan hacer un “día sin publicidad” en TV. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/12/16/comunicacion/1260962997.html> [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>494</sup> Servimedia (23-12-2009). El PSOE, dispuesto a recortar la telepromoción en la Ley Audiovisual | Comunicación | *elmundo.es*. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/12/23/comunicacion/1261573802.html>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>495</sup> Europa Press (07-01-2010). Aprueban la nueva Ley Audiovisual, con 10 minutos menos de publicidad. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/01/07/comunicacion/1262889384.html> [Fecha de acceso: agosto, 2016]



declaró que se sentían “razonablemente satisfechos”. Sin embargo, avisaron que desde la plataforma seguirían trabajando en la fase de tramitación del proyecto de Ley en el Senado, a favor de los 12 minutos de comunicación comercial por hora en televisión, incluyendo todas las fórmulas de publicidad existentes.

Por su parte, Jorge del Corral, secretario general de UTECA, declaró que la norma aprobada en el Congreso suponía “una quiebra para la buena marcha de las televisiones privadas” ya que las nuevas disposiciones sobre publicidad que recogía “pone en peligro la cuenta de resultados de estas televisiones”. Del Corral aseveró que “UTECA seguirá luchando para que en el Senado se puedan corregir estos puntos con los que no estamos de acuerdo”<sup>496</sup>.

### **La Plataforma de la Industria Publicitaria en la fase de tramitación de la LGCA en el Senado**

Tras el paso del proyecto de la LGCA al Senado, el 28 de enero, AEA y el resto de asociaciones que formaban la plataforma, presentaron 432 enmiendas a todos los grupos parlamentarios. Finalmente, en la LGCA aprobada el 18 de marzo, se introdujo un minuto más de telepromociones (12 minutos de anuncios convencionales, 5 minutos de autopromoción y 3 minutos de telepromoción), permitiéndose de ese modo, 20 minutos de comunicación comercial por hora de reloj (AEA, 2011, p.9). Muy probablemente este minuto añadido de publicidad se debió a la presión de UTECA.

Además, vinculado también a la publicidad, la norma impide que en horario protegido se incluyan anuncios que promuevan el culto al cuerpo o el esoterismo. También, quedó legalmente permitido el emplazamiento de producto<sup>497</sup>. Una novedad que benefició directamente a UTECA.

Relacionado con la cobertura mediática que las acciones antes apuntadas tuvieron en los medios de comunicación, según la AEA, afirman que en su conjunto ascendió a 450 impactos en los medios más representativos, principalmente en prensa escrita, online y radio, como ejemplo: ABC, El Mundo, El País, El Periódico de Cataluña, La Razón, Público, Cinco Días, Expansión, El Economista, La Gaceta de los Negocios, Cambio 16, Entreviú, 20 minutos, ADN, COPE, RNE, etc. La asociación destacó positivamente este impacto mediático, “incluso contando con la dificultad de traspasar los propios intereses de algunos medios, reacios a publicar información de colectivos con objetivos que difieren de los suyos propios” se recoge en su memoria anual de 2010 (AEA, 2011, p.10).

---

<sup>496</sup> Servimedia (08-01-2010). Uteca cree que la Ley Audiovisual “pone en peligro a las teles privadas” *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/01/08/comunicacion/1262957167.html>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>497</sup> Gómez, R.G. (19-03-2010). Luz verde a la creación de un órgano regulador de la televisión. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2010/03/19/sociedad/1268953206\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2010/03/19/sociedad/1268953206_850215.html). [Fecha de acceso: agosto, 2016]

En definitiva, la dura batalla de AEA junto con las otras asociaciones que integraban la plataforma para modificar los tiempos de publicidad en la norma, tuvieron un moderado éxito. Así lo reconocen en su memoria anual de 2010, agradeciendo también la ayuda a todos cuantos apoyaron su iniciativa, en especial la WFA (AEA, 2011, p.2).

#### **14.4.3.2 Asociación Española de Radiodifusión Comercial (AERC)**

La AERC se compone por la práctica totalidad de las emisoras de radio españolas de titularidad privada y financiación comercial. Entre los socios más destacados figuran las grandes cadenas de la radiodifusión española: SER, COPE, ONDA CERO, KISS FM y RADIO MARCA entre otras. El ámbito de la asociación engloba a todo el territorio del Estado español, quedando así abierta su afiliación a todas las compañías de radiodifusión comercial de propiedad privada, que sean titulares de emisoras tanto de Onda Media como de Frecuencia Modulada. Todos los socios deben poseer una licencia por parte de la Administración para ser miembros. La asociación se creó en 1960 y desde entonces, la AERC tiene como misión la defensa común de los criterios e intereses de la radio privada en todos los aspectos que no forman parte de la competencia empresarial y radiofónica entre sus miembros.

La representación del sector ante el Gobierno central, las Administraciones públicas, central y autonómicas y la Administración local, en los aspectos regulatorios que afectan a la radio, es una de sus funciones profesionales principales. Asimismo, la AERC es miembro del CATSI, tanto del Pleno como de su Comisión Permanente<sup>498</sup>.

En cuanto a la LGCA, se debe recordar que en el verano de 2009, la CMT, la CNC y AUC estaban analizando el anteproyecto de la norma, el Consejo de Estado elaboraría poco después su informe preceptivo, pero no vinculante sobre el mismo y de forma paralela en las Cortes Generales se estaba tramitando el proyecto de Ley de Financiación de la CRTVE que finalmente se aprobaría el 28 de agosto. Debido a la proximidad temporal en la elaboración de ambas leyes y sabiendo que además ambas normas formaban parte de la misma reforma socialista del sector audiovisual, no es de extrañar que, en los comentarios públicos de AERC, se comentaran ambas normas de forma conjunta.

Así, el 22 de julio de 2009, en el contexto de una rueda de prensa después de la asamblea general de la asociación, la AERC defendió que la próxima eliminación de la publicidad de TVE, se hiciera extensiva a las radios públicas autonómicas y locales. Una petición muy similar a la que hacía UTECA con las televisiones públicas autonómicas y

---

<sup>498</sup> AERC (2016). La asociación. *aerc.es*. Disponible en: <http://www.aerc.es/la-asociacion/>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

locales en aquel momento<sup>499</sup>. También en la misma asamblea, los responsables de las radios privadas mostraron su malestar por la lentitud con la que algunas comunidades autónomas estaban desarrollando el proceso de adjudicación de licencias FM. En concreto, Canarias, Castilla y León, Galicia, Navarra y País Vasco ni tan siquiera habían convocado el concurso por aquel entonces. Al respecto, González Ferrari, el presidente saliente<sup>500</sup> de la AERC, manifestó, que era *“algo chocante y estaba claro que era un tema de decisión política”*. Asimismo, Ferrari añadió, que, con la legislación entonces vigente, los Gobiernos autonómicos no tenían límite temporal para la resolución de tales adjudicaciones. Un contexto que contribuía a que las radios piratas *“camparan más por sus anchas”*<sup>501</sup>.

Así, el problema de la piratería relacionado -con las más de 3000 emisoras que emitían en España de forma ilegal en aquel momento- era tan alarmante para los grandes grupos de radio españoles que incluso, éstos aseguraban que estaban causando más daño que la crisis publicitaria<sup>502</sup>.

El anteproyecto de la LGCA fijaba un máximo de seis meses para la convocatoria de los concursos antes mencionados. Por ello, tal y como manifestó la AERC aquel día, recibieron con agrado la medida legislativa. Además, Ferrari afirmó, que el anteproyecto había sido de su agrado por la *“sensibilidad”* que el Ejecutivo central había mostrado hacia las emisoras privadas. Un ejemplo de dicha *“sensibilidad”*, fue el reconocimiento que hace la norma de la figura jurídica de la *“cadena radiofónica”*, que hasta ese momento se encontraba en una situación de vacío legal. En la misma línea, celebró la renovación automática de las concesiones y la ampliación de éstas de diez a quince años<sup>503</sup>.

En cuanto al tema del proceso de digitalización de la radio, un tema de queja recurrente para la AERC. Ferrari declaró que las conversaciones entre la patronal y el Ministerio de Industria iban *“por buen camino”* con el fin de aliviar las cargas económicas que soportaban en aquellos momentos las radios para el mantenimiento de una tecnología cara incluso antes de iniciar su desarrollo<sup>504</sup>.

---

<sup>499</sup> Servimedia (22-07-2009). La AERC pide suprimir la publicidad de las radios públicas autonómicas. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/07/22/comunicacion/1248274788.html> [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>500</sup> Ese mismo día Javier González Ferrari cedió el testigo en la presidencia de la AERC a Raúl Rodríguez, director general de la Cadena Ser.

<sup>501</sup> Servimedia (22-07-2009). La AERC pide suprimir la publicidad de las radios públicas autonómicas. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/07/22/comunicacion/1248274788.html> [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>502</sup> Gómez, R.G. (11-01-2010). El mapa de la radio “pirata.” *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2010/01/11/sociedad/1263164406\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2010/01/11/sociedad/1263164406_850215.html) [Fecha de acceso: agosto, 2016].

<sup>503</sup> Servimedia (22-07-2009). La AERC pide suprimir la publicidad de las radios públicas autonómicas. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/07/22/comunicacion/1248274788.html> [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>504</sup> Servimedia (22-07-2009). La AERC pide suprimir la publicidad de las radios públicas autonómicas. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/07/22/comunicacion/1248274788.html> [Fecha de acceso: agosto, 2016]

El 16 de octubre de 2009 fue el día en que el Consejo de Ministros aprobó la remisión del proyecto de la LGCA a las Cortes Generales. Pues, ese mismo día, la AERC hizo unas declaraciones a Servimedia en torno al texto. De forma muy parecida a UTECA -que por las mismas fechas celebró también la aprobación definitiva del proyecto por el Consejo de Ministros- la asociación mostró su “satisfacción” ante la futura norma, puesto que se recogía sus reivindicaciones sobre las licencias, y se reconocía, tal y como se ha apuntado antes, la figura legal de cadena radiofónica por primera vez, la ampliación a quince años del periodo de concesión de una licencia y su renovación automática<sup>505</sup>.

Durante la tramitación parlamentaria de la norma en el Congreso de los Diputados, el Gobierno incluyó en el texto dos normativas que buscaban ordenar el caótico mapa radiofónico español, con el objetivo de despejar el panorama a los grandes grupos radiofónicos españoles. En este sentido, se ha comentado antes que la piratería era el principal problema para el sector radiofónico. Pues bien, en un proceso parecido al emprendido por las televisiones, el Gobierno socialista quería aprovechar la transición de las radios a la tecnología para cerrar las emisoras ilegales y limpiar el espacio radioeléctrico. La solución de este problema era una demanda histórica de la AERC<sup>506</sup>.

Con respecto a la primera normativa, el proyecto de la LGCA aprobado en el Congreso de los Diputados el 7 de enero de 2010, incluyó como nueva disposición transitoria la obligación de aprobar, en el plazo de un año y medio, un plan técnico para la digitalización integral del servicio de radiodifusión sonora terrestre. En el texto se especificaba que se respetarían las concesiones de radio actuales en aquel momento y que se adaptaría y transformarían a la nueva tecnología digital. De forma paralela, la segunda normativa incluida por el Gobierno fue la puesta en marcha de la Agencia Estatal de Radiocomunicaciones. Dicho organismo sería el encargado de controlar el espacio radioeléctrico<sup>507</sup>.

Como es lógico, antes de expulsar de las ondas las emisoras ilegales, el Gobierno debía identificar aquellos operadores que emitían de forma fraudulenta. Se debe destacar que una buena parte de este trabajo ya se había realizado, puesto que el Ministerio de Industria disponía desde 2004 de una relación de todas las irregularidades de este tipo. El trabajo en cuestión fue realizado por la AERC y entregado al Ejecutivo, con la esperanza de que con la elaboración de un nuevo plan técnico de FM se terminara con la piratería.

---

<sup>505</sup> Servimedia (19-10-2009). Ley Audiovisual. La Radio privada aplaude la nueva ley. *medioscomunitarios.net*. Disponible en: <http://www.medioscomunitarios.net/legal/las-cadenas-de-radio-y-tv-muy-contentas-con-el-proyecto-de-ley-audiovisual/>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>506</sup> Montalvo, J. (01-02-2010). Batería legal para dibujar el nuevo mapa radiofónico español. *expansion.com*. Disponible en: <http://www.expansion.com/2010/02/01/opinion/llave-online/1265057047.html> [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>507</sup> Montalvo, J. (01-02-2010). Batería legal para dibujar el nuevo mapa radiofónico español. *expansion.com*. Disponible en: <http://www.expansion.com/2010/02/01/opinion/llave-online/1265057047.html> [Fecha de acceso: agosto, 2016]

En este contexto, el sector radiofónico acogió con satisfacción ambas medidas, aplaudiendo que “*de una vez por todas*” España acabara con el problema de la piratería en las ondas, único en el mundo, según afirmaban. La AERC aseveró que “*estábamos esperando este acuerdo. Es hora que el Ministerio de Industria y las comunidades autónomas cierren todas las radios ilegales*”<sup>508</sup>.

Respecto a los medios comunitarios los intereses chocaban frontalmente con los de AERC y también con los de UTECA. Puesto que a ninguna de estas asociaciones les interesaba que se cediera parte del espectro para este tipo de medios sin ánimo de lucro. En el modelo audiovisual dibujado y defendido por estos actores, solo tenían cabida los medios de comunicación públicos y privados. En este sentido, tal y como se ha podido apreciar anteriormente, es cierto que a la ReMC no se le tuvo mucho en cuenta en la elaboración de la LGCA. Probablemente, esto se debe a cuatro cuestiones distintas. Primero, el TSC representa una parte muy pequeña del sector audiovisual en su globalidad. Segundo, la ReMC tenía y tiene muy pocos medios para hacer *lobby*, a diferencia de la AERC y UTECA. Tercero, los medios comunitarios son bastantes desconocidos por la sociedad y los políticos. Y, por último, sus intereses chocaron frontalmente con lo de los *lobbies* muy poderosos, como UTECA y AERC.

#### **14.4.3.3 Federación de Asociaciones de Productores Audiovisuales de España (FAPAE)**

FAPAE fue creada en 1991. Es una entidad sin ánimo de lucro que integra a la mayoría de las empresas de producción de cine, televisión y publicidad. En 2009 se componía por 16 asociaciones de carácter territorial (Andalucía, Canarias, Galicia, País Vasco, Madrid, Valencia) y sectorial (cine, televisión, animación, documental, spots publicitarios), que contaban con más de 300 productoras asociadas (FAPAE, 2010, p.6). Como patronal tiene como objetivo principal representar y defender los intereses de los profesionales y de las productoras audiovisuales adheridas, en materia de comunicación, iniciativas legales, convenios colectivos, formación y promoción exterior, y ante toda clase de personas, organismos y entidades, públicas y privadas, y especialmente la Administración.

En cuanto a la LGCA, FAPAE no intervino en la elaboración del anteproyecto de la LGCA en su fase de iniciativa (Morales Fernández, EP, 2015; Eladio Gutiérrez, EP, 2015). “*Me acuerdo perfectamente en aquel entonces, el presidente Pedro Pérez y la directora general Fabia Buenaventura de FAPAE, tampoco estaban muy satisfechos con su*

---

<sup>508</sup> Gómez, R.G. (11-01-2010). El mapa de la radio “pirata.” *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2010/01/11/sociedad/1263164406\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2010/01/11/sociedad/1263164406_850215.html) [Fecha de acceso: agosto, 2016].

*participación en la Ley*” (Morales Fernández, EP, 2015). En línea de lo mencionado antes, en un comunicado de julio de 2011, Pedro Pérez reconoció que le hubiera gustado tener mayor audiencia en las negociaciones sobre la LGCA:

*“Quizás les decepcione, pero ni cambios de leyes ni más subvenciones. La Ley General de Comunicación Audiovisual ha culminado una pléyade de disposiciones de todo rango que sin ninguna duda han oficializado unas reglas de juego. Sangre no, pero sudor y lágrimas han quedado en los pasillos y despachos que se negoció, y en los que siendo sincero nos habría gustado tener mayor audiencia. Tiene, además, como no puede ser de otra manera, respaldo parlamentario, por lo que sería hoy abrir un melón que a nadie interesa”* (FAPAE, 2011a).

También en el contexto de la “Semana de la Comunicación”, organizada por la Universidad Europea de Madrid a mediados de marzo de 2010, Fabia Buenaventura participó en la mesa redonda “La nueva situación audiovisual: Ley General Audiovisual”. Buenaventura destacó que *“el nuevo marco regulatorio no ha dejado espacio al debate social”*<sup>509</sup>.

En la memoria anual de FAPAE 2009, en el apartado titulado “Relaciones con la administración” no aparece ningún tipo de información vinculada a los posibles contactos directos que se pudieran haber producido entre la federación y el Ministerio de la Presidencia en torno a la elaboración del anteproyecto de la LGCA (FAPAE, 2010, p.96-97).

Por el contrario, sí que aparece en otro apartado, donde se comentan los aspectos fundamentales trabajados por las juntas directivas de FAPAE en 2009, que estuvieron elaborando comentarios y aportaciones sobre el anteproyecto de la LGCA. Más adelante, dichos comentarios y aportaciones fueron presentados como enmiendas a los grupos parlamentarios de Cultura para su tramitación en las Cortes Generales. Asimismo, se apunta en la memoria, que la federación se reunió previamente con dichos parlamentarios en la Junta Extraordinaria celebrada en noviembre de 2009 en el marco del Foro Internacional de Contenidos Digitales (FICOD) (FAPAE, 2010, p.7).

Los intereses de FAPAE concernientes a la LGCA, y abordados en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, y continuados en la Directiva 2007/65/CE, fueron los siguientes (FAPAE, 2011b, p.88):

- La relación entre los operadores y la producción europea
- Las obligaciones a servicios no lineales

---

<sup>509</sup> E.P. (15-03-2010). FAPAE se queja de la Ley General Audiovisual. *diariodelaltoaragon.es*. Disponible en: <http://www.diariodelaltoaragon.es/NoticiasDetalle.aspx?id=619703> [Fecha de acceso: agosto, 2016]

- La publicidad por emplazamiento (product placement)

En síntesis, los aspectos más destacables de la LGCA para FAPAE fueron básicamente dos. Por un lado, la creación del CEMA y por el otro lado, la inversión obligatoria de las televisiones en materia de producción. En cuanto al segundo aspecto se destaca específicamente los puntos siguientes de lo establecido en la LGCA (FAPAE, 2011b, p.88):

- **PRIVADAS:** Inversión 5% en cine, series y películas para televisión, documentales y series o películas de animación:
  - 3% en Cine: 1,5% en producciones independientes 2% en series, miniseries películas para televisión (ya sean de ficción, documental o animación)
- **PÚBLICAS:** Inversión del 6% en cine, series o películas para televisión, documentales y series o películas de animación:
  - 4,5% en cine: 2,25% en producciones independientes
  - 1,5% en series, miniseries o películas para televisión (ya sean de ficción o animación): 0,75% para películas o miniseries de televisión
- **TELEVISIONES CON MÁS DEL 70% DE EMISIÓN EN UN SOLO CONTENIDO:** 5% total en ese contenido (en soporte fotoquímico o Alta Definición)
- Se incluye en la obligatoriedad de inversión a:
  - Prestadores de catálogo
  - Prestadores de servicio electrónico
- 60% del total de la financiación conjunta prevista en este artículo debe destinarse a lenguas oficiales de España.

A nivel general, Fabia Buenaventura denunció también en el contexto de la Semana de Comunicación de la Universidad Europea de Madrid, que no le parecía razonable que la LGCA obligara a las televisiones privadas a invertir un 3% de sus ingresos en producción cinematográfica y un 2% en series de televisión. *“Es obligarles a invertir en lo que ya están invirtiendo”* aseveró la directora general de FAPAE<sup>510</sup>.

En el caso concreto de los productores cinematográficos, es lógico, que no estuvieran satisfechos con el aspecto regulado en la norma que les concierne, que es el porcentaje de los ingresos anuales de los operadores de televisión para invertir en su financiación. La LGCA finalmente aprobada, reducía *“drásticamente”* las obligaciones contenidas en la Ley 55/2007, de Cine, al incluirse las series para el cómputo del 5% de los ingresos del año anterior a invertir en contenidos audiovisuales, y a las que podrían dedicar hasta el 40% del total. Así, el 60% restante se debía reservar a las películas

<sup>510</sup> Universia España (16-03-2010). Finaliza una semana dedicada a la comunicación en la Universidad Europea de Madrid. *noticias.universia.es*. Disponible en: <http://noticias.universia.es/vida-universitaria/noticia/2010/03/16/654704/finaliza-semana-dedicada-comunicacion-universidad-europea-madrid.html> [Fecha de acceso: agosto, 2016]

cinematográficas. Es decir, *“que el audiovisual más creativo decae hasta el 3%. De él la mitad (en concreto 1,5%) debería aplicarse a la producción independiente”* (Zallo, 2011a, p.313-314).

En opinión de Bustamante y Corredor (2012, p.303), con respecto a este cambio introducido en la LGCA, que incluye la obligación de subvencionar otro tipo de producciones que no sean solamente cinematográficas, y dentro de ese mismo 5%, se debe considerar como una *“rebaja práctica”* y como *“desregulación”*. Asimismo, se debe tener en cuenta que, el hecho de incluir en tal inversión la ficción serial era *“una vieja reivindicación de las cadenas privadas”* (Bustamante y Corredor, 2012, p.303).

En concreto, fue en el proceso de elaboración del anteproyecto de la LGCA, cuando se decidió incluir las series en el cómputo del 5% de la aportación mencionada. Esta medida se hizo pública el 26 de junio de 2009, en la rueda de prensa que ofreció María Teresa Fernández de la Vega tras la reunión del Consejo de Ministros. También en un artículo de Rosario G. Gómez publicado ese mismo día en El País, la periodista apuntó que *“incorporar las series era una larga reivindicación de las cadenas de televisión, que no han tardado en felicitar por la decisión del Consejo de Ministros”*<sup>511</sup>.

Sin embargo, no fueron los únicos con reivindicaciones sobre el mismo aspecto, un ejemplo al respecto fue el comunicado emitido en noviembre de 2009 por la Federación de Animación (Diboos), donde denunciaba el proyecto de la LGCA del Gobierno socialista – el cual se estaba tramitando en el Congreso de los Diputados en aquel momento- por el hecho de que resultaría *“imposible la producción de serie de animación en España, lo que supondría el cierre de muchas empresas y una destrucción importante de puestos de trabajos”*. El reclamo concreto de Diboos, era que la norma contemplara la inversión de 1% de los ingresos de las televisiones en series de animación nacionales<sup>512</sup>.

Finalmente, la LGCA no incluyó la petición concreta de Diboos del 1%. Sin embargo, se la nombró de forma específica. Así, el 2% de las aportaciones de los ingresos anuales de las televisiones privadas y el 1,5% de las televisiones públicas debe destinarse a: series, miniserias, películas para televisión (ya sean de ficción, documental o animación).

La legislación que obliga a los operadores de televisión a invertir un 5% de sus ingresos anuales; en la financiación anticipada o compra de derechos por películas y TV movies europeas, no era algo nuevo en el marco regulatorio audiovisual, puesto que

---

<sup>511</sup> Gómez, R.G. (26-06-2009). Las series entrarán en el 5% de la inversión de las televisiones en el cine. *elpais.com*. Disponible en: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/06/26/actualidad/1245967209\\_850215.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/06/26/actualidad/1245967209_850215.html) [Fecha de acceso: agosto, 2016].

<sup>512</sup> Redacción (19-11-2009). Los productores de animación se quejan de que el Gobierno los sigue ignorando. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/11/19/comunicacion/1258627506.html> [Fecha de acceso: agosto, 2016]



estaba vigente desde 1999, año en que el Gobierno de José María Aznar aprobó tal medida (Fundación EOI, 2010, p.74). Desde entonces, UTECA la rechazaba absolutamente y la denunció ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Diez años más tarde, en marzo de 2009, el Tribunal de Luxemburgo avaló la obligatoriedad de las televisiones privadas a invertir el 5% en cine europeo. Por tanto, la sentencia reclamada a petición del Supremo español dejaba claro que un estado miembro podría obligar a los operadores de televisión a destinar parte de sus ingresos a invertir en cine<sup>513</sup>.

Hasta llegar esta sentencia europea, UTECA había reclamado al Tribunal Supremo. En diciembre de 2009, un auto del mismo Tribunal planteó la posible inconstitucionalidad implícita en la financiación de un sector por parte de otro de la Ley del Cine. El Tribunal Supremo elevó al Constitucional la consulta para que estudiara la legalidad de la obligación de las televisiones en invertir en cine el 5% de sus ingresos. Jorge del Corral, director general de UTECA, afirmó que la asociación “*recurría cuantas normas se promulguen al respecto*”. Por su parte, el presidente de FAPAE, Pedro Pérez, declaró que “*el 5% no es ningún impuesto revolucionario*”<sup>514</sup>. El enfrentamiento entre ambos sectores ha sido constante de 1999.

Finalmente, el embrollo judicial sobre este asunto siguió abierto hasta el pasado 15 de marzo de 2016, cuando la sentencia del Tribunal Constitucional avaló la obligación de las televisiones a dedicar una parte de sus ingresos a la financiación del cine. El Constitucional consideró que la Ley de Cine es legítima y no vulnera la libertad de empresa. Ante dicha sentencia, FAPAE expresó su satisfacción al respecto y señaló que gracias a esa inversión se habían rodado cintas de gran éxito como *Lo imposible*, *Celda 211* o *Palmeras en la niebla*<sup>515</sup>.

#### **14.4.3.4 Coalición de Creadores e Industrias de Contenidos Audiovisuales**

La Coalición de Creadores e Industrias de Contenidos nació en 2008 y representa a la mayor parte del sector cultural y del entretenimiento en España, agrupando a las industrias de contenidos y de defensa de la propiedad intelectual del mercado audiovisual, de la música, editorial y de videojuegos. Está integrada por las principales entidades y asociaciones empresariales del sector de las industrias de contenidos culturales. Su misión es trabajar en el impulso y desarrollo de cuantas actividades sean necesarias para evitar la

---

<sup>513</sup> García, R. (23-12-2009). “El cine español no sobrevivirá.” *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2009/12/23/cultura/1261522801\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/12/23/cultura/1261522801_850215.html) [Fecha de acceso: agosto, 2016].

<sup>514</sup> Brito, S./Gil-García, A. (23-12-2009). El Gobierno defiende que las televisiones financien el cine | Diario Público. *publico.es*. Disponible en: <http://www.publico.es/culturas/gobierno-defiende-televisiones-financien-cine.html> [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>515</sup> Gómez, R.G. (15-03-2016). El Constitucional avala la obligación de las televisiones de invertir en cine. *elpais.com*. Disponible en: [http://cultura.elpais.com/cultura/2016/03/15/actualidad/1458064023\\_986391.html](http://cultura.elpais.com/cultura/2016/03/15/actualidad/1458064023_986391.html) [Fecha de acceso: agosto, 2016].

vulneración de los derechos de propiedad intelectual en Internet. Se consideran a ellos mismos como un referente institucional, que durante sus seis años de existencia han centrado sus esfuerzos a combatir la piratería digital<sup>516</sup>.

La entidad solicitó audiencia al Consejo de Estado en verano de 2009, con el fin de poder hacer llegar sus alegaciones sobre el anteproyecto de la LGCA. En el texto remitido la Coalición criticó que el texto eludiera entrar en una de las manifestaciones más relevantes y de importancia creciente en el ámbito del audiovisual en España como es Internet. Asimismo, propugnó que la regulación de la LGCA se extendiera igualmente a dicho ámbito. Por ejemplo, el CEMA debía prever nuevas funciones distintas a las encomendadas, y vinculadas a la defensa de los derechos de la propiedad intelectual. En esta línea, y con el fin de coherencia con la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y Comercio Electrónico, sugirió una nueva redacción del artículo 12 de esta ley (BOE, 17-09-2009).

#### **14.4.4 Actores corporativos del sector de las telecomunicaciones con intereses económicos en el mismo y/o en el sector audiovisual**

##### **14.4.4.1 Asociación Multisectorial de Empresas de Tecnologías de la Información, Comunicaciones y Electrónica (ASIMELEC)**

ASIMELEC era la Asociación Multisectorial de Empresas Españolas de Electrónica y Comunicaciones. En global, la asociación representaba a 2.000 empresas que daban trabajo directo a 300.000 personas y con una facturación que suponía el 3% del PIB de España. Su objetivo y motivo de su nacimiento, fue defender y representar los intereses comunes de las empresas del sector que representa (TIC)<sup>517</sup>. Haciendo un pequeño inciso, cabe apuntar que el 28 de octubre de 2010, ASIMELEC se fusionó con AETIC, y en la actualidad es conocida como AMETIC (Asociación de Empresas de Electrónica, Tecnologías de la Información, Telecomunicaciones y Contenidos Digitales). Actualmente, lidera en el ámbito nacional, los intereses empresariales de un hipersector, que concentra un 30% de la inversión privada en I+D y el que cuenta con mayor capacidad de crecimiento de la economía española<sup>518</sup>.

En julio de 2009, la patronal de las TIC, ASIMELEC, envió una carta al presidente del Consejo de Estado, Francisco Rubio, en la que se quejaba porque el sector no había sido consultado en la elaboración del anteproyecto de la LGCA. Señaló de forma crítica que se

---

<sup>516</sup> La Coalición de creadores e industrias de contenidos, 2016. La Coalición. Quiénes somos. *lacoalicion.es*. Disponible en: <http://lacoalicion.es/quienes-somos/la-coalicion/>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>517</sup> Iniciativa Española de Software y Servicios (INES), Asociación Multisectorial de Empresas Españolas de Electrónica y Comunicaciones ]. *ines.org.es*. Disponible en: <http://www.ines.org.es/node/263>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>518</sup> AMETIC (2016). La Asociación. *ametic.es*. Disponible en: <http://ametic.es/es/la-asociacion>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

trató de una actitud grave, aludiendo al Gobierno socialista, ya que los sectores de las TIC se verían afectados directamente por las disposiciones contenidas en el texto de la norma. Por tanto, la asociación lamentó que no hubiese sido ni informada, ni consultada<sup>519</sup>.

De igual modo, el presidente de ASIMELEC, Martín Pérez, criticó que el Gobierno socialista no hubiera consultado al sector de las TIC, ni sobre el anteproyecto de la Ley de Financiación de la CRTVE, ni tampoco sobre el anteproyecto de la LGCA. También Pérez lamentó, que el anteproyecto de la LGCA, aprobado por el Consejo de Ministros el 26 de junio, no hubiera sido discutido en la CATSI, en las que están presentes todos los implicados del sector<sup>520</sup>.

Asimismo, ASIMELEC solicitó en la misma carta mencionada antes, audiencia al Consejo de Estado con el fin de presentar sus alegaciones ante el anteproyecto de la LGCA. *“Estamos preocupados por esta actitud de exclusión del sector en el desarrollo de la nueva legislación por su impacto directo en las empresas”*, manifestó Pérez en su comunicado<sup>521</sup>.

El Consejo de Estado concedió la audiencia a ASIMELEC, relativa al anteproyecto de la LGCA. Según consta en el texto del dictamen, las alegaciones presentadas fueron prácticamente idénticas a las formuladas por ONO, aunque añadió otras distintas relacionadas con la televisión en movilidad, rechazando la inclusión como criterio valorativo la experiencia acumulada como prestadores de servicios de comunicación audiovisual, en los correspondientes procedimientos de licitación. También rechazó los artículos 51 y 54 del texto, por la indefinición de los elementos esenciales de las tasas y excesiva proliferación de tributos susceptibles de aplicarse a los prestadores de servicios de comunicación electrónicas (BOE, 17-09-2009).

En cuanto a las alegaciones presentadas iguales a las de ONO, ASIMELEC criticó las contribuciones impuestas en materia de financiación a los prestadores del servicio de comunicación electrónica, que difundan canales de televisión y a los prestadores de servicios de catálogos de programas, solicitando la exclusión de tales obligaciones (artículo 4.3). También relacionado con el mismo artículo, sostuvo que se debía aclarar que la obligación de financiación no operaba en relación a los canales que emitían exclusivamente películas X.

Además, reclamó la supresión del artículo 10, sobre el derecho de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual para acceder a los servicios de comunicación

---

<sup>519</sup> Europa Press (16-07-2009). Asimelec denuncia la exclusión de las TIC en la futura Ley Audiovisual. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/07/16/comunicacion/1247740034.html> [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>520</sup> Redacción (16-07-2009). ASIMELEC se queja de la exclusión de las TIC en la Ley Audiovisual | Panorama Audiovisual. *panoramaaudiovisual.com*. Disponible en: <https://www.panoramaaudiovisual.com/2009/07/16/asimelec-se-queja-de-la-exclusion-de-las-tic-en-la-ley-audiovisual/>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>521</sup> Redacción (16-07-2009). ASIMELEC se queja de la exclusión de las TIC en la Ley Audiovisual | Panorama Audiovisual. *panoramaaudiovisual.com*. Disponible en: <https://www.panoramaaudiovisual.com/2009/07/16/asimelec-se-queja-de-la-exclusion-de-las-tic-en-la-ley-audiovisual/>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

electrónica para la emisión de canales y catálogos de programas, y el artículo 22.1 que imponía la obligación de garantizar la posibilidad técnica de transmitir imagen y sonido en condiciones que permitieran una interactividad efectiva.

También adujo la inseguridad jurídica por la previsión del artículo 26.3, ante la previa regulación de la prestación del servicio de TDT de pago mediante acceso condicional. Entendió que la exigencia de homologación del sistema de codificación (artículo 25.3 y 26.3) debía suprimirse por ser contraria al Derecho comunitario.

Igualmente, la asociación destacó la incongruencia del artículo 35 (sobre el pluralismo en el mercado audiovisual televisivo), con los dispuesto en la Ley 7/2009, de 3 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Telecomunicaciones.

Por otro lado, ASIMELEC sugirió cambios en las funciones del CEMA. Se mostró favorable a la propuesta de la CMT concerniente a la creación de una autoridad reguladora convergente en materia audiovisual y de comunicaciones electrónicas.

Concerniente al artículo 46, expresó su desacuerdo con la definición de prestador del servicio de comunicación audiovisual contenida en la disposición final quinta. Y en cuanto a la misma disposición, también estimó conveniente aclarar el contenido de los términos empleados, en particular de los siguientes: prestador del servicio de comunicación audiovisual, servicio de comunicación audiovisual televisiva, servicio de comunicación audiovisual televisiva a petición, servicio de comunicación audiovisual radiofónica, servicio de comunicación audiovisual radiofónica a petición y catálogos de programas. Finalmente, con respecto al último inciso de la disposición transitoria segunda (punto 4) señaló que debería aclarar a que se refiere con las autorizaciones relativas al servicio de prestación por cable (BOE, 17-09-2009).

#### **14.4.4.2 Cableuropa, S.A.U. Y Tenaria, S.A. (ONO)**

De igual modo que ASIMELEC, tal y como se ha señalado en el punto anterior, se tiene constancia que Cableuropa, S.A.U y Tenaria S.A., en lo sucesivo a ONO, también solicitó al Consejo de Estado petición de audiencia con el objetivo de presentar sus alegaciones sobre el anteproyecto de la LGCA. En este sentido, como ya se han expuesto antes todas las alegaciones presentadas por dicha asociación, siendo la mayor parte idénticas a las de ONO, no se volverán a señalar en este apartado.

Sin embargo, sí que es pertinente destacar, que ONO presentó un primer escrito de alegaciones de forma simultánea a la petición de audiencia, el 14 de julio de 2009, antes de que la consulta entrara al Consejo de Estado. Más adelante, en concreto el 13 de agosto de 2009, ONO presentó unas segundas alegaciones que profundizaban en los argumentos

desarrollados por las primeras y añadían otros puntos, los cuales también se han introducido anteriormente en el apartado de ASIMELEC (BOE, 17-09-2009).

#### **14.4.4.3 Telefónica de España, S.A.U y Telefónica Móviles España, S.A.U (Telefónica)**

Desde Telefónica también se solicitó audiencia al Consejo de Estado para la presentación de alegaciones vinculadas al anteproyecto de la LGCA (BOE, 17-09-2009). En ellas, subrayó primero el alto grado de imprecisión del anteproyecto en la delimitación de los agentes y actividades sujetos al régimen de derechos y obligaciones. En segundo lugar, consideró que la imposición de obligación de contribución a la producción europea a los operadores de comunicaciones, que se limitan a difundir canales de televisiones a terceros, no estaba amparada por el Derecho comunitario. En tercer lugar, no estuvo de acuerdo con el derecho de acceso a los servicios de comunicaciones electrónicas por parte de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, puesto que alteraba el régimen de derechos y obligaciones establecidos en la Ley General de Telecomunicaciones de 2003, y en el marco jurídico comunitario. En cuarto lugar, advirtió falta de definición de los elementos esenciales de la tasa en materia de comunicación audiovisual. En quinto lugar, consideró la obligación que establecía de archivar durante seis meses todos los programas emitidos, inclusive las comunicaciones comerciales, como excesiva y desproporcionada. Y por último, observó un incorrecto tratamiento terminológico en la regulación prevista para la protección de menores (BOE, 17-09-2009).

#### **14.4.5 Actores corporativos ajenos al sector audiovisual con intereses económicos vinculados a la comunicación comercial de sus productos**

##### **14.4.5.1 Cerveceros de España**

Cerveceros de España es una entidad que representa en su totalidad las compañías que producen cerveza en este país. Fue fundada en 1922 por las empresas cerveceras siguientes: Mahou San Miguel; Heineken España; Grupo Damm; Hijos de Rivera; Compañía Cervecera de Canarias y la Zaragozana. Aparte de las compañías mencionadas, también forma parte de la entidad las nuevas compañías cerveceras como: Barcelona Beer Company; Cerex; Dougall's; Naparbier; Rosita; Goose; Tyris; Ilda's Town Beer y Cervecera Casasola<sup>522</sup>.

La entidad solicitó audiencia al Consejo de Estado con el fin de presentar sus alegaciones ante el anteproyecto de la LGCA. Todas sus alegaciones se refirieron a la

---

<sup>522</sup> Cerveceros de España (2016). Quienes somos. *cerveceros.org*. Disponible en: [http://www.cerveceros.org/q\\_somos.asp](http://www.cerveceros.org/q_somos.asp)  
[Fecha de acceso: agosto, 2016]

regulación prevista en el artículo 17.3 d) sobre “comunicaciones comerciales prohibidas en cualquiera de sus formas”. En concreto en el apartado d) se establecía lo siguiente:

*“La comunicación comercial de bebidas alcohólicas con un nivel inferior a veinte grados cuando se emita fuera de la franja de tiempo entre las 22 horas y las 6 horas del día siguiente, salvo que esta publicidad forme parte indivisible de la adquisición de derechos y de la producción de la señal a difundir” (Anteproyecto LGCA, versión 3 de julio 2009).*

En síntesis, rechazaron la redacción por no venir exigida en la directiva objeto de transposición. También porque lo dispuesto era más restrictiva que lo regulado en la mayoría de países de la Unión Europea, y que lo previsto en el anteproyecto de ley de prevención de consumo de bebidas alcohólicas por menores de 2007. E igualmente, por dejar sin efecto lo acordado en el código de autorregulación publicitaria (BOE, 17-09-2009).

En este sentido cabe señalar, que cuando el proyecto de la LGCA se remitió al Congreso de los Diputados y se publicó su texto el 23 de octubre de 2009, tal precepto legal ya había sido modificado en contenido. Además, todos los apartados contenidos en el artículo 17 sobre “Comunicaciones comerciales prohibidas en cualquiera de sus formas” pasaron a ser el artículo 18. Así, la redacción modificada era la siguiente:

*“La comunicación comercial de bebidas alcohólicas con un nivel inferior a veinte grados cuando se emita fuera de la franja de tiempo entre las 20:30 horas y las 6 horas del día siguiente, salvo que esta publicidad forme parte indivisible de la adquisición de derechos y de la producción de la señal a difundir” (BOCG, 23-10-2009).*

Como se puede observar, el cambio modificado más relevante y que afectaba enormemente a los miembros de los Cerveceros de España, era que la franja de tiempo de emisión permitida para la comunicación comercial de bebidas alcohólicas con un nivel inferior a 20°C, pasó de ser de 22.00 horas a 6 horas a de 20.30 a 6 horas.

Por tanto, esta modificación del texto benefició a la industria cervecera, puesto que podía tener más margen de horas de emisión de contenidos comerciales. A pesar de la lucha de AUC y de otras organizaciones sociales de índole diversa (CEAPA y CONCAPA, FARE, FRAVVM, iCmedia, Protégeles, Proyecto Hombre, OETI, semFYC, TAC y Tambor de Hojalata) para que se prohibiera este tipo de publicidad de 6:00 de la mañana a las 22.00 de la noche, respetando así el horario de protección al menor, no lo consiguieron.

#### 14.4.5.2 Federación Española de Bebidas Espirituosas (FEBE)

La FEBE agrupa a 120 empresas productoras y distribuidoras de bebidas espirituosas y productos derivados. Prácticamente, la federación representa el 100% del sector<sup>523</sup>. Cabe señalar que las bebidas espirituosas son aquellas que contienen alcohol por destilación de productos de origen agrícola, con al menos 15% de volumen alcohólico. Por “origen agrícola” se entiende, que la bebida ha sido obtenida por la destilación, previa fermentación, de uno o varios productos agrícolas como uva, cereales, remolacha, patata, caña de azúcar, etc.<sup>524</sup>

Pues bien, después de esta introducción, y al relacionarse la graduación de las bebidas espirituosas mencionada con la de la cerveza, es lógico que ambas entidades tuvieran unos intereses parecidos en torno a la LGCA. La FEBE, de igual modo que los Cerveceros de España, solicitó audiencia al Consejo de Estado con el mismo objetivo ya señalado.

En el caso de la FEBE, y también en relación con el artículo 17 sobre “comunicaciones comerciales prohibidas en cualquiera de sus formas”, se opuso a la redacción del artículo 17.3 párrafos d) y e). De hecho, en concreto propuso la supresión de ambos apartados, puesto que, en su opinión, lo establecido no venía exigido en la Directiva 2007/65/CE. Y también, porque no existía justificación en el expediente que acompañaba a la norma para “*tan grave decisión*”. En cuanto al párrafo d), ya se ha mencionado en el punto anterior todo lo relativo a su contenido y su evolución en la LGCA, siendo válido tal análisis también para este sector (BOE, 23-10-2009). Relacionado con el párrafo e) el contenido del mismo y del cual solicitaba FEBE su supresión era el siguiente:

*e) La comunicación comercial de bebidas alcohólicas con un nivel inferior a veinte grados cuando esté dirigida a menores, fomenta el consumo inmoderado o asocia el consumo a la mejora del rendimiento físico, el éxito social o la salud (anteproyecto LGCA, versión 3 de julio 2009).*

Relacionado con lo anterior, en la LGCA se mantuvo íntegro el apartado mencionado, tal y como estaba redactado en el texto del anteproyecto de la LGCA en dicha versión (BOE, 01-04-2010).

### 14.5 El contenido de la LGCA

En este punto se introducirán aquellos aspectos más relevantes regulados en la LGCA. Asimismo, junto a lo anterior, se aportarán algunos comentarios que puedan

---

<sup>523</sup> Federación Española de Bebidas Espirituosas (FEBE) (2016). ¿Qué es Febe? *febe.es*. Disponible en: <http://www.febe.es/quienes-somos/que-es-febe/>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

<sup>524</sup> Federación Española de Bebidas Espirituosas (FEBE) (2016). ¿Qué son las bebidas espirituosas? *febe.es*. Disponible en: <http://www.febe.es/las-bebidas-espirituosas/que-son-bebidas-espirituosas/>. [Fecha de acceso: agosto, 2016]

resultar oportunos para comprender ciertas disposiciones legales recogidas en esta norma.

Se debe advertir de nuevo, que no es objetivo aquí hacer un análisis, ni técnico ni exhaustivo de dichas disposiciones desde un punto de vista normativo propio del campo del Derecho, y menos aún, entrar a valorar la técnica legislativa empleada. Sin embargo, sí que es pertinente después de todo el recorrido mostrado en este capítulo del proceso de elaboración de la LGCA en sus tres fases (de iniciativa, constitutiva e integradora de eficacia), destacar cómo quedaron regulados, finalmente, los aspectos novedosos en materia audiovisual más importantes.

Una parte considerable de estos aspectos se ha introducido ya a lo largo de este capítulo sobre la LGCA. Sobre todo, en el punto anterior (14.4), a partir del análisis de participación de los distintos actores en el proceso de elaboración de la LGCA. Según lo mencionado, y sin ánimo de reiterar las medidas ya presentadas con anterioridad, en principio no se volverán a introducir de nuevo. Aunque se advierte que hay algunas excepciones justificadas por la necesidad de ampliar el contenido de algunas medidas específicas, que resultaron ser de novedad y de mayor importancia.

Esta parte del trabajo ha sido elaborada, fundamentalmente, a partir del texto de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, de 2010 y no de otras versiones del texto modificadas posteriormente.

En resumen, los aspectos dispuestos en la norma que se van a presentar a continuación son los siguientes: los derechos del público, en especial el derecho a recibir una comunicación audiovisual plural; los derechos de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual; el régimen jurídico básico para la prestación de servicios de comunicación audiovisual y, específicamente, se va a profundizar sobre el régimen jurídico de los servicios de comunicación audiovisual de interés general, de las licencias y finalmente, del CEMA.

#### **14.5.1 Derechos del público**

La LGCA crea un marco enfocado a la garantía de los derechos del público<sup>525</sup>. Por un lado, en el Capítulo I (Título II de la norma) se consagra íntegramente a la garantía de los derechos de los ciudadanos a recibir comunicación audiovisual en condiciones de pluralismo cultural y lingüístico (lo que implica la protección de obras audiovisuales

---

<sup>525</sup> El derecho a recibir una comunicación audiovisual plural (art.4); El derecho a la diversidad cultural y lingüística (art.5); El derecho a una comunicación audiovisual transparente (art.6); Los derechos del menor (art.7); Los derechos de las personas con discapacidad (art.8); El derecho a la participación en el control de los contenidos audiovisuales (art.9) (BOE, 01-04-2010).



europeas y españolas en sus distintas lenguas), así como a exigir ante las autoridades la adecuación de los contenidos al ordenamiento constitucional español vigente.

Por otro lado, junto a lo antes mencionado, se establecen las obligaciones de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual respecto a los menores y personas con discapacidad que merecen a juicio del legislador español y de las instituciones europeas una protección especial. No se entrará en profundidad sobre los distintos derechos del público recogidos en la LGCA. Sin embargo, merece una especial atención por su conexión con la noción de pluralismo, el “derecho a recibir una comunicación plural”. Por ello, se le dedicará el siguiente punto.

### **Derecho a recibir una comunicación audiovisual plural**

Relacionado con el “derecho a recibir una comunicación audiovisual plural” (art.4), la LGCA lo postula a través de una pluralidad de medios, tanto públicos como comerciales como comunitarios, que reflejen el pluralismo ideológico político y cultural de la sociedad. También, todas las personas tienen el derecho a que la comunicación audiovisual se preste a través de una diversidad de fuentes y de contenidos y a la existencia de diferentes ámbitos de cobertura, acordes con la organización territorial del Estado español. Esta prestación plural debe asegurar una comunicación audiovisual cuya programación incluya distintos géneros y atienda a los diversos intereses de la sociedad, especialmente cuando se realice a través de prestadores de titularidad pública.

Sobre el derecho anterior, cabe hacer un pequeño inciso. A pesar de que en la ley se establece que la programación debe incluir contenidos audiovisuales plurales, no se prevé un mecanismo específico de garantía de dicho derecho, salvo cuando éstos han sido emitidos y vulneran el marco legal. Además, desde la óptica de la titularidad del derecho ese mecanismo no existe, porque el público como sujeto real de derechos tampoco lo hace (Entrena, 2011, p.121). En otras palabras, el titular de ese derecho, es decir, el público, “*no está definido formalmente en la LGCA y de hecho la norma no le atribuye ningún remedio para garantizar su efectividad*” (Entrena, 2011, p.116). Consecuentemente, tampoco es posible que el público pueda reclamar ante los Tribunales la violación de tal derecho (Entrena, 2011, p.121).

La LGCA desgrana los requisitos que debe cumplir la comunicación audiovisual, de tal manera que, en sometimiento a los derechos y las libertades recogidos en la Constitución Española de 1978, no podrá incitar al odio o a la discriminación por razón de género o cualquier circunstancia personal o social, y debe ser respetuosa con la dignidad humana y los valores constitucionales, con especial atención a la erradicación de conductas favorecedoras de situaciones de desigualdad de las mujeres. Asimismo, la

comunicación audiovisual debe respetar el honor, la intimidad y la propia imagen de las personas y garantizar los derechos de rectificación y réplica.

### **Análisis de la regulación de los derechos del público según la LGCA**

Con respecto a los derechos del público dispuestos en la LGCA, muy pertinente es la observación general que hace Tomas de la Quadra Salcedo (2011, p.58) al poner de relieve que:

*“el régimen de libertad que establece la LGCA no es incompatible con la imposición de obligaciones que, limitando la libertad de empresa o la libertad absoluta de comunicación audiovisual, impone unos deberes que, sin embargo, no pueden entenderse –al margen de las consideraciones que puedan hacerse sobre oportunidad- que supongan unas restricciones que afecte ni al núcleo esencial ni, en la mayor parte de los casos, a la periferia de los derechos fundamentales involucrados”.*

Carmen Rodríguez (EP, 2015) opina que el planteamiento de la LGCA sobre los derechos del público, al no tratarse de una ley orgánica, sino ordinaria, resulta “raro” que se plantee como una relación de derechos, y que además lo haga de unos actores que no participan en la aplicación y ejecución de dicha ley. De modo que critica que dicho planteamiento sea de texto constitucional y considera que se trata de un derecho atípico. “Las constituciones son las que establecen los derechos, que a su vez se limitan los unos con los otros, pero la constitución no prohíbe”. La directora de asuntos regulatorios y relaciones institucionales de Atresmedia (EP, 2015), afirma que el planteamiento en cuestión fue un empeño de María Teresa Fernández de la Vega, que es jurista.

Dejando a un lado si el planteamiento del texto empleado en el Título II de la LGCA es el más idóneo o no, Morales Fernández (EP, 2015) opina a nivel general que la LGCA podría haber sido mucho más exigente y menos laxa con el sector audiovisual, sobre todo en cuanto a lo que el sector privado se refiere. Y añade:

*“De alguna manera me parece que los derechos que tienen los ciudadanos carecen de profundidad de concreción, realmente de similitud, más allá de un mensaje tipo: “el ciudadano tiene derecho a la alfabetización mediática”. Bueno pues la realidad de las cosas no es así. O el ciudadano tiene derecho a que no se emitan contenidos infantiles inapropiados en determinado horario. Bueno vale. Y que se va a fomentar la autorregulación, bueno vale. ¿Cómo lo vas a hacer realmente?”* (Morales Fernández, EP, 2015)

Desde un punto de vista contrario a lo anterior, Sacaluga (EP, 2016) destaca de forma muy positiva el catálogo de derechos recogidos en la LGCA. “Primero establece un

*catálogo de derechos -a mí me parece que eso es muy importante- es derecho formal, o sea, está ahí, es derecho real... Luego liberaliza.”*

#### **14.5.2 Derechos de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual**

La LGCA también recoge los derechos de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual<sup>526</sup> -y de igual modo que los derechos del público- se consagran en el Título II de la norma, aunque en este caso ocupan el segundo capítulo. No se entrará en detalle sobre estos derechos, sin embargo, a continuación, se introducirán diferentes comentarios sobre su regulación.

#### **Análisis de la regulación de los derechos de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual**

Desde una perspectiva del Derecho, y en línea de lo ya mencionado antes con los derechos del público, Carmen Rodríguez (EP, 2015), tampoco considera oportuno el planteamiento del texto en cuanto a los derechos de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual. Lo considera de igual modo un derecho atípico, puesto que no es un texto constitucional sino una ley que regula un sector concreto. En general, se debe advertir que toda la LGCA regula el ejercicio de varios derechos fundamentales y acomete esa labor reconociendo a su vez un cuerpo de derechos subjetivos (Azpitarte, 2011, p.214). Según Azpitarte (2011, p.214), la irrupción de los derechos fundamentales en la comprensión de la comunicación audiovisual es una novedad legislativa, pero de ningún modo una originalidad jurídica. Asimismo, Azpitarte (2011, p.214) añade que *“la nueva Ley es, por fin, una ordenación constitucionalmente adecuada, puesto que articula la comunicación audiovisual bajo el ejercicio de diversos derechos fundamentales, concretamente las libertades de expresión e información y la libertad de empresa”*.

Desde el ámbito académico, Bustamante y Corredor (2012, p.303) consideran que el capítulo 2 de la LGCA, traduce al derecho español la última directiva de servicios de comunicación audiovisual *“con un lenguaje jurídicamente insólito”*, en relación con que los prestadores tengan “derecho a...”. En la práctica, afirman los autores, se despliega una de las más neoliberales lecturas de la normativa europea de toda la Unión, un ejemplo a ello, es el tiempo de emisión de publicidad permitido por hora que puede llegar hasta los 20 minutos.

---

<sup>526</sup> Los principales derechos son los siguientes: libertad de prestación del servicio de comunicación audiovisual (art.10); El derecho de acceso a los servicios de comunicación electrónica (art.11); El derecho a la autorregulación del prestador del servicio de comunicación audiovisual (art.12); El derecho a crear canales de comunicación comercial y programas o anuncios de autopromoción (art.13); El derecho a emitir mensajes publicitarios (art.14); El derecho a emitir mensajes de venta (art.15); El derecho al patrocinio (art.16); El derecho al emplazamiento de productos (art.17) y el derecho a contratar la emisión en exclusiva de contenidos audiovisuales (art.19).

Por su lado Zallo (2011a, p.313), critica que se reconozcan más derechos a los prestadores de servicios -en concreto todo el capítulo dos con tres secciones- que al público con solamente seis títulos. Además, lamenta que la norma reduzca “drásticamente” las obligaciones mínimas de los prestadores, salvo las que ya venían en la normativa europea.

### **14.5.3 Régimen jurídico básico para la prestación de servicios de comunicación audiovisual**

De la Quadra Salcedo (2011, p.54) señala que con la LGCA el régimen de la comunicación audiovisual se ha liberalizado, y en consecuencia es un régimen de libertad, donde cada uno puede prestar servicios de comunicación audiovisual en plena libertad. Asimismo, afirma que tal régimen supone un giro de 180 grados sobre la regulación anterior, ensamblada en la idea de servicio público, con excepción entonces para la televisión por satélite y bajo petición. Tal régimen es el que se corresponde con la letra y el espíritu de la LGCA. No obstante, el catedrático de Derecho Administrativo, apunta que desde el punto de vista de las empresas públicas, lo que ellas llevan a término no es un despliegue de su libertad, sino una misión pública e institucional que contribuye a la garantía institucional del pluralismo, la neutralidad y la diversidad. Por ello, *“el sistema instaurado es un régimen de libertad con el que convive, sin distorsionarlo en su sustancia, un sistema de servicio público”* (De la Quadra Salcedo, 2011, p.68). Dicho de otro modo, se trata de una liberalización del audiovisual en un sistema dual y precisamente es, lo que hace peculiar el régimen jurídico del audiovisual (De la Quadra Salcedo, 2011, p.69).

A continuación, se desglosarán aquellos aspectos más relevantes vinculados al régimen jurídico básico para la prestación de servicios de comunicación audiovisual.

### **Régimen jurídico de los servicios de comunicación audiovisual de interés general**

Una de las grandes novedades que introduce la LGCA, es que los servicios de comunicación audiovisual radiofónicos, televisivos y conexos e interactivos son servicios de interés general. Anteriormente, la radio y la televisión estaban reguladas como servicio público esencial del que era el titular el Estado. Dichos servicios se prestan en el ejercicio del derecho a la libre expresión de ideas, del derecho a comunicar y recibir información, del derecho a la participación en la vida política y social y del derecho a la libertad de empresa y dentro del fomento de la igualdad, la pluralidad y los valores democráticos (art.22).

Para la prestación del servicio se requiere comunicación fehaciente ante la autoridad audiovisual competente y previa al inicio de la actividad (art.22). El

procedimiento regulador de comunicación previa se establece en el artículo 23. No se entrará en profundidad sobre este último aspecto.

No obstante, cuando dichos servicios se presten mediante ondas hertzianas terrestres necesitarán licencia previa otorgada mediante concurso por la autoridad audiovisual competente (art.22). El régimen jurídico de las licencias audiovisuales se establece en el artículo 24 de la norma.

En el ámbito de cobertura estatal, la competencia para el otorgamiento de las licencias, incluidas las de radiodifusión digital terrenal y onda media corresponde al Gobierno, sin perjuicio de la participación de las comunidades autónomas. A tal efecto, el Gobierno establecerá de acuerdo con las comunidades autónomas, los mecanismos de colaboración y cooperación que aseguren su participación en la planificación de licencias audiovisuales en el ámbito estatal (art.22).

En cuanto a los requisitos para acceder a las licencias, éstos se recogen en el artículo 25 de esta norma, en el caso de las limitaciones se recogen en el artículo 26. No se entrará en detalles sobre estos aspectos.

#### **14.5.4 Consideraciones alrededor de las licencias**

Una de las consecuencias del cambio de régimen jurídico general de la televisión, que en línea de lo ya mencionado dejaba de ser un servicio público de titularidad estatal, fue la renovación de los títulos jurídicos habilitantes que precisaban los operadores privados –básicamente los que empleaban el espacio radioeléctrico- para acceder al mercado audiovisual. Por tanto, de la concesión como título habilitante para la gestión indirecta de un servicio público de titularidad estatal, pasó a las licencias y a las comunicaciones previas. (Muñoz Machado, 2012, p.75). Este nuevo régimen jurídico del acceso al mercado, afirma Santiago Muñoz Machado<sup>527</sup> (2012, p.75), ha venido a reforzar a las empresas privadas y a la competencia en el sector. Por consiguiente, al dejar de ser concesionarias de un servicio público, se disuelven las obligaciones similares a las que tenían las empresas públicas. Al respecto, García Castillejo (en Fundación EOI, 2010, p.39) opina que en efecto el nuevo régimen implica para los operadores privados, por un lado, una menor presión regulatoria, y por el otro, una menor presión respecto de las obligaciones de prestación de servicio público. De manera que, ante esta nueva situación jurídica, las empresas privadas

*“se benefician de una regulación específica que les permite celebrar todo tipo de transacciones en materia de programas y, sobre todo, como novedad,*

---

<sup>527</sup> Santiago Muñoz Machazo es jurista y catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid. Asimismo, entre otros cargos y responsabilidades, es director de la Oficina Técnica de UTECA.

*transmitir y arrendar las licencias y explotar programas y servicios con bastante mayor libertad que la contemplada en la legislación anterior*” (Muñoz Machado, 2012, p.75).

La transmisión y el arrendamiento de licencias se regulan en la LGCA en el art. 29, relativo a los negocios jurídicos sobre licencias de comunicación. Ciertamente es que este aspecto tiene una gran relevancia para el sector audiovisual, puesto que *“da carta a su naturaleza a una serie de negocios que o bien estaban prohibidos o se venían dando en el mercado en un marco de ambigüedad e inseguridad jurídica”* (González Galán, 2011, p.415). En concreto, cabe destacar que cada licenciatario puede arrendar de su capacidad de emisión –con un límite del 50%– a otros interesados. Además, las licencias arrendadas no pueden ser, a su vez, subarrendadas (art.29).

Aparte de lo mencionado sobre la transmisión y el arrendamiento de licencias, otras de las novedades de dicha norma, es que se amplía hasta 15 años el periodo de concesión de licencia (art.28), que hasta la entrada en vigor era de 10 años (García Castillejo, 2012, p.113). Según la exposición de motivos de la LGCA, tal ampliación responde al objetivo de *“reforzar la seguridad”*. Por supuesto que alargar el plazo de las licencias da seguridad a sus titulares, puesto que les garantiza la continuidad en el desarrollo de su actividad económica.

No obstante, de acuerdo con Chinchilla (2011, p.394), a su vez, saca a luz inevitables paradojas de la regulación de esta actividad que se desarrolla en régimen de competencia, pero utilizando un recurso limitado, y que, asimismo, está necesitando del mercado de la publicidad, el cual ha demostrado tener sus propias limitaciones. El resultado, al final, es que durante ese tiempo en que los empresarios ejercen la actividad se excluyen al resto de sujetos de la misma. Más llamativo resulta todavía que la LGCA haya establecido un régimen de renovación automática de licencias (art.28), que con carácter general es contrario al principio de libre competencia (Chinchilla, 2011, p.395).

Se ha señalado antes que las licencias en cuestión serían previamente otorgadas mediante concurso público, siendo la autoridad audiovisual competente, la encargada para tal efecto. Así, para el ámbito estatal no era el CEMA sino el Gobierno (22.3) el responsable de tal otorgamiento. En este sentido, la norma ha optado por dejar en manos del Gobierno, con el consiguiente riesgo de politización, en lugar de encomendárselo a la autoridad audiovisual independiente (CEMA), tal y como recomienda el Consejo de Europa y como ha hecho el CAC en Cataluña (Chinchilla, 2011, p.366). Además, la LGCA solamente tenía previsto que el CEMA informará del pliego de condiciones de los concursos y las ofertas presentadas, pero sin otorgar a dicho informe carácter vinculante.

En cuanto a la regulación de los concursos, realmente no se contiene en la LGCA, aunque exista el artículo 27 “Concursos para la concesión de licencias de prestación de servicios audiovisuales”. En este sentido, dicho artículo se limita a remitirse a otras normas y solamente se disponen algunas reglas para supuestos especiales, que además según opina Chinchilla (2011, p.383), *“no se caracterizan precisamente por su realidad”*.

Finalmente, se debe destacar que el régimen de licencias de la LGCA está condicionado por la realidad *“pre-existente”* (De la Quadra Salcedo, 2011, p.59). Tal afirmación guarda su origen en el Real Decreto 944/2005 de 29 de julio por el que se aprobó el Plan Técnico de la Televisión Digital Terrestre. En este sentido cabe recordar que la norma establecía las condiciones del paso al sistema digital y el reparto del múltiplex a los diferentes operadores de televisión en ambos escenarios<sup>528</sup> (Zallo, 2010). La previsión de dicho plan después del apagón analógico, era que cada operador comercial estatal tuviera un múltiplex en exclusiva, y la televisión pública dos múltiplex. Además, también se debe recordar la Ley 10/2005 de Medidas Urgentes, la cual suprimía el límite de tres concesiones para la gestión indirecta de la televisión privada de ámbito Estatal. La norma propició un nuevo escenario legislativo que hizo posible la aparición de los canales televisivos la Sexta y Cuatro.

En definitiva, el Gobierno socialista, tal y como se ha señalado varias veces en este trabajo, junto al proceso de transición de la TDT, aprovechó ese contexto para definir el número de jugadores y el número de canales que compondría el mercado televisivo español de forma previa a la LGCA. Sin embargo, la realidad *“pre-existente”* a la que se aludía antes, *“se puede prestar a discusión en términos de oportunidad, pero no en términos de legalidad”* (De la Quadra Salcedo, 2011, p.59). No obstante, unos años más tarde, en concreto el 27 de noviembre de 2012, el Tribunal Supremo dictó una sentencia en la cual se fallaba *“la nulidad del acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de julio de 2010, por el que se asigna un múltiple digital de cobertura estatal a cada una de las sociedades licenciatarias del servicio de televisión digital terrestre de ámbito estatal, por no ser conforme a derecho”* (Tribunal Supremo, 2012). Se volverá sobre esta cuestión en el Capítulo XVIII de esta investigación.

Junto a lo anteriormente apuntado, se debe destacar la disposición transitoria segunda de la LGCA, bajo el título: “Derechos reconocidos y títulos otorgados antes de la entrada en vigor de esta ley”. Entre otros preceptos legales, en dicha disposición se recoge que las concesiones para la gestión indirecta del servicio público de radio o televisión por ondas hertzianas terrestres de ámbito estatal, autonómico o local, que no hayan sido

---

<sup>528</sup> Así, el primer escenario se vincula a la etapa de transición, y el segundo escenario, después del apagón analógico del 3 de abril de 2010.

declaradas extinguidas a la entrada en vigor de la presente Ley, se deben transformar en licencias para la prestación del servicio de comunicación audiovisual. Pero lo más significativo de dicha disposición es que la vigencia de las nuevas licencias será de quince años a contar desde la fecha de transformación de las concesiones.

#### **14.5.5 Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA)**

Uno de los aspectos más destacados, relevantes y esperados de la LGCA fue, sin lugar a dudas, la creación del CEMA establecida en su Título V (artículos 44-54). Asimismo, también fue uno de los aspectos más polémicos y controvertidos alrededor de la elaboración de la LGCA.

Dicha creación *“viene antecedida por un largo e intenso debate, en el contexto europeo y español”* (García Castillejo, 2012, p.116). Además, tal y como se ha mencionado a lo largo de este trabajo en distintas ocasiones, el caso español fue una excepción en la Unión Europea por carecer de un órgano regulador de ámbito estatal, que tuviese encomendada la importantísima función de intervenir sobre la actividad en materia audiovisual (Carrillo, 2012, p.493).

Ante la cuestión que uno podría plantearse sobre *¿cuáles son las razones que justifican crear un ente regulador independiente?*, Tornos (2011, p.505) responde lo siguiente:

*“los poderes públicos tienen intereses vinculados directamente con el ejercicio de esta actividad. Por un lado, compiten con el sector privado a través de sus medios públicos y por otro desean influir en los contenidos imponiendo un mensaje político. Pero desde otra perspectiva la regulación de lo audiovisual supone incidir sobre un sector especialmente sensible, ya que está en juego la libertad de información y la protección de minorías, como los menores.*

El CEMA como tal jamás llegó a constituirse. Las causas que forjaron la no creación del CEMA, como autoridad audiovisual independiente, son de talante muy diverso. Sobre esta cuestión se entrará detalladamente en el Capítulo XVII de esta investigación.

A continuación, se introducirán los aspectos más relevantes en torno al CEMA establecidos en el Título V de la LGCA. Se advierte que no es objetivo realizar un análisis exhaustivo sobre la regulación de dicha autoridad audiovisual, ni tampoco exponer todos los preceptos legales que la regulan, solo aquellos más relevantes.

#### **Naturaleza, fines y régimen jurídico**

El artículo 44 de LGCA establece la naturaleza del CEMA, siendo un organismo público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar. Asimismo, estará



adscrito al Ministerio de la Presidencia. Debido a la adscripción mencionada, el *status* jurídico del CEMA presenta una aparente contradicción. No obstante, Carrillo (2012, p.510) después del análisis legal de lo dispuesto en dicho artículo, señala que el CEMA forma parte del aparato administrativo del Estado. *“Aunque, en principio, no queda integrado a la administración activa subordinada al Gobierno y, por tanto, cabría deducir que no está sometido a las directrices del mismo”*. Más adelante concluye, que el CEMA dispone de una base de actuación reguladora en materia audiovisual, que le habrían de permitir disponer en el ejercicio de sus *“limitadas potestades administrativas”*, un margen suficiente de autonomía respecto de las responsabilidades que corresponden al Gobierno en la materia mencionada (Carrillo, 2012, p.511).

En el artículo 45 se establecen los fines del CEMA, en su calidad de autoridad independiente supervisora y reguladora de actividad de los medios de titularidad del Estado o que estén bajo su competencia. Así, deberá velar y garantizar el cumplimiento de los siguientes objetivos:

- a) El libre ejercicio de la comunicación audiovisual en materia de radio, televisión y servicios conexos e interactivos.
- b) La plena eficacia de los derechos y obligaciones establecidos en esta ley, en especial referencia a la protección del menor.
- c) La transparencia y el pluralismo del sector de los medios de comunicación audiovisual.
- d) La independencia e imparcialidad del sector público estatal de radio, televisión y servicios conexos e interactivos, y el cumplimiento de la misión de servicio público que le sea encomendada.

El artículo 46 establece el régimen jurídico del CEMA, el cual se regirá por lo dispuesto en la LGCA. Además, por su condición de organismo público quedará igualmente supeditado a toda la normativa administrativa. En este artículo se dispone dicha normativa. No obstante, no se va a entrar sobre esta cuestión.

## **Funciones**

Para alcanzar los fines apuntados en el artículo 45, la LGCA atribuye al CEMA en su artículo 47 un largo listado de funciones específicas de distinta naturaleza (Tornos, 2011, p.527). En este sentido, destacan, sobre todo, las funciones de informe, es decir, las relacionadas con algunos poderes del Estado. También las de control (velar y vigilar) y por último las de arbitraje (Carrillo, 2012, p.517).

Según Carrillo (2012, p.517), *“pocas de ellas comportan la atribución a la autoridad reguladora del audiovisual de capacidad decisoria sobre ámbitos o aspectos concretos”*.

Aunque entre estas últimas funciones mencionadas, se encuentra la genérica de: adoptar las medidas precisas para la plena eficacia de los derechos y obligaciones establecidos en la LGCA, así como de la normativa exigible al sector audiovisual.

A un nivel más concreto se encuentra la de aprobar el catálogo de acontecimientos de interés general para la sociedad, ya mencionado anteriormente y, de igual modo, la recepción de las comunicaciones de inicio de actividad de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual y asimismo, la llevanza del registro estatal de prestadores de servicios de comunicación (Carrillo, 2012, p.517).

Por un lado, entre las funciones de informe cabe destacar la vinculada a informar el pliego de condiciones de los concursos de otorgamiento de licencias de comunicación audiovisual que convoque el órgano competente del Gobierno, así como de las distintas ofertas presentadas. También dicha autoridad deberá decidir sobre la renovación de dichas licencias (art.28), autorizar la celebración de negocios jurídicos sobre ellas y declararlas extinguidas. Por el otro lado, también se incluye el asesoramiento a las Cortes Generales, al Gobierno, a los organismos reguladores y, a petición de ellas, a las autoridades audiovisuales independientes autonómicas en las materias relacionadas con el sector audiovisual (Carrillo, 2012, p.518).

Relacionado con las funciones de control se destacan las siguientes: verificar las condiciones sobre el respeto al pluralismo en el mercado audiovisual (según establece los artículos 36 y 37 de la LGCA); velar por el mantenimiento de un mercado audiovisual competitivo, transparente y fiable en los sistemas de medición de audiencias, y plural; vigilar el cumplimiento de la misión de servicio de los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual y la adecuación de los recursos públicos asignados para ello; evaluar el efecto de nuevos entrantes tecnológicos en el mercado audiovisual; ejercer las competencias que esta ley le confiere en relación con el cine (Carrillo, 2012, p.518).

Finalmente, con respecto a las funciones de arbitraje cabe destacar que la LGCA dispone que el CEMA puede arbitrar, cuando así se hubiera acordado de forma previa por las partes, en los conflictos que puedan surgir entre los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, así como en aquellos que se produzcan entre productores audiovisuales, proveedores de contenidos, titulares de canales y prestadores de servicios de comunicación audiovisual (Carrillo, 2012, p.519).

Con el fin de que el CEMA pueda ejercer el listado de funciones introducidas antes, la LGCA le atribuye un conjunto relevante de potestades públicas<sup>529</sup> conectadas directamente a su naturaleza de “*autoridad de regulación*” (Tornos, 2011, p.532).

---

<sup>529</sup> En el artículo 48 se dispone lo siguiente: (a) Dictar las disposiciones y actos precisos para el adecuado ejercicio de las competencias que le atribuye la LGCA, y para el desarrollo de aquellas medidas que le habiliten expresamente al efecto. (b)

## Organización y garantías de independencia

La organización y garantías de independencia del CEMA se establecen en los artículos 49-52 de la LGCA. Sin entrar en el detalle sobre todo lo dispuesto sobre los órganos directivos (art.49), se debe destacar que el CEMA estará formado por la presidencia, la vicepresidencia y siete consejerías, cuyos titulares estarán nombrados por el Gobierno mediante real decreto. Además, se establece que los miembros serán elegidos por mayoría cualificada de tres quintos del Congreso de los Diputados.

En cuanto al Estatuto personal del CEMA establecido en el artículo 50, cabe destacar que el mandato de los integrantes del Consejo tendrá una duración de 6 años, no renovable. El Consejo se renovará parcialmente cada 3 años, por grupos de cuatro y cinco de sus integrantes por el tiempo que reste. La dedicación de sus miembros será exclusiva con absoluta independencia del Consejo del Gobierno y de los operadores del sector. Asimismo, estarán sujetos al régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración General del Estado.

La LGCA crea en su artículo 51 un Comité Consultivo de apoyo, que garantizará la participación de diferentes colectivos y asociaciones sociales en el cumplimiento del CEMA y de sus competencias y funciones. De acuerdo con García Castillejo (2012, p.119) se crea así una vía institucional de interlocución entre la autoridad audiovisual y diferentes entidades vinculadas al sector audiovisual español.

Finalmente, en el artículo 52 se regula la garantía patrimonial y financiera del CEMA, contando éste con patrimonio propio e independiente de la Administración General del Estado, que será determinado reglamentariamente. Además, el control económico y financiero del CEMA se llevará a término mediante comprobaciones periódicas o procedimientos de auditoría, a cargo de la IGAE<sup>530</sup>, sin perjuicio de las funciones que corresponden al Tribunal de Cuentas.

Según García Castillejo (2012, p.120), El CEMA se configura como organismo independiente respecto de los poderes públicos y de los agentes presentes en el mercado audiovisual. Dicha independencia se garantiza tanto por la forma de elección de los miembros de su órgano colegiado de toma de decisiones, como de cara a su financiación.

---

Requerir a los prestadores del servicio de comunicación audiovisual los datos necesarios para comprobar el cumplimiento de sus obligaciones. (c) Realizar inspecciones, a cuyo efecto, el personal dependiente del CEMA tiene la condición de autoridad pública. (d) Requerir el cese de aquellas prácticas que contravengan las disposiciones establecidas en la LGCA y sus normas de desarrollo. (e) Adoptar las medidas provisionales necesarias para garantizar la eficacia de sus resoluciones en los términos previstos en el artículo 72 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. (f) Instruir y sancionar las conductas tipificadas como infracciones en esta norma cuando se produzcan en el mercado audiovisual estatal.

<sup>530</sup> Intervención General de la Administración del Estado

## **Responsabilidad**

El artículo 53 de la LGCA dispone el control parlamentario del CEMA. De forma anual, dicho organismo elevará a las Cortes Generales un informe sobre el desarrollo de sus actividades y sobre la situación del mercado audiovisual. La presidencia del CEMA deberá comparecer ante la Comisión parlamentaria competente para dar cuenta de tal informe, tantas veces como se considere oportuno.

El artículo 54 de dicha norma instituye que las disposiciones y actos que dicte el CEMA, en el ejercicio de las potestades administrativas conferidas por la LGCA, pondrán fin a la vía administrativa y serán recurribles en vía contencioso-administrativa.

## **Régimen sancionador básico**

El régimen sancionador básico se establece en los artículos 55-61 de la LGCA, comprendido en el Título VI. No es objetivo en este punto introducir lo considerado a criterio del legislador para calificar las diferentes acciones fraudulentas y sus correspondientes infracciones, clasificadas en muy graves, graves y leves.

Finalmente, dicho régimen se rige por los principios generales previstos en el Capítulo II del Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y su desarrollo reglamentario.

### **14.6 Aspectos de la LGCA que beneficiaron a UTECA**

A continuación, se va a presentar una tabla que incluirá una columna con la lista de intereses de UTECA<sup>531</sup> y posteriormente, una segunda columna que contendrá un breve análisis concreto sobre cómo se regularon dichos intereses en la LGCA. Seguidamente, ya fuera de la tabla, pero siguiendo la numeración establecida para cada uno de los intereses introducidos, se responderá a la cuestión sobre si éstos fueron satisfechos o no en la norma. En caso afirmativo se intentará explicar hasta qué punto, y en caso negativo, se introducirá la razón por la cual se considera que no.

---

<sup>531</sup> Estos intereses fueron detectados a partir del discurso de Alejandro Echevarría en la Jornada Anual UTECA 2008 y de las entrevistas a Carmen Rodríguez de Atresmedia y Mario Rodríguez de Mediaset (EP, 2015).

**TABLA 9: COMPARATIVA INTERESES UTECA Y ASPECTOS REGULADOS EN LA LGCA**

INTERESES UTECA SOBRE LA LGCA	ASPECTOS REGULADOS EN LA LGCA
<p>1. La LGCA debía ser de aplicación general en todo el territorio español y con eficacia para todas las televisiones, siendo la mayor parte de sus preceptos de carácter de norma básica (UTECA, 2008).</p>	<p>La LGCA nace con vocación universal con la intención de terminar con una legislación obsoleta y dispersa. Es un texto normativo básico que ordena de una sola vez la radio y la televisión, la emisión pública y privada, en abierto o previo pago y de manera independiente de la tecnología utilizada (Chinchilla y Azpitarte, 2011, p.19). Así, su universalidad supone que su ámbito de aplicación engloba tanto a la radio como a la televisión, de forma independiente a sus coberturas y del medio de difusión (Junquera, 2011, p.71) A su vez, el alcance de la norma viene determinado por la distribución competencial establecida en la Constitución, <i>“de ahí que sus disposiciones, para las emisiones de cobertura autonómica y local, recibirán un complemento inexorable en el desarrollo legislativo autonómico”</i> (Chinchilla y Azpitarte, 2011, p.19).</p>
<p>2. La prohibición de la publicidad y la obligación de contenidos de servicio público para la televisión pública deben ser normas que obliguen por igual a todas las públicas: nacional, autonómica y municipal” (UTECA, 2008).</p>	<p>En la norma se regula con carácter general el servicio público de comunicación audiovisual con independencia del ámbito territorial en el que actúen (Medina, 2011, p.467-468). Para definir el servicio público, la norma ha seguido el esquema que se contenía en la LRTTE de 2006. La ley establece con carácter general unas misiones y objetivos de la función de servicio público. Se prevén dos mecanismos de control que deberán ser aprobados de forma periódica. Por un lado, se establecerán los objetivos generales de la función de servicio público (cada 9 años) y su desarrollo y concreción a través de un contrato-programa (plazos inferiores a 9 años) para todos y cada</p>

	<p>uno de los canales, mediante suscripción por el Estado y las comunidades autónomas (Medina, 2011, p.478). La LGCA atribuye de forma expresa el control de la gestión y del cumplimiento de la función de servicio público por un lado a las Cortes Generales, los Parlamentos autonómicos y órganos de Gobierno local y por el otro lado, a las autoridades audiovisuales competentes (Medina, 2011, p.477)</p> <p>La LGCA diseña un sistema de financiación del servicio público en que los ingresos públicos se destinarán, en exclusiva, para sufragar el coste neto del servicio. Lo establecido no significa que no puedan realizar actividades comerciales, sino que no podrán asignar fondos públicos a este tipo de actividades.</p> <p>Asimismo, <i>“los servicios de interés económico general de comunicación audiovisual radiofónica, televisiva, conexos e interactivos de titularidad estatal no admitirán ninguna forma de comunicación comercial audiovisual, ni la emisión de contenidos audiovisual en sistemas de acceso condicional, <u>sin perjuicio de las excepciones que su normativa específica de financiación establezca</u>”.</i></p> <p>Se dispone que el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales deberán determinar normativamente, para su ámbito de competencia, el sistema de financiación de su servicio público, que habrá de ser compatible con la normativa vigente en materia de competencia. El Estado ya estableció el sistema de financiación de la CRTVE en la Ley de Financiación de 2009 (Medina, 2011, p.482).</p>
<p>3. Relacionado con el Plan Técnico Nacional de TDT aprobado en 2005, UTECA solicitó al Gobierno socialista que cada televisión pública tuviera, como máximo, un múltiplex digital</p>	<p>Lo solicitado por UTECA implicaba modificar el Plan Técnico Nacional de TDT de 2005, algo que no estaba previsto realizar en la LGCA. Sin embargo, vinculado a lo anterior, la LGCA</p>

<p>(UTECA, 2008).</p>	<p>prohíbe al Estado reservar o adjudicar a los prestadores de titularidad pública más del 25% del espacio radioeléctrico disponible para el servicio de televisión en el ámbito estatal de acuerdo con el Plan Técnico <b>Nacional correspondiente</b>. Esta medida estuvo recogida anteriormente en <b>la Ley 7/2009, de 3 de julio, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones (BOE, 04-07-2009)</b>.</p>
<p>4. En cuanto a la regulación de la publicidad, UTECA advirtió que la interpretación más restrictiva de la legislación comunitaria presentaba varias amenazas que no debían trasladarse a la LGCA (UTECA, 2008). Antes de la aprobación de la norma estaba establecido en la legislación, un total de 17 minutos de emisión de publicidad por hora: 12 minutos (anuncios + televenta) y 5 minutos (autopromoción). Su interés se vincula a que la nueva LGCA no fuera más restrictiva que lo dispuesto previamente. En este sentido, Carmen Rodríguez (EP, 2015) señala, que a cambio de apoyar al CEMA, pudieron negociar cuestiones como un mejor tratamiento de las telepromociones o de la autopromoción. En otras palabras, que ambas formas de publicidad no computaran en el cómputo legal máximo permitido de 12 minutos por hora, quedando así excluidas.</p>	<p>A pesar de que España finalmente fue denunciada ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por no poner el límite europeo de emisión de publicidad a 12 minutos por hora, el Gobierno socialista mantuvo sus criterios en la LGCA. La norma establece 12 minutos de publicidad por hora (solo teniendo en cuenta el conjunto de mensajes publicitarios y la televenta) y 5 minutos extras de autopromoción por hora. Además, permite 3 minutos adicionales por hora de telepromociones (con un límite de hasta 36 minutos al día). En el caso del patrocinio y el emplazamiento de producto no computaba de ninguna forma.</p> <p>La novedad introducida por la LGCA es que se suprime los límites diarios de emisión (con excepción de las telepromociones). En consecuencia, los operadores pueden emitir hasta 17 minutos horarios de publicidad de forma constante (Pina y Mesa, 2011, p.292)</p>
<p>5. UTECA solicitó la derogación concerniente a la obligación que tenían las televisiones privadas en invertir el 5% de sus ingresos brutos del año anterior en cine.</p>	<p>La LGCA no derogó dicha obligación. No obstante, se incluyen las series para el cómputo del 5% de los ingresos del año anterior en invertir en el audiovisual, y a las que podrán dedicar hasta el 40% del total, puesto que hay que reservar un 60% para films cinematográficos, del cual 50% a la producción independiente.</p>

<p>6. Sobre la TDT en movilidad, UTECA quería ser adjudicatarios de una frecuencia para poder ser prestador de este servicio (UTECA, 2008).</p>	<p>La LGCA establece que se requerirá licencia en los mismos términos de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual para la prestación del servicio de comunicación audiovisual de televisión en movilidad y servicios conexos. Como criterio para la acreditación de la solvencia de los candidatos en los concursos de otorgamiento se tendrá en cuenta la experiencia acumulada como prestadores del servicio de comunicación audiovisual. La concesión de este tipo de licencias es un tema más reglamentario que no se resuelve en concreto en la LGCA y que estaba previsto desarrollarse <i>a posteriori</i>.</p>
<p>7. En general, la postura pública de UTECA alrededor de la creación del CEMA en la segunda legislatura de Zapatero, no fue clara ni a favor ni en contra. Cabe recordar que en el discurso de Echevarría en la Jornada Anual UTECA 2008, no hizo mención alguna a dicha autoridad audiovisual. Sin embargo, Carmen Rodríguez (EP, 2015) afirma que, en las negociaciones con el Gobierno socialista en la elaboración de la LGCA, se acordó a cambio de que no se opusiesen al CEMA, obtener algunas cuestiones en materia publicitaria y sobre el régimen de licencias. Lo mencionado conduce a pensar que, efectivamente UTECA estaba en contra del CEMA, o al menos existían discrepancias entre sus miembros.</p> <p>Una muestra de ello fue, que UTECA solicitó al Partido Popular en la tramitación de la norma en las Cortes Generales que votaran en su contra (Cortés, EP, 2015).</p>	<p>La LGCA crea y regula la autoridad audiovisual española. Dicha autoridad deberá convivir con las autoridades independientes de las diferentes comunidades autónomas. El CEMA es el órgano regulador y supervisor del sector audiovisual que debe ejercer sus competencias bajo el principio de independencia de los poderes políticos y económicos (García Castillejo, 2012, p.119). Dicha independencia se garantiza tanto por la forma de elección de los miembros de su órgano colegiado de toma de decisiones, como de cara a su financiación (Castillejo, 2012, p.120).</p> <p>Se le reconocen una serie de funciones y potestades, entre las cuales se encuentra las de carácter sancionador, a la hora de aplicar el régimen de infracciones tasados en la LGCA. Lo dispuesto sobre el CEMA en el Título V de la LGCA se ha introducido de forma más detallada en el punto 14.5.5. Sin embargo, cabe destacar que no disponen de la competencia de convocatoria de concurso y de otorgamiento de licencias, con excepción de las prórrogas automáticas cada 15 años.</p>



	Además, tampoco tiene la 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, 2011a, p.315)
8. Con respecto al régimen de las licencias, el objetivo de UTECA fue <i>“introducir importantes novedades sobre todo a efectos de permitir negocios jurídicos sobre las licencias”</i> (Mario Rodríguez, EP, 2015).	En la LGCA se amplía hasta 15 años el periodo de concesión de una licencia. Se debe tener en cuenta que anteriormente, el periodo de una concesión era de 10 años. Además, se establecen las renovaciones automáticas de estas licencias por el mismo plazo si se cumplen con unas determinadas condiciones. Asimismo, la norma permite la transmisión y el arrendamiento de dichas licencias, pero no su subarrendamiento.

Fuente: elaboración propia

### **¿Las reclamaciones de UTECA sobre la LGCA tuvieron éxito?**

- 1) Tal como se puede apreciar en la tabla 9, la primera petición fue satisfecha en términos generales en la LGCA, sobre todo con lo que respecta a que la mayoría de los preceptos tuvieran el carácter de norma básica. Ahora bien, relacionado también con el interés número 2, se debe destacar que lo que realmente quería UTECA, era una televisión pública autonómica y local sin publicidad y con obligaciones de servicio público. Esta demanda no se consiguió: *“serán las distintas leyes que regulen las radios y televisiones públicas y su financiación en los distintos ámbitos territoriales, las que deberán concretar y desarrollar lo dispuesto en la LGCA con carácter básico”* (Medina, 2011, p.489)
  
- 2) No fue satisfecho al nivel que le hubiera gustado a UTECA. No obstante, se ponen las bases para que la televisión pública autonómica y local siga el ejemplo de RTVE. Como se decía antes, será la normativa adoptada en los distintos ámbitos territoriales donde se concrete y desarrolle lo dispuesto en la LGCA con carácter básico. Sin embargo, cierto es que en la LGCA, la televisión pública autonómica y local se define de igual modo que la Estatal, como “servicio de interés económico general” y se aplica por primera vez la doctrina europea exigiendo su definición

y financiación legal, el pluralismo reforzado de la elección de sus órganos directivos y la concreción de sus misiones en mandato marco de 9 años y los contratos-programas para todos y cada uno de los canales suscritos entre el Estado y las comunidades autónomas. En términos generales la norma prohíbe la financiación mediante comunicaciones comerciales *“sin perjuicio de las excepciones que su normativa específica de financiación establezca”*. En este sentido, de acuerdo con Bustamante (2013, p.264), esta última frase deja la puerta abierta a la soberanía de cada comunidad autónoma. Asimismo, la financiación pública se limita al coste neto de sus misiones de servicio público.

- 3)** No. Tal como se ha señalado el Plan Técnico Nacional de TDT no se modificó en la LGCA. Según lo previsto en éste, después del apagón analógico el 3 de abril de 2010, se abrió el proceso de adjudicación de múltiples completos a cada uno de los operadores y en concreto, RTVE dispuso finalmente de dos múltiplex completos. No obstante, se debe recordar la autolimitación a los operadores de titularidad pública en el mercado televisivo, que, primero en la Ley 7/2009, de 3 de julio, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones, y después en la LGCA, el Estado no podrá reservar o adjudicar a los operadores públicos más del 25% del espacio radioeléctrico. En consecuencia, el 75% como mínimo se reserva para los operadores privados y sin que haya máximos.
- 4)** Sí. En efecto, la publicidad se liberaliza aún más (Zallo, 2011a, p.314). En el sentido de que la LGGCA ha flexibilizado la utilización de las comunicaciones comerciales audiovisuales por parte de los operadores (Pina y Mesa, 2011, p.296). Además, se debe tener en cuenta que éste era uno de los intereses más relevantes para UTECA, puesto que de la emisión de publicidad dependen sus ingresos y beneficios. La novedad introducida por la LGCA de suprimir los límites diarios, y por tanto, posibilitar la emisión de publicidad de un máximo de 17 minutos<sup>532</sup> (12 minutos de mensajes publicitarios y televenta más 5 minutos de autopromoción) por hora de forma constante, implicó la posibilidad de poder emitir 120 minutos más de publicidad por día. *“Este incremento permite que los operadores no tengan que sacrificar las franjas de menor audiencia para compensar los excesos del prime time”* (Pina y Mesa, 2011, p.292). Además, la concesión adicional de 3 minutos de telepromoción

---

<sup>532</sup> Hasta 12 minutos por hora de mensajes publicitarios y televenta y 5 minutos por hora de autopromoción. Ambos límites cuantitativos no tienen límite diario, a diferencia de los 3 minutos extras permitidos de telepromoción con límite diario de 36 minutos.

por hora, contando el límite de 36 minutos máximos por día, se trató de una clara fuente adicional de financiación para los operadores. Tampoco se puede olvidar que el hecho de que el patrocinio y el emplazamiento no computara, implicó otras fuentes de financiación para este sector (Pina y Mesa, 2011, p.294-295). En definitiva, *“en la práctica se despliega una de las más liberales lecturas de la normativa europea”* (Bustamante, 2013, p.265) en materia publicitaria, puesto que la LGCA permite, teniendo en cuenta el límite diario señalado de la telepromoción, que haya horas del día que se puede llegar a emitir hasta 20 minutos por hora de publicidad. Un máximo muy alejado de los 12 minutos por hora que recoge la normativa europea, ya que en este cómputo incluye todas las formas publicitarias existentes.

- 5) En este caso concreto no se satisfizo en la LGCA, el interés de UTECA en derogar la obligación de invertir el 5% de sus ingresos brutos del año anterior en cine. Sin embargo, cabe destacar que en el cómputo del 5% se incluyeron las series, pudiendo dedicarles hasta el 40% del total. En consecuencia, se redujeron *“drásticamente”* las obligaciones que se contenían en la Ley del Cine (Zallo, 2011a, p.313). En la misma línea, de acuerdo con Bustamante (2013, p.266) cabe considerar como *“desregulación”, “la rebaja práctica de los compromisos de inversión de las cadenas privadas en cine, una vieja reivindicación de los grupos comerciales (...)”*.
  
- 6) El interés de UTECA en disponer de una frecuencia como prestador del servicio de comunicación audiovisual de televisión en movilidad y servicios conexos no se resuelve en la LGCA. Sin embargo, el criterio basado en tener en cuenta la experiencia acumulada como prestadores de servicios de comunicación audiovisual, está claro que favorecía claramente a los miembros de UTECA en un futuro concurso. Ni la CMT, ni la CNC estuvieron de acuerdo con dicho criterio en su informe sobre el proyecto de la LGCA. En concreto la CMT (2009b), señaló que *“si únicamente se tuviera en cuenta la experiencia en servicios audiovisuales se estaría discriminando a otras entidades que ya vienen prestando el servicio, lo que alteraría las condiciones de competencia en un servicio emergente como la televisión en movilidad”*. En la misma línea, la CNC (2009), apuntó que *“la discriminación a favor de los candidatos que más experiencia poseen puede dar lugar a que nuevos entrantes, sin o con menos experiencia que los operadores*

*consolidados, no puedan acceder al servicio de televisión en movilidad, o simplemente se vean disuadidos de hacerlo”.*

- 7) Como se ha mencionado antes, el hecho de que UTECA no se opusiera al CEMA, fue un requisito fundamental para que pudieran negociar con el Gobierno socialista otros aspectos dispuestos en la LGCA. Para algunos académicos como Zallo (2011a, p.315), el CEMA nacería *“debilitado”* y *“prácticamente sin competencias”*. Uno de los aspectos más destacables en el sentido anterior, es que se excluye de sus funciones la concesión de licencias privadas. De igual modo, Bustamante (2013, p.264) considera que *“las competencias se ven notablemente recortadas”* en comparación con el primer anteproyecto de Ley del CEMA de 2005. En este sentido, cierto es lo criticado por ambos académicos. Sin embargo, no es posible con la información que se dispone en esta investigación, confirmar hasta qué punto UTECA tuvo influencia en acordar con el Gobierno socialista lo dispuesto en el Título V sobre dicha autoridad audiovisual. Asimismo, tampoco se puede olvidar que el CEMA como tal, jamás llegó a constituirse. Al respecto, Morales Fernández (EP, 2015) confirma que los operadores de televisión privada en abierto *“se salieron con la suya presionando para que el CEMA no fuera operativo. Porque evidentemente a ellos les beneficia que sea la Administración la que regule el sector audiovisual, puesto que siempre van a tener la capacidad de presionar a la administración con las editoriales, porque en el fondo son grupos multimedia”*.
- 8) UTECA salió muy beneficiada en la negociación del nuevo régimen de licencias. Así, se introdujeron novedades fundamentales sobre este aspecto en la LGCA, que deben entenderse asimismo como privilegios. Especialmente, alrededor de la duración del periodo de concesión, que aumentó de 10 a 15 años. También por lo que respecta a la renovación de forma automática de estas licencias por el mismo plazo de tiempo, si se cumplen algunas condiciones recogidas en la norma. Sobre este último punto, de acuerdo con Zallo (2011a, p.313) lo dispuesto conduce a *“una perpetuidad”*. Igualmente, a diferencia de legislaciones anteriores, se podrán celebrar negocios jurídicos con dichas licencias, -previa autorización de la autoridad audiovisual competente- incluidos su transmisión y arrendamiento, no así su subarrendamiento, siempre que se cumplan las condiciones que marca la LGCA (Benito García, 2013, p.54). En este sentido,

desde el sector más crítico, esta novedad se considera *“una invitación al descontrol audiovisual”* (Zallo, 2010).

En este punto se ha puesto de manifiesto como UTECA tuvo una gran influencia en las negociaciones sobre los aspectos dispuestos en la LGCA que eran de su interés. Así, se puede afirmar que la mayoría de los intereses principales de UTECA sobre la norma, fueron satisfechos a nivel general en mayor o en menor medida. Como es lógico, aparte de lo mencionado anteriormente, es muy probable que existieran otros intereses y otros aspectos concretos alrededor de la LGCA que no se hayan introducido y analizado en este punto por no disponer de tal información. Sin embargo, es pertinente destacar dos aspectos de la LGCA que, sin tener constancia de ello, podrían haber sido negociados de igual modo entre UTECA y el Ministerio de la Presidencia. Por ejemplo, se reducen las obligaciones de los prestadores privados de servicio de comunicación audiovisual al no mencionarse los informativos, ni la obligación de cumplir con los compromisos asumidos en la oferta ganadora del concurso. De igual modo, no plantea obligaciones de producción interna, sólo las limitaciones europeas (Zallo, 2011a, p.313). En cuanto al régimen sancionador básico, un aspecto que llama mucho la atención, puesto que favorece directamente a este tipo de prestadores, es el art.61 en el que se dispone:

*“No incurrirá en responsabilidad administrativa el prestador del servicio de comunicación audiovisual, ni los prestadores de los servicios de comunicación electrónica y de servicio de catálogo de programas, cuando emitan comunicaciones comerciales elaboradas por personas ajenas al prestador y que supongan una infracción de acuerdo con la normativa vigente sobre publicidad”* (Art. 61, BOE, 04-04-2010).

Esta exoneración de responsabilidad de los operadores privados de la emisión de publicidad ilícita fue duramente criticada por AUC. Así, en línea de lo ya apuntado anteriormente, la asociación consideró que tal impunidad administrativa supondría un grave perjuicio para los consumidores y advertía que podía dar lugar a todo tipo de abusos en la utilización de formatos cada vez más agresivos de comunicación comercial (AUC, 2009e). Por el contrario, Pina y Mesa (2011, p.310) opinan que el legislador actuó de forma acertada, puesto que evita posibles riesgos de censura previa de contenidos protegidos por el derecho fundamental de la libertad de expresión.

Finalmente, tal y como se ha comprobado en este punto, de los ocho intereses de UTECA detectados alrededor de la LGCA, la asociación consiguió - aunque no siempre en su totalidad- que se materializaran la mayor parte de ellos en la norma. Todo apunta a que muy probablemente existieron otro tipo de reclamaciones que también fueron satisfechas

en la ley aunque no se hayan podido detectar en esta investigación. En cualquier caso, en línea de lo señalado anteriormente a lo largo de este capítulo, es evidente que las televisiones privadas fueron las grandes beneficiarias de la nueva norma general.

#### **14.7 Los beneficios para el Gobierno socialista de la aprobación de la LGCA**

Finalmente, en el último punto de este capítulo, se van a introducir una serie de respuestas a dos cuestiones distintas: ¿por qué fue positiva la aprobación de la LGCA para el Gobierno de Zapatero?, y ¿qué ganó el Gobierno socialista al negociar directamente con UTECA la LGCA y favorecerla?

En cuanto a la primera cuestión, el Gobierno socialista cumplió con una histórica promesa electoral al aprobar una norma básica de carácter general, que regulara todo el sector audiovisual español y que terminara con la inseguridad jurídica. Al respecto cabe destacar que tal promesa ya apareció en su programa electoral de 2004. Y cuatro años más tarde, volvió a aparecer en el programa electoral de 2008. En este sentido, cabe recordar que su aprobación era de tal importancia para el Ejecutivo de Zapatero, que incluso el presidente comunicó en su discurso de investidura de 2008, que en su segunda legislatura aprobaría la LGCA<sup>533</sup>. Finalmente, dicha promesa se cumplió, aunque con seis años de demora. Este es el aspecto positivo de la norma más destacado entre los entrevistados de esta investigación (Batet, EP, 2015; Carmen Rodríguez, EP, 2015; Casas, EP, 2015; directivo sector audiovisual, EP, 2015; Malaret, EP, 2015; Morales Fernández, EP, 2015; Óscar López, EP, 2015; Pérez Tornero, EP, 2015; Sacaluga, EP, 2016)

También relacionado con la primera cuestión, el Gobierno socialista cumplió al aprobar la LGCA con sus obligaciones europeas en materia audiovisual. En concreto, al transponer al Derecho español, la Directiva 2007/65/CE de Servicios de Comunicación Audiovisual del Parlamento Europeo y el Consejo de 11 de diciembre de 2007. Sin embargo, esta transposición se debía efectuar a más tardar el 19 de diciembre de 2009. Y aunque es cierto que se produjo con un retraso de tres meses en relación a la fecha indicada, en cualquier caso, la diferencia fue mucho menos significativa que la se produjo en la incorporación de versiones anteriores (Barata y Fita, 2012, p.165). Así, el Gobierno culminó el plan para la reforma del sector audiovisual socialista diseñado en 2004. El plan se modificó considerablemente, pero las tres normas centrales previstas para reformar el sector audiovisual finalmente se llevaron a término.

Con respecto a la segunda cuestión, ¿qué ganó el Gobierno socialista al negociar directamente con UTECA la LGCA y favorecerla?, las formulamos en formato de hipótesis.

---

<sup>533</sup> Rodríguez Zapatero (2008): *“y aprobaremos la Ley destinada a regular el sector audiovisual, la ampliación de sus posibilidades y los medios para asegurar la tutela de la infancia y de los valores constitucionales de sus contenidos”*.

El esfuerzo del Gobierno socialista en la segunda legislatura en conservar el poder ayudaba a crear alianzas de interés con los miembros de UTECA. El objetivo sería buscar un trato informativo preferente de cara a las elecciones por parte del sector de la televisión comercial en abierto, que era mayoritariamente contrario a la política socialista (Zallo, 2011a, p.320, Bustamante, 2013, p.283). De este modo, el favoritismo del Gobierno ante UTECA en la elaboración de la norma y su contentamiento, le permitiría *“ganar nuevas amistades mediáticas ante el acelerado deterioro de la imagen socialista”* (Zallo, 2011b, p.53), consiguiendo, además, más cobertura en este sector.

La segunda hipótesis es negativa: el interés del Gobierno socialista en generar un escenario pacífico, es decir, de no conflicto con el sector de las televisiones comerciales en abierto. En este sentido, se parte de la idea de que los medios de comunicación tienen mucho poder puesto que son artífices de la opinión pública, y, por consiguiente, es mejor tenerlos a “todos” contentos en un contexto cercano a las elecciones generales, favoreciendo así un clima más neutral informativo y lejos de la confrontación.

La tercera y última hipótesis, concierne a que el Gobierno de Zapatero para poder cumplir con su promesa electoral ya histórica (2004 y 2008) y sus obligaciones europeas -que tenían fecha límite en diciembre de 2009-, tuvo la necesidad de elaborar la LGCA rápidamente. Al ir muy justos de tiempo, también porque se acercaba la fecha del apagón analógico (3 de abril de 2010) y a sabiendas que era una norma muy compleja y política, decidió pactar directamente con UTECA, - actor principal y más relevante en términos económicos-, optando por el camino más fácil, rápido y seguro. Junto a lo dicho, se tiene que sumar el carácter ejecutivo de María Teresa Fernández de la Vega, quien asumió toda la responsabilidad de manera muy personal en la elaboración de la LGCA. Y decidió apostar por la línea más corta y poder cumplir con su palabra y la de su presidente y partido político.





**EPÍLOGO: POLÍTICAS Y REGULACIÓN EN  
MATERIA AUDIOVISUAL EN EL MANDATO  
POPULAR (2012-2015)**



## **CAPÍTULO XV: MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE ADMINISTRACIÓN DE LA CRTVE**

### **15.1 Nuevo Gobierno, nuevas políticas de comunicación y más recortes**

Zapatero anticipó en junio de 2011 la convocatoria de elecciones generales para el 20 de noviembre de ese mismo año. En la práctica supuso la caída *“en desgracia”* de diferentes iniciativas legales impulsadas por el Gobierno socialista, entre ellas, *“la frustración, una legislatura más, por la no constitución de la autoridad audiovisual independiente en España”* (García Castillejo, 2011).

El Partido Popular ganó ampliamente las elecciones generales del 20 de noviembre, con el 44,64% de los votos, obteniendo así una mayoría absoluta de 186 escaños en el Congreso de los Diputados. Por su parte, el Partido Socialista con 110 diputados, cosechó su peor resultado histórico. La crisis económica y financiera y la mala gestión por parte de Zapatero fueron las causas principales<sup>534</sup>. De este modo quedó inaugurada la X legislatura, marcada por el dominio del PP, que también gozaba de mayoría en el Senado, pero con la misma crisis (Bustamante, 2013, p.299).

El cambio gubernamental trajo consigo cambios en las políticas de comunicación. Las principales iniciativas fueron, en parte, consecuencia de la aplicación de su programa electoral de 2011. Así, entre los compromisos en material audiovisual se encontraban el de la creación de un organismo regulador de las telecomunicaciones y el sector audiovisual y la introducción de la posibilidad de privatizar las televisiones públicas autonómicas, limitando así las deudas (Blasco, 2013, p.218). Sin embargo, de acuerdo con Bustamante (2013, p.302), el programa del PP sobre lo que *“España necesita”* es más interesante por lo que se omite o sugiere que por lo que afirma.

En el sentido de omisión, no se incluía el reformar la elección del Consejo de Administración de RTVE con el Real Decreto-ley que el PP aprobaría en abril de 2012 para modificar el régimen de administración de la CRTVE previsto en la LRTTE<sup>535</sup> de 2006. Tampoco su intención de recortar el presupuesto de RTVE en 200 millones de euros y quitarles un múltiplex, intereses que ya materializaron como proposición de Ley en el Congreso de los Diputados cuando estaban en la oposición en el último año de la IX legislatura (Bustamante, 2013, p.306).

Tempranamente, en el primer Consejo de Ministros celebrado en diciembre de 2011, el Gobierno popular anunció el recorte para 2012 del presupuesto de gastos de

---

<sup>534</sup> Cué, C.E. (21-11-2011). España entrega al PP todo el poder. *elpais.com*. Disponible en: [http://politica.elpais.com/politica/2011/11/21/actualidad/1321832133\\_971045.html](http://politica.elpais.com/politica/2011/11/21/actualidad/1321832133_971045.html) [Fecha de acceso: septiembre, 2016].

<sup>535</sup> Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal (BOE, 06-06-2006).

RTVE de 204 millones de euros. Una cifra que presentaba un 17% del presupuesto total. Más adelante, en los Presupuestos Generales del Estado para 2013, añadió un recorte suplementario de 50 millones de euros (Bustamante, 2013, p.306). Según afirma Sacaluga, (EP, 2016), las sucesivas pérdidas económicas de RTVE en los siguientes años del cambio de Gobierno –en concreto, 113 millones de euros de déficit en 2012 y 2013 respectivamente, y 134 millones de euros en 2014- fue consecuencia directa de la aplicación de la política de recortes popular. *“¿Cuál es la causa?, ¿la supresión de la publicidad? La causa es que usted me ha quitado 204 millones el primer año, 50 millones el segundo año y luego los ha mantenido en el tercero”* (Sacaluga, EP, 2016).

Opinión contrapuesta fue la que ofreció el presidente de la Corporación, Leopoldo González-Echenique, en la comisión de control parlamentario. Así, durante su comparecencia cuestionó el sistema de financiación aprobado en 2009 por el Gobierno socialista, que eliminó la publicidad de la televisión pública. Y sobre el modelo en cuestión afirmó: *“se está viendo tres años después que no tiene ni estabilidad ni permanencia”*<sup>536</sup>. En cuanto a González-Echenique, también abogado de Estado, cabe recordar que fue el primer presidente electo por la mayoría absoluta del Partido Popular en 2012, después de que modificaran la legislación para eliminar el sistema de mayorías reforzadas en la designación del presidente recogido en la LRTTE de 2006. Precisamente sobre esta cuestión tratará el siguiente punto.

Finalmente, cabe señalar que durante el mandato popular (2011-2015) la amenaza del Ejecutivo en traer de vuelta la publicidad a RTVE fue recurrente. Carmen Rodríguez (EP, 2015) apunta que, si tal decisión se llevase a término, aparte de distorsionar el mercado, sería un gran problema para la CRTVE puesto que *“obviamente nosotros no haríamos aportaciones”*. En cuanto al problema de financiación de RTVE, Carmen Rodríguez (EP, 2015) lo atribuye fundamentalmente a un problema de gastos, sobre todo porque casi el 40% de sus ingresos se destinan a personal. *“TVE tiene tres veces el número de personal que tenemos entre Mediaset y Atresmedia juntos, y cada uno de nosotros hacemos cinco o seis canales y TVE solo hace cinco”* (Carmen Rodríguez, EP, 2015).

## **15.2 La “regubernamentalización” de la CRTVE en 2012**

En julio de 2011, después de la marcha del presidente de la CRTVE, Alberto Oliart, y con las siguientes elecciones próximas, el PP se negó a pactar con el Gobierno socialista un nuevo presidente. Así, durante el fin de la IX legislatura no se substituyó a Oliart y se estableció un sistema de rotación para ocupar dicho cargo entre los miembros del Consejo

---

<sup>536</sup> Gómez, R.G. (20-05-2013). RTVE cierra 2012 con un déficit de 113 millones de euros. *elpais.com*. Disponible en: [http://cultura.elpais.com/cultura/2013/03/20/television/1363811757\\_444540.html](http://cultura.elpais.com/cultura/2013/03/20/television/1363811757_444540.html) [Fecha de acceso: septiembre, 2016].

de Administración<sup>537</sup>. El entendimiento entre los dos partidos mayoritarios en las Cortes Generales tampoco llegó después de las elecciones generales del 20 de noviembre de 2011 (Blasco, 2013, p.218).

Según el partido popular, esta situación mostraba la ineficacia de la LRTTE de 2006, *“puesto que no permite renovar el Consejo de Administración con la agilidad necesaria para evitar que se paralice el funcionamiento de la Corporación”* (BOE, 21-04-2012). La norma establecía la designación de los miembros del Consejo de Administración y del presidente de la CRTVE a partir de un sistema de mayorías reforzadas en las Cortes Generales (mayoría de dos tercios). El Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la CRTVE, previsto en la Ley 17/2006, de 5 de junio, permite elegir a los consejeros, tanto los cinco que elige el Congreso como los 4 que elige el Senado por mayoría absoluta en una segunda votación transcurridas 24 horas en el caso de que en la primera no se haya logrado la mayoría de dos tercios. Para la designación del presidente, si no logra la mayoría de dos tercios en el Congreso de los Diputados en una primera votación, en la segunda, también transcurridas 24 horas, se podrá designar por mayoría absoluta.

De este modo, el Gobierno de Rajoy cambió la LRTTE DE 2006 mediante un Real Decreto-ley, justificado la *“urgente necesidad”* del acto normativo *“a la actual situación de parálisis en el funcionamiento de la CRTVE que tiene lugar desde el mes de julio de 2011 unida a la necesidad inaplazable de adoptar determinadas decisiones fundamentales para la Corporación”*, según justificaba el propio texto (BOE, 21-04-2012). Estas *“decisiones fundamentales”* consistían en reducir el número de miembros del Consejo de Administración de 12 a 9, así se eliminan tres consejeros cuya designación corresponde al Congreso de los Diputados, dos de ellos elegidos a propuesta de los sindicatos más representativos. Asimismo, según contiene la norma, con el fin de garantizar la presencia de los sindicatos dentro de los órganos de CRTVE se modifica la composición del Consejo Asesor para incluir un consejero designado por los sindicatos. Además, dentro de la modificación de la designación del Consejo de Administración de la CRTVE, se concreta que, en caso de vacante anticipada de alguno de sus miembros, la persona a quien se elija, lo será por el tiempo restante del mandato de su antecesor. Y finalmente, aludiendo a *“los principios de austeridad y eficiencia que presiden actualmente la configuración del sector público”*, justificaron una tercera medida en la que se elimina las retribuciones fijas que hasta ese momento recibían los miembros del Consejo de Administración, siendo substituidas por indemnizaciones por asistencia a las sesiones del Consejo. Al respecto

---

<sup>537</sup> Gómez, R.G. (08-07-2011). La negativa del PP a pactar un nuevo presidente bloquea RTVE. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2011/07/08/sociedad/1310076006\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2011/07/08/sociedad/1310076006_850215.html) [Fecha de acceso: julio, 2016].

cabe destacar que la medida no afectaba al presidente de la Corporación (BOE, 21-04-2012).

Fue Leopoldo González-Echenique, el primer presidente de la Corporación escogido en segunda votación en junio de 2012 con los votos a favor de PP y CiU. Desde entonces con excepción de dicho presidente, ninguno de los miembros del Consejo de Administración tuvo dedicación profesional plena, cosa que reforzaba el poder máximo ejecutivo (Blasco, 2013, p.219).

Al respecto Sacaluga (EP, 2016), miembro del consejo de administración de CRTVE, explica que *“yo ahora mismo estoy cumpliendo mi horario laboral y además de eso tienes que asumir las mismas competencias que tenías antes”*. Así que la situación actual que vive el Consejo de Administración es una *“locura”*. Básicamente porque no se ha modificado lo establecido en la LRTTE de 2006, en relación al amplio papel del Consejo de Administración, basado en unas competencias y responsabilidad penales y civiles *“muy amplias”*. En este contexto, Sacaluga (EP, 2016) afirma que el control y la gestión que es el papel que debe asumir el Consejo, es muy difícil llevarlo a cabo. *“Y sobre todo es muy difícil hacerlo cuando existen mayorías que al final bloquean cualquier decisión que no sea la del presidente”* (Sacaluga, EP, 2016).

En opinión de Fran Llorente (2016, p.169), director de informativos de TVE (2004-2012): *“El Partido Popular demostró que un decreto-ley puede dejar una ley casi irreconocible. Desmontó la exigencia de un presidente de consenso y reabrió las puertas a la televisión de partido”*. En la misma línea, y de acuerdo con Peña Moya (2013, p.238), el Real Decreto-ley 15/2012, *“hace vulnerable a RTVE frente al intervencionismo político, pues pone en peligro la independencia del Consejo de Administración al aceptar la mayoría absoluta como vía de nombramiento y limita en él la presencia social al oscurecer la posición sindical”*. En definitiva, se trató de una *“regubernamentalización”* que anuló el principal logro democrático de la reforma de RTVE del 2006 (Bustamante, 2013, p.307).

La intervención del Gobierno popular en la CRTVE no se terminó con la aprobación de estas medidas, sino que empezaron con ellas. Con la llegada del nuevo presidente empezaron los cambios internos en la Corporación. El mismo día que González-Echenique tomó posesión del cargo, incluso antes de que designara el director de TVE, nombró como nuevo director de informativos a Julio Someano, substituyendo así a Francisco Llorente (Blasco, 2013, p.219). Además, en pocos meses cesaron a más de 50 periodistas, directores de telediarios y programas, jefes de áreas, los directores de todos los informativos territoriales y presentadores como Pepa Bueno, Ana Pastor y Xavier Fortes (Llorente, 2016, p.169). Una auténtica *“caza de brujas”* que se agudizó hasta verano de 2012, afectando incluso a redactores (Bustamante, 2013, p.309).

Como era de esperar, las políticas implementadas del Gobierno popular también afectaron a los contenidos, teniendo una incidencia negativa sobre el pluralismo informativo. Así lo demuestran algunos estudios académicos en sus trabajos, como el de Humanes y Fernández Alonso (2015, p.284), los cuales concluyen aparte de lo mencionado, que se pone de manifiesto la injerencia gubernamental y la débil articulación de las organizaciones profesionales, dos de los rasgos distintivos del sistema mediático mediterráneo, según la clasificación de Hallin y Mancini (2004). En la misma línea, Soengas y Rodríguez Vázquez (2014, p.1237) concluyen en su trabajo comparativo que los mayores índices de pluralismo y neutralidad se localizan en los telediarios de 2008 y en los del primer semestre de 2012, mientras que los niveles más elevados de enfoques tendenciosos y de politización de la información, se registran en el segundo semestre de 2012 y en 2013.

Las nuevas políticas aplicadas a RTVE también afectaron a los índices de audiencia que empezaron a disminuir. Así, desde el acceso a la presidencia de Leopoldo González-Echenique a finales de junio de 2012, La 1 empezó a descender años tras año hasta situarse, incluso, por debajo del 10% de la cuota de pantalla<sup>538</sup>. En junio de 2012 su cuota de pantalla media fue de 11,5%, mientras que, en 2015, la media registrada fue del 9,8%<sup>539</sup>. También los informativos dejaron de ser la referencia y fueron superados por los de las televisiones privadas. En concreto, entre julio del 2012 y julio del 2013 el género informativo perdió 300.000 espectadores (Peña Moya, 2013, p.315).

Sacalulga (EP, 2016) relaciona la pérdida de audiencia de TVE con la pérdida de credibilidad como consecuencia de la “regubernamentalización”, y también, por los recortes económicos del Gobierno popular que afecta en la calidad de los contenidos.

---

<sup>538</sup> Fernández, E. y Piña, R. (26-09-2014). La caída de González-Echenique... y de la audiencia de RTVE. *elmundo.es*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/television/2014/09/26/54240024e2704e0b728b458b.html>. [Fecha de acceso: septiembre, 2016]

<sup>539</sup> Gómez, R.G. (05-01-2016). El duopolio privado se afianza y TVE toca fondo. *elpais.com*. Disponible en: [http://cultura.elpais.com/cultura/2016/01/04/television/1451929875\\_479242.html](http://cultura.elpais.com/cultura/2016/01/04/television/1451929875_479242.html). [Fecha de acceso: septiembre, 2016]

## **CAPÍTULO XVI: LA POSIBILIDAD DE EXTERNALIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN DE LAS TELEVISIONES PÚBLICAS AUTONÓMICAS**

La actividad legislativa del Gobierno popular sobre el servicio público tampoco se limitó a nivel estatal. Así en el programa electoral popular de 2011 se introducía la posibilidad de privatizar las televisiones públicas autonómicas. Esta medida se implantó con la aprobación de la Ley 6/2012, de 1 de agosto, de modificación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, para flexibilizar los modos de gestión de los servicios públicos de comunicación audiovisual autonómicos (BOE, 02-08-2012). La norma se justifica en el preámbulo aludiendo a *“la situación económica y la necesidad por parte del Conjunto de Administraciones Públicas de acometer actuaciones que faciliten la consolidación presupuestaria y el saneamiento de las cuentas públicas”* (BOE, 02-08-2012). De este modo, la medida dispone que las comunidades autónomas puedan decidir sobre la prestación del servicio público de comunicación audiovisual. En concreto, podrán optar por la gestión directa o indirecta del mismo a través de distintas fórmulas que incluyan modalidades de colaboración público-privada (BOE, 02-08-2012).

Asimismo, la norma deroga los apartados de la LGCA que prohibían la externalización de la producción de informativos y que exigían, que al menos el 50% de la programación, fuera de producción propia (Blasco, 2013, p.220). Por consiguiente, por un lado, la reforma en cuestión legalizaría algunos casos de situación de externalización que ya presentaban algunas televisiones autonómicas antes de la aprobación de esta norma, en especial las creadas alrededor del año 2000, pero por encima de todo, se abría la puerta a un mayor grado de externalización. Por otro lado, se posibilitaba también la privatización de televisiones históricas (Blasco, 2013, p.220).

Para Bustamante (2013, p.310), la modificación legal estuvo elaborada *“a medida de TV Madrid y Canal 9 de Valencia, caracterizadas desde hacía años por su despilfarro económico a favor de periodistas y productoras amigas y su manipulación descarada de la información”*. En cualquier caso, después de la aprobación de la medida, ambas televisiones emprendieron importantes procesos de externalización de la producción, que repercutió también a la plantilla a través de ERES masivos. En el caso de TV Madrid afectó a 861 empleados, y en el caso de Canal 9 a 1.167 (Blasco, 2013, p.220).

En la misma línea, cuando la norma se estaba tramitando en el Congreso de los Diputados, por cierto, con competencia legislativa plena y mediante trámite de urgencia, el Partido Socialista criticó que la medida se trataba de una puerta abierta para que *“los amigos del PP”* se hicieran con el control de las televisiones públicas autonómicas. En este sentido, según indica un artículo de El País, Esperanza Aguirre y Dolores de Cospedal fueron *“especialmente combativas”* para forzar dicho cambio de la LGCA. Y anunciaron ya



en aquel momento, su intención de privatizar la televisión pública de la Comunidad de Madrid y Castilla la Mancha respectivamente. Por el contrario, otros Gobiernos autonómicos como los de Cataluña, País Vasco y Galicia, anunciaron su intención de mantener el modelo de servicio público establecido<sup>540</sup>.

Finalmente, la norma dispone también una serie de obligaciones a los prestadores públicos autonómicos, como la fijación de un límite máximo de gasto para el ejercicio económico que no podrá rebasarse en ningún caso. También, dichos prestadores deberán presentar un informe anual en el que se demuestre que la gestión de estas televisiones se adecúa a los principios de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, también fruto de la iniciativa legislativa del Gobierno de Rajoy (BOE, 02-08-2012).

---

<sup>540</sup> Gómez, R.G. (31-05-2012). Primer paso para la privatización de las televisiones autonómicas. *elpais.com*. Disponible en: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/05/31/actualidad/1338478246\\_650209.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/05/31/actualidad/1338478246_650209.html). [Fecha de acceso: septiembre, 2016]

## **CAPÍTULO XVII: LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (CNMC)**

Se ha apuntado anteriormente, que la iniciativa del Partido Popular para crear un organismo regulador de las telecomunicaciones y el sector audiovisual también fue recogida en su programa electoral de 2011. De igual modo, se ha señalado que el avance de las elecciones generales a de noviembre de 2011 supuso en la práctica la paralización de la constitución del CEMA.

Sin embargo, cabe matizar que tal paralización no solamente se debió al anticipo de elecciones. También hubo una demora injustificada por parte del Partido Socialista en aplicar este aspecto de la LGCA (Castillejo, EP, 2015). Aunque hubo un retraso considerable, también es cierto que, para agilizar su creación, el Consejo de Ministros el 2 de junio de 2011 acordó llevar a cabo los contactos necesarios con los grupos parlamentarios para elegir a los siete miembros (presidente y seis consejeros). Tal designación requería una mayoría de tres quintos del Congreso en la primera votación, y si no se alcanzaba tal acuerdo, pasados dos meses se celebraría una nueva en la que solo sería necesaria mayoría absoluta, con lo cual, no sería necesario el apoyo del PP<sup>541</sup>. No obstante, el Ejecutivo socialista fue incapaz de ponerse de acuerdo en el Congreso de los Diputados para obtener una mayoría absoluta y poder elegir a sus miembros (Malaret, 2011, p.25). Y en este último intento del Partido Socialista para constituir el CEMA, al final CiU se opuso y no les apoyó (Morales Fernández, EP, 2015).

Junto a lo anterior, se debe sumar un contexto político complejo marcado por la campaña electoral ante unos comicios próximos. También la rotunda y radical oposición del Partido Popular ante una autoridad audiovisual independiente de este tipo. Y, por último, como ya se ha introducido antes, la presión que ejerció UTECA al Gobierno socialista para evitar que el CEMA se constituyese (Morales Fernández, EP, 2015). Con la llegada al poder del Partido Popular, no hubo futuro para el CEMA: se modifica la LGCA y se aprobó la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). Esta ley eliminaba el CEMA y asignaba sus funciones a la Administración Estatal y a otro organismo de nueva creación, la CNMC. Se trata de *“un regulador independiente que agrupa competencias de una amplia panoplia de mercados regulados, así como las funciones en materia de control de conductas anticompetitivas”* (Vidal y Boix, 2014; p18).

El modelo de autoridad audiovisual independiente que llevó a término el Gobierno popular fue distinto al que proponía en su programa electoral de 2011, que básicamente

---

<sup>541</sup> Gómez, R.G. (14-06-2011). El PP trata de bloquear el Consejo Audiovisual. *elpais.com*. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2011/06/14/sociedad/1308002406\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2011/06/14/sociedad/1308002406_850215.html) [Fecha de acceso: septiembre, 2016].

establecía que se integraría con el sector de las telecomunicaciones. Un modelo muy defendido también por Ángel García Castillejo (EP, 2015). Se incorporó el CEMA a un regulador multisectorial mientras que buena parte de las competencias volvían al Gobierno. Este hecho,

*“supone el alejamiento de la realidad audiovisual española de la práctica comparada de nuestro entorno inmediato en términos institucionales, donde el sector audiovisual es supervisado por autoridades independientes puras o en las que converge el tema de las telecomunicaciones”* (Gavara, 2013).

En otras palabras, la atribución de competencias en materia audiovisual a una autoridad de carácter multisectorial con competencias en diferentes y variados sectores de la actividad económica (energía, comunicaciones electrónicas, el transporte ferroviario, las instalaciones aeroportuarias o el sector postal), es un fenómeno *“absolutamente singular”* (Malaret y Timón, 2014, p.457). Desde una perspectiva general, la concentración en un único organismo de las potestades relativas a estos sectores, y al mismo tiempo, la atribución a este mismo organismo de aquellos poderes destinados a garantizar la competencia, ha sido fuertemente cuestionada tanto por la doctrina jurídica como por la literatura económica (Malaret, 2014, p.140).

En la exposición de motivos de la ley se justifica la creación de la CNMC a partir de múltiples factores. Se pretende establecer autoridades de supervisión *ex ante* y *ex post* menos estancas y evitar un marco institucional demasiado complejo. Para ello, se busca una simplificación orgánica que redunde en la supresión de posibles duplicidades. Además, se alude al contexto de crisis y a la necesidad de impulsar la austeridad en la Administración Pública, aprovechando las economías de escala derivadas de la existencia de funciones de supervisión iguales o parecidas, metodologías y procedimientos de actuación análogos y, sobre todo, conocimientos y experiencia común (García Castillejo, 2014; BOE, 05-06-2013).

En opinión de Gavara (2013), las funciones son muy diferentes: si el CEMA entre sus prioridades se encontraba garantizar el libre ejercicio en la comunicación audiovisual, la plena eficacia de los derechos del público y la transparencia y el pluralismo en el sector, así como la independencia e imparcialidad del sector audiovisual público (art.45 LGCA), la finalidad de la CNMC es garantizar el correcto funcionamiento, la transparencia y una competencia efectiva en los sectores integrados, inclusive el audiovisual. De este modo, se pasó de una autoridad como el CEMA cuya principal función era la garantía de los derechos del público, a una autoridad focalizada en el mercado audiovisual en la que el público es un mero consumidor. Según lo dicho, la Ley 3/2013 tiene un enfoque *“marcadamente económico o reduccionista”* (Malaret y Timón 2014, p.463).

Con respecto a las funciones y competencias de la CNMC en el ámbito audiovisual, en comparación con el CEMA, Malaret y Timón (2014, p.467) apunta que su ámbito de actuación se muestra más limitado y focalizado a la supervisión de contenidos<sup>542</sup> que en otras tareas como la garantía del pluralismo concerniente al acceso al mercado de prestación de servicios audiovisuales. En este sentido, una serie de competencias que volvieron al departamento ministerial correspondiente, ya fuese el Ministerio de Industria o el de la Presidencia, como las funciones vinculadas a la garantía del pluralismo. Entre ellas se encuentran el informar el pliego de condiciones de los concursos de las licencias y decidir sobre sus renovaciones; autorizar los negocios jurídicos sobre las licencias y verificar el cumplimiento de las condiciones en materia de limitación de adquisición de participaciones (Malaret y Timón 2014, p.505). La potestad de conceder licencias en la LGCA no la tenía el CEMA sino el Gobierno y este aspecto se mantuvo igual con la CNMC.

También retornaron a los ministerios otras competencias, como la definición y control del catálogo de acontecimientos de interés general y administrar las faltas graves y muy graves de las televisiones privadas (Bustamante, 2013, p.312). De acuerdo con Gavara (2013) una administración independiente requiere un proceso de designación que garantice esa característica. En el caso del CEMA se preveía la designación parlamentaria total de sus miembros con una mayoría cualificada de consenso (tres quintos) o absoluta en el caso de que hubiera acuerdo en dos meses. Por el contrario, en la CNMC sus diez miembros son nombrados directamente por el Gobierno y el Parlamento los ratifica. La consecuencia es que se cuestiona el carácter independiente de la CNMC. Sobre este aspecto, García Castillejo (EP, 2015) considera que *“desde el punto de vista de su independencia del Gobierno, la independencia de la CNMC es más que cuestionable”*.

La parte positiva de la Ley de creación de la CNMC es que supuso finalmente la institucionalización efectiva de un organismo de control del audiovisual externo al Gobierno. De este modo, se puso fin a una anomalía única en Europa. Sin embargo, de acuerdo con Malaret y Timón (2014, p.508), y tal como se ha señalado a lo largo de este capítulo, la constitución de la CNMC no ha supuesto un fortalecimiento de la autoridad audiovisual independiente y además se han reducido las competencias que la LGCA había asignado inicialmente al CEMA, *“siendo una paradoja que precisamente todo aquello que tiene que ver con la estructura y composición del mercado del audiovisual se haya sustraído a la CNMC”*.

Los testimonios entrevistados en esta investigación se muestran contrarios al modelo de autoridad audiovisual independiente, elegido por el Partido Popular a través de

---

<sup>542</sup> Especialmente en el ámbito de protección de los menores y discapacitados frente a contenidos de ficción y contenidos comerciales (Malaret y Timón, 2014, p.467)

la CNMC (Carbonell, EP, 2015; Carmen Rodríguez, EP, 2015; García Castillejo, EP, 2015; Gutiérrez, EP, 2016; directivo del sector audiovisual, EP, 2015; Mario Rodríguez, EP, 2015; Pérez Tornero, EP, 2015; Sacaluga, EP, 2016). En cambio, Elisenda Malaret (EP, 2015) matiza esta oposición, pues si bien es partidaria de una autoridad audiovisual independiente pura, es decir, sin que se integre en una autoridad multisectorial o con el sector de las telecomunicaciones, reconoce que la CNMC es *“independiente”* y que sus consejeros son altos funcionarios que tienen *“bastante conocimiento; el problema es el tema de los contenidos, que no se trabaja como se debería”*.

Alejandro Perales (EP, 2015), presidente de AUC, hace un balance muy positivo de la actuación de la CNMC desde su constitución. *“Realmente la sección audiovisual de la CNMC ha asumido que es una autoridad audiovisual independiente, y, por tanto, sus actuaciones han mejorado la calidad de la protección de los espectadores considerablemente”*. No obstante, Perales (EP, 2015), matiza que otra cosa muy distinta es que AUC, desde un principio como asociación haya defendido *“la existencia de un consejo audiovisual que fuera verdaderamente independiente del Gobierno y que, además, fuera sustantivo en sus competencias”*.

## **CAPÍTULO XVIII: LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 27 DE NOVIEMBRE DE 2012 Y EL CIERRE DE NUEVE CANALES TDT**

### **18.1 Introducción**

El 6 de mayo de 2014, nueve canales de la TDT de cobertura nacional cesaron sus emisiones a consecuencia de la ejecución de la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2012 (BOE 21-12-2012). En la sentencia se fallaba:

*“la nulidad del acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de julio de 2010, por el que se asigna un múltiple digital de cobertura estatal a cada una de las sociedades licenciatarias del servicio de televisión digital terrestre de ámbito estatal, por no ser conforme a derecho”* (Tribunal Supremo, 2012).

Después de que el Tribunal Supremo hiciera pública dicha sentencia, el Gobierno popular decidió en marzo de 2013, que ejecutaría el fallo del Tribunal Supremo, una vez finalizara el proceso de liberalización del dividendo digital (Díaz-González y Quintas-Froufe, 2015, p.339). El dividendo digital nace con el fin de poder ampliar la disposición de espacio radioeléctrico por los operadores de telecomunicaciones. La Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones de noviembre de 2007 acordó atribuir la banda 790-862 MHz, que hasta ese momento estaba reservada a la televisión, a los servicios de comunicaciones electrónicas. Este proceso de introducción por el que se reduce el espectro radioeléctrico dedicado a la televisión gracias a la digitalización y aparece nuevo espacio radioeléctrico es lo que se denomina dividendo digital. No obstante, primero debía producirse el cese total de las emisiones analógicas de televisión. La fecha inicialmente prevista por el Gobierno popular para liberar el dividendo digital era el 31 de diciembre de 2014 (Ministerio de Industria, 2012). Sin embargo, finalmente se atrasaría y los operadores de televisión comercial afectados pudieron seguir emitiendo todos sus canales de modo provisional (Díaz-González y Quintas-Froufe, 2015, p.339).

Sin embargo, más adelante el Tribunal Supremo dio de plazo hasta el 6 de mayo de 2014 para que los operadores privados de ámbito nacional cumplieran de forma íntegra y efectiva dicha Sentencia. En consecuencia, el 26 de marzo de 2014, el Ministerio de Industria dirigido por José Manuel Soria, requirió a las cuatro compañías mencionadas anteriormente que cesaran la emisión de dichos canales antes del plazo límite marcado por el Tribunal Supremo<sup>543</sup>. Las compañías afectadas no tuvieron más opción que acatar esta decisión. Sin embargo, siempre han afirmado que tienen derechos adquiridos para seguir explotando sus canales (Díaz-González y Quintas-Froufe, 2015, p.332).

---

<sup>543</sup> Gómez, R.G. (27-03-2014). Industria ordena cerrar nueve canales de TDT antes del 6 de mayo. *elpais.com*. Disponible en: [http://cultura.elpais.com/cultura/2014/03/27/television/1395932043\\_301621.html](http://cultura.elpais.com/cultura/2014/03/27/television/1395932043_301621.html). [Fecha acceso: noviembre, 2015]

Al empezar el año 2014, las empresas privadas con licencia eran cuatro: Atresmedia, Mediaset España, Net TV y Veo TV. En este sentido, cabe recordar que, anteriormente, la Cuatro y La Sexta habían sido absorbidas por Mediaset España y Atresmedia, respectivamente. Así, la oferta de canales comerciales de TDT -ya fuesen en abierto o de pago- antes de la ejecución de la sentencia era de veintiocho canales entre las cuatro compañías. Atresmedia y Mediaset disponían de diez canales cada una. Y por su parte, Net TV y VEO TV tenía de forma individual cuatro canales más. Los canales según la distribución mencionada eran los siguientes:

- **Atresmedia:** Antena 3, Antena 3 HD, Neox, Nova, La Sexta, La Sexta HD (simulcast), Gol T (de pago), Nitro, Explora y La Sexta 3.
- **Mediaset:** Telecinco, Telecinco HD (simulcast), FDF, Cuatro, Cuatro HD (Simulcast), Divinity, Boing, Energy, La nueve y La Siete.
- **Net TV:** Disney Channel, Paramount Channel, MTV e Intereconomía.
- **Veo TV:** Discovery Max, 13 TV, AXN (de pago) y la Tienda en casa (Díaz-González y Quintas-Froufe, 2015, p.331).

## 18.2 El acatamiento de la sentencia y el cierre de nueve canales TDT

Finalmente, Atresmedia decidió cerrar los canales Nitro, Xplora y La Sexta 3. Mediaset España optó por dejar de emitir la Siete y Nueve. Veo TV por su parte cesó AXN y el canal de la tienda en casa. Y, por último, Net TV cerró MTV e Intereconomía<sup>544</sup>.

Infraestructuras y Gestión 2002, S.L. fue la empresa que presentó la demanda contra la Administración General del Estado y las empresas licenciatarias de la TDT de ámbito nacional (Díaz-González y Quintas-Froufe, 2015, p.332). La empresa con sede en Vitoria y dedicada a la distribución de señales de televisión, puso dicha demanda a pesar de que en su día no optó por las concesiones<sup>545</sup>

De este modo cabe cuestionarse ¿qué motivó a Infraestructuras y Gestión 2002, S.L. a poner el pleito? Según Ignacio Sánchez Pasquín, uno de los responsables de la compañía, manifestó que el motivo fue abrir el mercado televisivo<sup>546</sup>. *“A nuestro juicio, es ilegal y va contra directivas europeas de espectro, que una tecnología que permite pasar de 6 a 24 canales, estos queden en las mismas manos”*<sup>547</sup>.

---

<sup>544</sup> Gómez, R.G. (11-04-2014). Guerra entre Industria y las televisiones por el cierre de canales. *elpais.com*. Disponible en: [http://cultura.elpais.com/cultura/2014/04/11/television/1397239318\\_939842.html](http://cultura.elpais.com/cultura/2014/04/11/television/1397239318_939842.html). [Fecha de acceso: noviembre, 2015]

<sup>545</sup> Gómez, R.G. (19-03-2014). ¿Quién apaga la televisión? *elpais.com*. Disponible en: [http://cultura.elpais.com/cultura/2014/03/18/television/1395173635\\_205785.html](http://cultura.elpais.com/cultura/2014/03/18/television/1395173635_205785.html). [Fecha de acceso: noviembre, 2015]

<sup>546</sup> Uriondo, M.Á. (21-04-2014). Esplendor y caída del imperio TDT. *expansion.com*. Disponible en: <http://www.expansion.com/blogs/uriondo/2014/04/21/esplendor-y-caida-del-imperio-tdt.html>. [Fecha de acceso: noviembre, 2015]

<sup>547</sup> Redacción (05-05-2014). La empresa causante del apagón TDT nos responde a las cuestiones clave: ¿Quiénes son y qué ganan? *vertele.com*. Disponible en: <http://www.vertele.com/noticias/la-empresa-causante-del-apagon-tdt-nos-responde-a-las-cuestiones-clave-quienes-son-y-que-ganan/>. [Fecha de acceso: noviembre, 2015]

### **18.3 El proceso de modificación de las concesiones en la Ley 10/2005 de Medidas Urgentes y en el Real Decreto 944/2005**

Con el objetivo de entender la resolución judicial del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2012, es necesario considerar, lo ya introducido en el capítulo VI de esta investigación, sobre el contexto del proceso de implantación a la TDT, y en concreto, sobre la aprobación de la Ley 10/2005 de Medidas Urgentes<sup>548</sup> y el Real Decreto 944/2005<sup>549</sup> de 29 de julio. A nivel general, la aprobación de ambas normas supuso una salida a la situación de la TDT, la cual se encontraba paralizada después del fracaso del modelo instaurado por Aznar en 1997, y la desaparición de Quiero TV.

Asimismo, hubo un proceso de modificación del objeto de las concesiones existentes que se establecieron en la Ley 10/2005 y el Real Decreto 944/2005, que culminó con la asignación de un múltiple a cada concesionario existente en abril de 2010 antes de la entrada en vigor de la LGCA. El nuevo marco legal de 2005 también permitió la ampliación del número de radiodifusores existentes, con una nueva concesión que finalmente fue para La Sexta. Por tanto, en aquel contexto había cinco radiodifusores establecidos (De la Quadra Salcedo, 2013, p.2).

Según este autor, el Real Decreto 944/2005 se caracterizó por su singularidad, puesto que no tenía únicamente un contenido normativo propiamente dicho, sino un contenido de carácter resolutorio o, en todo caso, de cobertura de decisiones singulares. En este sentido, la norma va dirigida, aparte de a todos los ciudadanos, concretamente, a los concesionarios existentes en aquel momento. A estos últimos les impone directamente obligaciones (emitir en digital, además de analógico) o indirectamente les faculta para pedir incorporarse a un proceso de impulso y desarrollo de la TDT que determina que obtengan determinados derechos siempre que asuman determinadas obligaciones (De la Quadra Salcedo, 2013, p.5).

Cabe recordar que la norma establecía dos tipos de escenarios, uno de transición de la televisión analógica a la digital y otro distinto para después del apagón analógico. En el primer escenario recogido en la disposición adicional 2ª, se define una posición de partida, en que todos los concesionarios existentes tienen que emitir en digital, además de continuar con sus emisiones analógicas. También se añade el anuncio de convocatoria de un nuevo concurso para dos canales digitales para el nuevo operador (La Sexta) (De la Quadra Salcedo, 2013, p.6).

---

<sup>548</sup> Ley 10/2005, de 14 de junio, de medidas urgentes para el impulso de la Televisión Digital Terrestre, de liberalización por cable y fomento del pluralismo (BOE, 15-06-2015).

<sup>549</sup> Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre (BOE, 30-07-2005).



Junto a la situación de partida, se dispone la disposición transitoria cuarta, concerniente a la posibilidad de que los concesionarios que así lo pidiesen antes de 7 días desde la entrada en vigor de la norma, tenían derecho a explotar hasta el apagón analógico dos canales digitales más. Por tanto, tres canales digitales en total, puesto que se tiene que sumar el previsto en la posición de partida. Las condiciones para acceder a uno o dos canales adicionales al de partida, dependían del cumplimiento de condiciones que eran más gravosas para el tercer canal que para el segundo (De la Quadra Salcedo, 2013, p.6).

En el mes de julio de 2005 y con un plazo de una semana, las cinco empresas concesionarias de televisión comercial respondieron a las condiciones exigidas por el Gobierno, comprometiéndose así a cumplir con los compromisos establecidos y solicitaron los canales digitales adicionales mencionados (Díaz-González y Quintas-Froufe, 2015, p.335).

Más tarde, el Consejo de Ministros del 25 de noviembre de 2005, acordó otorgar dos canales a Gestevisión Telecinco, S.A; Antena3 de Televisión, S.A. y Sogecable, S.A. y un canal adicional a las dos sociedades que solo emitían en digital desde su origen, Net TV, S.A. y Veo Televisión, S.A. También se acordó la adjudicación de dos nuevos canales de TDT a Gestora de Inversiones Audiovisuales La Sexta, S.A.

En cuanto al escenario final dispuesto en la disposición transitoria quinta, para aquellos concesionarios que decidieran impulsar la TDT –que como se ha visto antes fueron todos ellos- consistió en concederles acceso a los cuatro canales de un múltiple, siempre y cuando hubieran cumplido con las previsiones establecidas en el escenario de transición y una vez finalizado el proceso el 3 de abril de 2010 con el apagón analógico (De la Quadra Salcedo, 2013, p.6-7).

En la práctica, los concesionarios fueron cumpliendo las condiciones exigidas por el Gobierno socialista en el escenario de transición. Y tal como estaba previsto, el 3 de abril de 2010, se produjo el apagón analógico y ese mismo día se publicó en el BOE el Real Decreto 365/2010, de 26 de marzo, por el que se regula la asignación de los múltiples de la Televisión Digital Terrestre tras el cese de las emisiones de televisión terrestre con tecnología analógica. En la norma publicada en el BOE el 3 de abril de 2010 se establecían las bases para acceder, con previa solicitud y tras el apagón analógico, al múltiple digital de cobertura estatal dispuesto en el Real Decreto 944/2005, siempre y cuando se hubieran cumplido con todas las exigencias impuestas. La LGCA entraba en vigor el 1 de mayo de 2010. Sólo quedaban 27 días para que una nueva legislación audiovisual impusiera sus condiciones en la adjudicación de licencias.

Los operadores presentaron dicha solicitud y fueron preparando toda la documentación solicitada. La LGCA establece claramente la obligación de concurso

siempre que se otorguen nuevas licencias de servicios de comunicación audiovisual por ondas hertzianas. La LGCA entró en vigor el 1 de mayo de 2010 y los múltiples no se habían asignado. No fue hasta el acuerdo del Consejo de Ministros del 16 de julio de 2010 cuando se asignó un múltiple digital de cobertura estatal a cada una de las sociedades licenciatarias del servicio de TDT de ámbito estatal sin concurso público (Consejo de Ministros, 2010).

Para algunos juristas no es una nueva concesión. En relación al Real Decreto 944/2005:

*“No se trataba de nuevas concesiones sino de modificar las ya existentes. (...) Lo que cambia el nuevo marco, por tanto, es que no hace falta una concesión para cada uno de los canales, sino que la misma concesión se modifica para permitir que comprenda cuatro canales” (De la Quadra Salcedo, 2013, p.7)*

Así, el Real Decreto 944/2005 fue el fundamento de una constante y real actividad de modificación del contenido material de la concesión y de asunción de obligaciones y derechos para los concesionarios y para el Estado. Por ello, no se trató de *“una letra muerta en el papel del BOE que solo se activara con el acuerdo del Consejo de Ministros del 16 de julio de 2010”* (De la Quadra Salcedo, 2013, p.8).

Dicho acuerdo fue el acto final de constatación de que el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el Estado, se habían ejecutado de manera satisfactoria por los concesionarios, antes del apagón analógico y por consiguiente de forma previa a la entrada en vigor de la LGCA, el 1 de mayo de 2010. Y, por tanto, se habían consolidado sus derechos de acceder a un múltiple completo (De la Quadra Salcedo, 2013, p.9).

#### **18.4 ¿Modificación o nueva concesión?**

Relacionado con el acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de julio de 2010, en la Sentencia de 27 de noviembre de 2012 se afirma lo siguiente:

*“resulta contrario a la Ley General de la Comunicación Audiovisual la asignación a las antiguas concesionarias de múltiples digitales con capacidad de cuatro canales en la medida que ello implica la atribución de canales adicionales sin la realización de concurso público. La contradicción con la Ley no deriva tanto, por consiguiente, de la asignación de un múltiple en sí misma -lo que por sí solo podría ser una cuestión técnica-, sino de que ello conlleva la asignación de canales adicionales a los contenidos en las concesiones en el momento de entrada en vigor de la Ley 7/2010 (...) (Tribunal Supremo, 2012)”*

Finalmente, en opinión del jurista De la Quadra Salcedo (2013, p.9), dicha Sentencia no consideró todo el proceso anteriormente descrito, y se situó en una perspectiva estrictamente formal de sucesión de normas y de derogación de los reglamentos anteriores por contradicción con la LGCA. Por tanto, no se tuvo en cuenta que no se trataba de una nueva concesión, sino, como se ha apuntado antes, de una modificación de la existente que se vino produciendo desde el Real Decreto 944/2005 y que se consolidó antes del 1 de mayo de 2010, fecha de la entrada en vigor de la LGCA.

Por todo lo señalado anteriormente, ciertamente se trató de una Sentencia tan compleja de analizar como polémica a nivel doctrinal, por todo ello no sorprende en absoluto que cree incertidumbres y dudas a la hora de posicionarse a favor o en contra.

De forma clara y contundente, Tomás de la Quadra Salcedo no está de acuerdo con dicha Sentencia. Esta opinión es compartida también por algunos entrevistados en esta investigación (Carmen Rodríguez, EP, 2015; Gutiérrez, EP, 2016; Mario Rodríguez, EP, 2015).

No obstante, cierto es que ni el grupo reducido del Ministerio de la Presidencia encargado de elaborar la LGCA, ni tampoco UTECA, tuvo en cuenta la importancia de incluir una disposición transitoria en la norma que estableciera que se adjudicarían a cada operador los canales restantes hasta llegar al múltiplex completo, incluso aunque ya hubiera entrado la Ley en vigor. Por tanto, fue una cuestión en la que nadie pensó y se le pasó por alto (Gutiérrez, EP, 2016; directivo sector audiovisual, EP, 2015).

Junto a lo señalado, Carmen Rodríguez (EP, 2015) explica la situación:

*“El proceso de transición a la TDT no terminó el 3 de abril. Entre otras cosas, porque nos pedían que teníamos que acreditar, dar cumplimiento a todas las obligaciones que teníamos que cometer para que se nos permitiera emitir los cuatro canales. Claro el 3 de abril, nosotros no estábamos en disposición de acreditar que habíamos cumplido todo ese mismo día, con lo cual, tuvimos que acreditarlo con posterioridad. La administración se lo tomó con bastante calma la verdad y no lo hicieron hasta julio”* (Carmen Rodríguez, EP, 2015).

En la misma línea, Mario Rodríguez (EP, 2015) critica que al Gobierno socialista *“básicamente se le acumuló el trabajo”*.

### **18.5 Reacción UTECA ante la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2012**

UTECA achacó el fallo del Tribunal Supremo a un error atribuible exclusivamente a la Administración. En concreto, destacó que la Sentencia del Tribunal Supremo del 27 de noviembre de 2012

*“reconoce que las televisiones privadas cumplieron todas sus obligaciones que se les habían impuesto durante la transición a la TDT, y que fue la Administración la única que incurrió en errores y carencias puramente formales, al retrasarse al reconocerlo y culminar el proceso después de la aprobación de la nueva Ley General de la Comunicación Audiovisual”<sup>550</sup>.*

Vinculado a lo señalado en el punto anterior, Carmen Rodríguez (EP, 2015) y Mario Rodríguez (EP, 2015) insisten en que el problema se podría haber evitado con la inclusión de una disposición transitoria en la LGCA, del mismo modo que se incluyó para otros temas, regulando que las situaciones regladas con carácter previo a la norma.

Mario Rodríguez (EP, 2015) se muestra tajante y contundente ante dicha sentencia:

*“La verdad es que es una estupidez tan grande que a ninguno de nosotros se nos pasó por la cabeza de detectarla, porque lo de la sentencia del Tribunal Supremo es absolutamente sorprendente. Es un cambio de doctrina del Tribunal Supremo que no tiene absolutamente ningún tipo de justificación”.*

Cuando el Ministerio de Industria requirió a los operadores de televisión comercial que cerraran los canales antes del 6 de mayo de 2014, de forma parecida a lo señalado antes, UTECA tachó la medida de *“inaudita”* y de no tener *“antecedente conocido en los países democráticos”<sup>551</sup>*.

Asimismo, en línea de lo argumentado antes por Tomás de la Quadra Salcedo (2013), Carmen Rodríguez (EP, 2015) y Mario Rodríguez (EP, 2015) afirman que el Tribunal Supremo confundió licencia con canal en la LGCA. Además, Carmen Rodríguez (EP, 2015) constata que si bien es cierto que la norma regula la otorgación de nuevas licencias mediante concurso público -tal y como ya pasaba anteriormente con las concesiones- en este caso concreto no se trataba de conceder licencias nuevas, simplemente, se ampliaba el contenido de esas licencias.

## **18.6 Tensiones entre UTECA y el Gobierno popular sobre el cierre de los nueve canales TDT**

Para solventar el problema que ocasionaba la ejecución de la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2012, y evitar así el cierre de los nueve canales, UTECA solicitó al Gobierno de Rajoy que aprobara un real decreto-ley mediante el cual se

---

<sup>550</sup> Gómez, R.G. (11-04-2014). Guerra entre Industria y las televisiones por el cierre de canales. *elpais.com*. Disponible en: [http://cultura.elpais.com/cultura/2014/04/11/television/1397239318\\_939842.html](http://cultura.elpais.com/cultura/2014/04/11/television/1397239318_939842.html). [Fecha de acceso: noviembre, 2015]

<sup>551</sup> Gómez, R.G. (27-03-2014). Industria ordena cerrar nueve canales de TDT antes del 6 de mayo. *elpais.com*. Disponible en: [http://cultura.elpais.com/cultura/2014/03/27/television/1395932043\\_301621.html](http://cultura.elpais.com/cultura/2014/03/27/television/1395932043_301621.html). [Fecha acceso: noviembre, 2015]

validara la legalidad de los canales anulados por el Tribunal Supremo<sup>552</sup>. Sin embargo, en un comunicado de la SETSI posicionándose ante dicha Sentencia, declaró que era inaceptable la pretensión de aprobar un real decreto-ley que vaciara de contenido la sentencia en cuestión. También, afirmó que la proposición chocaba con la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la adopción de leyes particulares, y en este caso concreto, con diversas resoluciones de las autoridades comunitarias basadas en la Directiva 2002/20/CE<sup>553</sup>

A raíz de la Sentencia, las relaciones entre el Ministerio de Industria y los operadores de televisión comercial afectados fueron marcadas por una tensión constante. De hecho, la opinión generalizada de las empresas afectadas fue que el ejecutivo del PP no hizo absolutamente nada para solucionar el problema y evitar el cese de canales.

Por su parte, Carmen Rodríguez (EP, 2015) afirma que el Partido Popular no les ayudó *“porque no quiso”*, ni durante la transición a la TDT ni después con el dictamen de la Sentencia del Tribunal Supremo. De igual modo, Mario Rodríguez (EP, 2015) señala que: *“lo más fácil para el Partido Popular hubiera sido decir, pues efectivamente conocemos cuál es el problema, se trata de un puro problema técnico. Y es tan fácil como aprobar aprovechando cualquier norma en la disposición transitoria que no se incluyó en su momento”*

Igualmente, Paolo Vasile, consejero delegado de Mediaset, consideró de un atropello la *“expropiación”* de canales, y afirmó que la Administración General del Estado es única, y el que los hechos se deben a actuaciones del Gobierno socialista en el año 2010, no exime al Ejecutivo popular de su responsabilidad de enmendar errores anteriores, cosa que no ha hecho durante los 18 meses transcurridos desde que se dictó Sentencia<sup>554</sup>.

La pregunta clave es ¿por qué el PP no ayudó a las empresas afectadas a solucionar el problema legal y evitar así el cese de esos nueve canales? En la introducción de este capítulo se ha explicado en qué consistía la liberalización del dividendo digital. También se ha sugerido que este era uno de los problemas que el nuevo Gobierno debía asumir en la X legislatura según las normas europeas. La cuestión se remonta al anterior Gobierno, con el Real Decreto 365/2010, de 26 de marzo, por el que se regula la asignación de los múltiples de la Televisión Digital Terrestre tras el cese de las emisiones de televisión terrestre con tecnología analógica. En la norma se estableció que antes del 1 de enero de 2015, la sub

---

<sup>552</sup> Gómez, R.G. (11-04-2014). Guerra entre Industria y las televisiones por el cierre de canales. *elpais.com*. Disponible en: [http://cultura.elpais.com/cultura/2014/04/11/television/1397239318\\_939842.html](http://cultura.elpais.com/cultura/2014/04/11/television/1397239318_939842.html). [Fecha de acceso: noviembre, 2015]

<sup>553</sup> SETSI (11-04-2014). La SETSI sobre la Sentencia de 27 de noviembre de 2014 del Tribunal Supremo. *minetur.gob.es*. Disponible en: <http://www.minetur.gob.es/en-us/gabineteprensa/notasprensa/2014/Paginas/comunicadosetsi.aspx>. [Fecha de acceso: noviembre, 2015]

<sup>554</sup> Gómez, R.G. (11-04-2014). Guerra entre Industria y las televisiones por el cierre de canales. *elpais.com*. Disponible en: [http://cultura.elpais.com/cultura/2014/04/11/television/1397239318\\_939842.html](http://cultura.elpais.com/cultura/2014/04/11/television/1397239318_939842.html). [Fecha de acceso: noviembre, 2015]

banda de frecuencias (790-862 MHz) debía quedar reservada para otros usos y servicios, en concreto para la prestación de servicios avanzados de comunicaciones electrónicas (BOE, 03-04-2010). Como continuación a esta norma, la Ley 2/2011 de 4 de marzo, de Economía Sostenible, previó en su artículo 51 que la banda de frecuencias de 790-892 MHz se destinaría principalmente para la prestación de servicios avanzados de comunicaciones electrónicas, en línea con los usos armonizados que se acordaran en la Unión Europea. El consenso de la banda como Dividendo Digital, se materializó en el momento en que España estaba inmersa en su proceso de transición a la TDT. Por consiguiente, no tuvo capacidad de paralizarlo o modificarlo sin que con ello incurriera en un riesgo cierto de hacerlo inviable o retrasarlo por un largo período de tiempo. Lo dicho provocó una singularidad frente a otros países de nuestro entorno europeo, puesto que los servicios de TDT se prestaban precisamente en la banda del Dividendo Digital, por lo que el proceso para su liberalización encerraba aspectos de mucha complejidad. Entre estas complejidades se encontraba la necesidad de identificar, planificar y coordinar internacionalmente nuevas frecuencias fuera de la banda del Dividendo Digital, con el fin de sustituir a las frecuencias que debían ser liberadas, y una vez planificadas estas nuevas frecuencias, había que abordar el proceso para llevar las emisiones televisivas a las nuevas frecuencias, lo que permitiría la liberalización del Dividendo Digital. Para conseguir llevar a término lo mencionado, el Gobierno popular aprobó el Plan Marco de Actuaciones para la Liberación del Dividendo Digital (Ministerio de Industria, 2012).

En ese contexto, el Ministerio de Industria del Partido Popular pidió a Mediaset y a Atresmedia que renunciaran a la mitad de sus frecuencias con el fin de poder ampliar las frecuencias a los operadores de telecomunicaciones. Carmen Rodríguez (EP, 2015) señala al respecto lo siguiente:

*“Antes de la Sentencia ya nos habían dicho que nos quitaban la mitad del espectro. Que de seis múltiples de los operadores privados que teníamos, nos quedásemos en tres. La sentencia se lo permitía. Es más, se lo imponía. Con lo cual, frótate las manos. ¿Por qué? ¿Cuál puede ser la motivación? En mi opinión y por lo que hemos vivido y por lo que hemos visto era evidente que lo que pretendía era facilitarles la vida a las telecomunicaciones. Está claro. Y además es que nos lo han manifestado con toda claridad”.*

Junto a lo anterior, Carmen Rodríguez (EP, 2015) opina que la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2012, por un lado, le solucionó al Gobierno popular una buena parte del Dividendo Digital y además, le permitía cumplir con algunos compromisos en el momento de otorgar nuevas concesiones. En este sentido, Mario Rodríguez (EP, 2015) tiene muy claro que *“el Partido Popular quiso aprovechar la*

*Sentencia del Tribunal Supremo para cargarse nuestros canales y así poder tener la posibilidad de dárselos a quién a él le interese”.*

Pasada la sentencia, firme y ejecutada, a los operadores de televisión comercial afectados solo les quedaba solicitar las indemnizaciones a las que podrían tener derecho (Díaz-González y Quintas-Froufe, 2015, p. 356). Según un directivo del sector audiovisual (EP, 2015) *“este pleito llevará muchísimos años, en lo que yo creo que al final, le reportará algo de dinero a los operadores”.*

### **18.7 Infraestructuras y Gestión 2002 presentó un nuevo recurso para el cese de 8 canales TDT más**

Sin embargo, se debe señalar que Infraestructuras y Gestión 2002, no se conformó con la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2012, que obligó a los operadores de televisión comercial a cerrar 9 canales TDT. Esta compañía presentó un nuevo recurso, que se admitió a trámite y en el que denunciaba la concesión de ocho licencias más otorgadas a los mismos grupos de comunicación sin mediación de concurso público previo. En este caso, los canales que podían verse afectados por este recurso eran los siguientes: un canal de Net TV, otro de Veo TV, dos de Atresmedia y cuatro de Mediaset<sup>555</sup>. Sin embargo, la compañía retiró el recurso que presentó ante el Tribunal Supremo en junio de 2015, durante el mismo mes que el Alto Tribunal tenía previsto emitir sentencia. Según informa el diario El País, fuentes de los operadores sostienen que la retirada fue fruto de un acuerdo entre el sector, que podría haber pagado entre 10 y 20 millones<sup>556</sup>.

### **18.8 Algunas consecuencias de la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2012**

Una de las consecuencias de la ejecución de dicha Sentencia fue la reducción de la oferta televisiva en abierto para los ciudadanos, truncándose así parcialmente el principal objetivo del plan para la reforma del sector audiovisual socialista de 2004. De acuerdo con Miguel Ángel Urionda, el problema es que el Tribunal Supremo no se paró a considerar qué oferta televisiva es mejor para los espectadores, sino que se limitó a estimar que no se

---

<sup>555</sup> Gómez, R.G. (19-03-2014). ¿Quién apaga la televisión? *elpais.com*. Disponible en: [http://cultura.elpais.com/cultura/2014/03/18/television/1395173635\\_205785.html](http://cultura.elpais.com/cultura/2014/03/18/television/1395173635_205785.html). [Fecha de acceso: noviembre, 2015]

<sup>556</sup> Gómez, R.G. (17-06-2015). Retirado el recurso contra el reparto de ocho canales de TDT. *elpais.com*. Disponible en: [http://economia.elpais.com/economia/2015/06/17/actualidad/1434573263\\_116424.html](http://economia.elpais.com/economia/2015/06/17/actualidad/1434573263_116424.html). [Fecha de acceso: noviembre, 2015]

hicieron bien las cosas y que tampoco se habían arreglado desde entonces<sup>557</sup>. En este sentido, el ciudadano siempre es el último perjudicado y el más indefenso.

Los daños causados a las cuatro empresas afectadas se relacionan con la privación de los derechos garantizados por el Real Decreto 944/2005 correspondientes a las obligaciones, gastos e inversiones que fueron asumiendo desde el año 2005 hasta el apagón analógico (De la Quadra Salcedo, 2013, p.15).

Con respecto a las audiencias que perdieron las compañías afectadas con el cese de sus canales, no pueden considerarse significativas. En el caso de Atremedia, los tres canales suprimidos representaban una cuota de pantalla de solo un 4,8% en el último año de emisión. Asimismo, para Mediaset España el cierre de los canales solo supuso una pérdida del 1,9% de audiencia global (Díaz-González y Quintas-Froufe, 2015, p. 356).

Otra de las consecuencias negativas de dicha Sentencia, fue la inseguridad jurídica que se creó en el sector audiovisual. Así, Carmen Rodríguez (EP, 2015), apunta que el episodio de la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2012, es una demostración evidente de que el sector de la televisión privada en abierto vive con incertidumbres en general debido a la permanente inseguridad jurídica.

### **18.9 Concesión del Gobierno popular de seis licencias nuevas**

El 17 de abril de 2015, el Consejo de Ministros en su reunión, a propuesta del Ministerio de Industria, aprobó el acuerdo por el que se aprobó el pliego de bases del concurso público para la adjudicación de seis licencias para la explotación, en régimen de emisión en abierto, del servicio de comunicación audiovisual televisiva mediante ondas hertzianas de cobertura estatal. Además, se convocó el correspondiente concurso. El objetivo principal del concurso para la concesión de 6 nuevas licencias (3 en calidad estándar y 3 en alta definición), era alcanzar un justo equilibrio entre, el fomento a la innovación tecnológica y el ofrecer una mayor calidad, y por el otro lado, adjudicar un mayor número de licencias que redundara en una mayor representatividad de los plurales intereses y corrientes de opinión de la sociedad (BOE, 18-04-2015).

Finalmente, el 16 de octubre de 2015, el Consejo de Ministros adjudicó tres canales de TDT en alta definición al Real Madrid, Atresmedia y Mediaset. De igual modo, otorgó tres licencias en calidad estándar a 13 TV, propiedad de la Conferencia Episcopal, Radio Blanca, gestionada por la emisora musical Kiss TV, y Central Broadcaster Media, que según explica El País, había obtenido contratos millonarios de las televisiones autonómicas gestionadas por el Partido Popular. El Gobierno popular dejó sin licencias a los grupos

---

<sup>557</sup> Uriondo, M.Á. (21-04-2014). Esplendor y caída del imperio TDT. *expansion.com*. Disponible en: <http://www.expansion.com/blogs/uriondo/2014/04/21/esplendor-y-caida-del-imperio-tdt.html>. [Fecha de acceso: noviembre, 2015]



Vocento y PRISA y también al Cortes Inglés.<sup>558</sup> En cuanto a la resolución del concurso, se debe apuntar que todo parecía indicar que el Gobierno popular quería dejar cerrado la oferta en TDT antes de las siguientes elecciones generales, celebradas el 20 de diciembre de 2015. Una fecha estratégica para llevarse mejor con los medios de comunicación.

### **18.10 La nueva contrarreforma audiovisual del Gobierno popular**

A lo largo del presente epílogo se ha puesto de manifiesto que la llegada al poder del Partido Popular, implicó el diseño y el desarrollo de nuevas políticas de comunicación, que se materializaron, especialmente, a partir de la legislación aprobada en materia audiovisual en la X legislatura. Asimismo, la política de comunicación popular se manifestó a partir de la ratificación de nuevas normas y mediante la inacción cuando decidió no aprobar un real decreto-ley que validara la legalidad de los canales anulados por el Tribunal Supremo, a pesar de la insistencia de los operadores de televisión privada afectados. La nueva política de comunicación también impuso severos recortes presupuestarios aplicados a la CRTVE a partir del 2012. En cualquier caso, el Ejecutivo popular, desmanteló los principales ejes de la reforma socialista del sector audiovisual: la desgubernamentalización de la CRTVE, la apuesta por el pluralismo externo en la transición a la TDT y la regulación del CEMA.

En cuanto a la gestión de la televisión pública, el Gobierno popular condujo a la CRTVE a la ruina económica, que en suma de la *“manipulación sistemática”* y la *“regubernamentalización”* (Bustamante, 2013, p.307), está convirtiendo a RTVE en una televisión residual y de partido, muy alejada de su función esencial de servicio público.

No obstante, la política popular sobre el servicio público no se limitó a nivel estatal, puesto que también se reguló la posibilidad de externalizar la producción de informativos y otros contenidos y posibilitó la privatización de televisiones autonómicas históricas. Como era de esperar, arreciaron las críticas y reproches ya que abría una puerta al amiguismo para que afines del partido se hicieran con el control de las televisiones públicas autonómicas. Pero más grave aún, fueron los procesos de externalización de la producción de TV Madrid y Canal 9 que repercutió en sus respectivas plantillas a través de EREs masivos. Una vez más se evidenció en España, cuatro de los rasgos distintivos del sistema mediático mediterráneo de Hallin y Mancini (2004): instrumentalización, paralelismo político, injerencia gubernamental y débil articulación de las organizaciones profesionales.

---

<sup>558</sup> Gómez, R.G. (16-10-2015). El Gobierno adjudica canales de TDT a Atresmedia, Mediaset y Real Madrid. *elpais.com*. Disponible en: [http://economia.elpais.com/economia/2015/10/16/actualidad/1444990696\\_567372.html](http://economia.elpais.com/economia/2015/10/16/actualidad/1444990696_567372.html). [Fecha de acceso: noviembre, 2015]

A lo largo de esta investigación, se ha demostrado e ilustrado la posición contraria e inamovible del Partido Popular en torno a la puesta en marcha de una autoridad audiovisual independiente como el CEMA. Por tanto, a nadie le sorprendió que con la llegada al poder de los populares -en línea de lo que ya advirtieron estando en la oposición- no constituyeran dicho Consejo. Más adelante, la regulación de la CNMC implicó la derogación total del Título V de la LGCA sobre el CEMA. Si bien es cierto que la creación de la CNMC supuso la institucionalización efectiva de un organismo de control del audiovisual externo al Gobierno -y por fin España dejó de ser un caso anómalo en Europa- por el contrario, no significó un fortalecimiento de la autoridad audiovisual independiente, puesto que se redujeron las competencias que la LGCA había asignado al CEMA. Además, que los diez miembros de la CNMC sean nombrados directamente por el Gobierno y posteriormente ratificados por el Parlamento, invita a cuestionar la independencia del organismo.

Otro aspecto a destacar derivado de la reacción pasiva del Ejecutivo popular frente a la Sentencia antes citada, es que la inacción mencionada que no evitó el cese de los nueve canales TDT, condicionó, en parte, la futura relación tensa entre el Gobierno y los operadores de televisión privada afectados (Carmen Rodríguez, EP, 2015 y Mario Rodríguez, EP, 2015). Ciertamente es que la resolución de la sentencia facilitó al Gobierno de Rajoy la solución para el problema del Dividendo Digital y el poder otorgar nuevas licencias a otros sectores y empresas más afines a su ideología.

La alusión a la crisis económica y financiera también estuvo presente en el desarrollo de la política de comunicación del Gobierno popular, algunos ejemplos fueron las medidas y acciones emprendidas como: los recortes presupuestarios de la CRTVE, el favorecer la externalización de la producción de informativos y contenidos en la televisión pública autonómica, el posibilitar legalmente la privatización de las televisiones públicas autonómicas e, inclusive, la apuesta por un modelo de autoridad audiovisual independiente, distinto al CEMA como es la CNMC.

En definitiva, el Gobierno de Rajoy en la X legislatura (2011-2015), propició y ejecutó una nueva contrarreforma del sector audiovisual, radical e instrumentalizada, pero, sobre todo, contrapuesta a la reforma socialista del sector audiovisual (2004-2008/2008-2011). En este sentido, en conformidad con Bustamante<sup>559</sup>, las medidas aprobadas en materia audiovisual revelaron la *“doble alma del Partido Popular,*

---

<sup>559</sup> Bustamante, E. (22-05-2013). Enrique bustamante: “Zapatero puso los mimbres para la política audiovisual ‘involuntiva’ de Rajoy”. lainformacion.com. Recuperado de [http://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/publicidad/enrique-bustamante-zapatero-puso-los-mimbres-para-la-politica-audiovisual-involuntiva-de-rajoy\\_Xd3Q34hcDjExRnEp81YX66/](http://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/publicidad/enrique-bustamante-zapatero-puso-los-mimbres-para-la-politica-audiovisual-involuntiva-de-rajoy_Xd3Q34hcDjExRnEp81YX66/) [Fecha de acceso: febrero, 2017]

*neofranquista (recuperar todo el poder partidista sobre la radiotelevisión pública) y 'neocom' radical (destruir ese poder en beneficio de los grandes grupos privados) ”.*

Finalmente, es destacable que el hecho de que cambie un Gobierno de partido político -como fue el caso concreto analizado- haya implicado una modificación sustancial de una reforma audiovisual reciente desarrollada a lo largo de dos legislaturas, pone de relieve, dos grandes problemas, por un lado, que el poder legislativo en España no acaba de funcionar, y por el otro lado, que los vaivenes jurídicos de este sector pueden ser permanentes. Pérez Tornero (EP, 2015) concluye que, *“la democracia no está garantizada solo por las leyes. Lo más importante es poder cumplirlas. Y el problema es que no se cumplen. Ha habido una deslealtad absoluta en el cumplimiento de leyes de comunicación”.*



# **5ª PARTE: CONCLUSIONES Y BIBLIOGRAFÍA**



## **CONCLUSIONES GENERALES**

En este apartado se introducirán las conclusiones generales en torno a las dos hipótesis planteadas<sup>560</sup> -cada una relacionada con uno de los objetos de estudio- y se abordarán las preguntas de investigación planteadas inicialmente. En el transcurso de esta tesis doctoral se han ido verificando ambas hipótesis. Sin embargo, será al final de esta investigación, donde se resume a partir de una descripción general los resultados obtenidos. La estructura de esta sección se plantea de la siguiente manera: en primer lugar, se argumentará la comprobación de la primera hipótesis, para seguidamente responder a las diferentes preguntas de investigación vinculadas a ésta. Después se presentará de igual modo, la comprobación de la segunda hipótesis y se responderán las cuestiones específicas que, a su vez, están divididas en tres aspectos distintos: los actores participantes en la LGCA; sobre la elaboración de la LGCA y sobre la relación entre la elaboración de la LGCA y las políticas de comunicación contemporáneas españolas. Finalmente, se debe advertir que hay algunas cuestiones vinculadas a la segunda hipótesis que se han abordado ampliamente en algún capítulo concreto de la investigación, o bien, en las respuestas de algunas preguntas anteriores de este mismo apartado, y, en consecuencia, la investigadora ha considerado oportuno no incluirlas de nuevo.

### **Conclusiones sobre la reforma del sector audiovisual socialista (2004-2011)**

Respecto a la primera hipótesis del primer objeto de estudio, se puede constatar – al menos aparentemente- que existen dos políticas de comunicación distintas en materia audiovisual entre la primera legislatura de Zapatero (2004-2008) y la segunda (2008-2011). Estas dos políticas se perciben a partir del análisis de la legislación aprobada durante ambos periodos. La primera legislatura, de acuerdo con Zallo (2010) se llevaron a término una serie de “*reformas interesantes; seguidas de reformas con contradicciones*”, mientras que, en la segunda legislatura, le siguieron “*una acumulación de contrarreformas*”. Así, la lógica progresista que caracterizó el plan visible y público para la

---

<sup>560</sup> **1ª hipótesis:** a partir de Bustamante (2010) y Zallo (2010), se considera que en la reforma del sector audiovisual del Gobierno socialista (2004-2008/2008-2011), se pueden distinguir dos políticas de comunicación distintas y muy dispares. La lógica de corte progresista que caracterizó el plan para la reforma del sector audiovisual de la primera legislatura de Zapatero (2004-2008) cambió radicalmente hacia una lógica neoliberal en la segunda. Así, entre 2008 y 2011 hubo una acumulación de contrarreformas que condujeron a un modelo de sistema comunicativo de corte des-regulado y privatista en perjuicio del servicio público. Este modelo culminado con la aprobación de la LGCA, fue muy distinto al diseñado por el Ejecutivo socialista en 2004 (Bustamante, 2010; Zallo, 2010). Se buscará confirmar esta hipótesis. **2ª hipótesis:** Se parte de la hipótesis a partir de Freedman (2008) de que el proceso de elaboración de la LGCA se caracterizó por ser exclusivo, desigual, opaco y no democrático. Así, se quiere corroborar que en la participación en el proceso de elaboración de la LGCA las dinámicas de poder se concentraron en el Gobierno Socialista y UTECA, dejando de lado otros intereses como los de la sociedad civil.

reforma del sector audiovisual en 2004, se transformó en una lógica opuesta, neoliberal y pro privado en el segundo periodo. No obstante, se deben realizar algunas matizaciones, puesto que incluso en las reformas más positivas para el interés general, existen algunas contradicciones que se alejan de la visión progresista mencionada.

Es cierto que en el primer periodo hubo alguna reforma crucial y de corte progresista como la reforma de RTVE, regulada en la LRTTE de 2006. Asimismo, cabe destacar que previamente a dicha reforma, y por primera vez en la historia de la democracia española, hubo la voluntad de incluir en el diseño de las políticas de comunicación a un grupo de expertos, el “Consejo de Sabios”, creado mediante el Real Decreto 744/2004.<sup>561</sup> Este Consejo elaboró un informe para la reforma de comunicación de titularidad del Estado, que fue tomado en cuenta en la elaboración de la ley en algunas de sus recomendaciones, aunque no en todas.

En cualquier caso, la LRTTE supuso la desgubernamentalización de la radio y la televisión estatal. Y sin lugar a dudas, fue un logro muy relevante en esta primera fase de la reforma socialista. De hecho, fue el más importante del conjunto de la reforma del mandato Zapatero (2004-2011). Sin embargo, la reforma de RTVE no llegó nunca a completarse, puesto que, por ejemplo, no se aprobó el contrato-programa previsto en la norma de 2006, incluso, sigue en la actualidad en la misma situación. En consecuencia, la CRTVE no cumple en la práctica con la misión de servicio público que se le encomendó, ya que, sin este elemento básico, es imposible delimitar con claridad las obligaciones, así como la dotación presupuestaria que requiera su cumplimiento.

En cuanto a la financiación de la CRTVE, tampoco la LRTTE 2006 solucionó de forma definitiva el modelo establecido y los problemas inherentes al sistema mixto<sup>562</sup>. Por ejemplo, la reducción de tiempo de emisión de publicidad debajo del límite de 12 minutos por hora, era una imposición de la normativa europea. Al respecto cabe recordar, que la norma de 2006 dictaminaba, que la reducción progresiva de emisión de publicidad en la televisión pública con cobertura estatal, se establecería a través de los contratos-programa, los cuales no llegaron a aprobarse. Sin embargo, sí que se aprobó la reducción de un minuto por hora con la aprobación de los PGE de 2008, que pasó de 12 minutos a 11. Aunque el Gobierno socialista no compensó a CRTVE el descenso de ingresos que supuso la reducción publicitaria. Así, esta falta de ingresos más las pérdidas ocasionadas por la realidad económica de 2008, donde la crisis causó un declive de la inversión

---

<sup>561</sup> Real Decreto 744/2004, de 23 de abril, por el que se crea el Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado

<sup>562</sup> Cuya partida era procedente de los Presupuestos Generales del Estado e ingresos publicitarios, sujetos a un principio de equilibrio presupuestario.



publicitaria, condujo a que la CRTVE cerrara el ejercicio de ese mismo año con pérdidas que ascendieron a 71,8 millones de euros<sup>563</sup>.

Otra de las caras negativas de la reforma de RTVE, fue el ERE que prejubiló a más de 4.000 empleados a partir de 52 años. Una temprana edad que correspondía a muchos de los mejores periodistas y creativos de la televisión y la radio pública de este país.

Otra de las reformas positivas del Gobierno socialista en la primera legislatura de Zapatero, fue la aprobación de la Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la TDT, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo. La norma permitió que se abriera el mercado audiovisual, propiciando la aparición en abierto de dos nuevos canales de televisión: Cuatro y La Sexta. Si bien es cierto que el número de operadores de televisión en el mercado, no siempre determina que haya más pluralismo interno, desde una perspectiva vinculada a la diversidad de informaciones y puntos de vista, siempre será más positivo y enriquecedor para los ciudadanos, el disponer de una oferta de canales más amplia y, en teoría, más variada.

Ahora bien, en este caso el fin no justifica los medios. El favoritismo del Gobierno socialista hacia la empresa Gestora de Inversiones Audiovisuales La Sexta, fue claro, una realidad más que evidente y considerada así por la mayoría de los actores entrevistados en el contexto de esta investigación. Sin embargo, el favoritismo no se ciñó únicamente a la concesión de un canal analógico a La Sexta en tiempos de transición e implantación global a la TDT. También se hizo patente en la segunda legislatura con la aprobación urgente del Real Decreto-ley 11/2009, de 13 de agosto que permitía la TDT en modalidad de pago. El objetivo no fue otro que Gol TV –perteneciente a La Sexta– empezara las emisiones en septiembre de 2009.

El pluralismo externo fue el objetivo fundamental del plan para la reforma del sector audiovisual diseñado por el Gobierno de Zapatero en 2004. No obstante, detrás de tan loable objetivo se escondía otro muy distinto, de tipo político y alejado del interés general –tan partidista como lógico– dirigido a favorecer un mercado televisivo equilibrado, que estuviera formado por un mismo número de operadores de izquierdas que de derechas. Para alcanzarlo, se favoreció a algunos grupos de comunicación por encima de otros. La incongruencia del plan y los problemas que acarreó consigo esta política de comunicación, no tardaron en hacerse patentes. Las discordancias internas en el seno del Partido Socialista, en torno a las distintas maneras de entender el modelo mediático español, la mala relación entre el Gobierno de Zapatero y el Grupo PRISA –manifiestas de forma frecuente y pública en el diario El País- y las tensiones constantes

---

<sup>563</sup> Agencias, (04-03-2008). RTVE cerró 2008 con unas pérdidas de 71,8 millones. *elpais.com*. Disponible en: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/03/04/actualidad/1236121203\\_850215.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/03/04/actualidad/1236121203_850215.html) [Fecha de acceso: julio, 2016].

entre el Grupo PRISA y Mediapro en la segunda guerra del fútbol, son una muestra evidente de lo apuntado.

De acuerdo con Zallo (2011a, p.307), lo cierto es que *“se ganó en pluralismo y se evitaba un puro sistema de radiotelevisión derechista, pero también se evidenciaban para el sonrojo del sistema mediático, las relaciones entre poderes y operadores”*. Al final, tal y como afirmaron Fernández Alonso y Santana en su trabajo (2000, p.169), aunque existen distintos grados, todo poder público, sea del signo que sea, intenta servirse de la información para sus propios intereses. Para ello, desde la aparición de la televisión privada en España todos los Gobiernos, han intentado de una manera u otra, tener un grupo audiovisual afín (Carmen Rodríguez, EP, 2015).

En esta investigación ha quedado demostrado a partir del testimonio de actores principales en el proceso, que la transición a la TDT, en el periodo 2004-2005, debía ser el eje alrededor del cual se debía acometer el conjunto de reformas socialistas del sector audiovisual. Sin embargo, tal teoría no se plasmó de igual modo en la práctica. En la primera legislatura de Zapatero (2004-2008), el impulso a la TDT fue mucho más que lo señalado, puesto que se priorizó esta reforma, y específicamente, el determinar un escenario televisivo concreto -tanto en tipo de jugadores (*players*) como en número- al resto de medidas legislativas previstas en el plan para la reforma socialista del sector audiovisual de 2004. Además, existen hechos que demuestran que la implantación de la TDT estuvo por delante del resto de reformas audiovisuales. Entre ellos, el hecho de que aunque se ratificara la LRTTE en 2006, no se aprobara el contrato-programa; la paralización de los anteproyectos de Ley General Audiovisual y del CEMA en 2005, que se adelantara el apagón analógico del 2012 al 2010, y en definitiva, todos los esfuerzos depositados a que hubiera una implantación exitosa de la TDT, un gran despliegue de recursos económicos y humanos, la aprobación de un gran número de leyes y reales decretos para su regulación e incluso el pacto con los principales operadores televisivos del país, el pacto de editores.

Lo cierto es que el complejo proceso se llevó a término con éxito. España consiguió superar la paralización de la TDT desde la quiebra de Quiero TV en 2002, y llegar al apagón analógico del 3 de abril de 2010, según lo planificado. Los logros alrededor de la implantación de la TDT, se debieron fundamentalmente, al trabajo en común realizado entre los distintos operadores de televisión tanto públicos como privados, y de cobertura estatal y autonómica -que conformaban la asociación Impulsa TDT- y la SETSI (Ministerio de Industria). Sin embargo, detrás del éxito del proceso de transición a la TDT, se escondía también el “pacto de editores”, el cual se vinculaba a su vez, con el objetivo a corto plazo y partidista del Gobierno socialista de conseguir unos medios favorables.

Los operadores de televisión privada colaboraron tanto y tan bien con en el proceso de transición de la TDT por el pacto de editores de junio de 2005. En concreto, Telecinco, Antena 3, Net TV, Veo TV y Sogecable acordaron con Zapatero apoyar dicho proceso y no oponerse a la entrada de nuevos operadores de televisión en abierto (Cuatro y La Sexta) a cambio de unos canales adicionales, que se adjudicarían a la mitad del proceso, y de otros nuevos después del apagón analógico, hasta llegar a la adjudicación de un múltiplex completo (4 canales) para cada grupo, y siempre y cuando cumplieran con los requisitos impuestos. Asimismo, del mismo pacto se beneficiarían igualmente, los nuevos entrantes. Por tanto, el pacto incluyó a “todos” los operadores de televisión comercial en abierto de aquel momento. Paz audiovisual conseguida a base de prebendas futuras. En este sentido, hay que reconocer, que el plan socialista para evitar el fracaso de la transición a la TDT y conseguir un mercado televisivo más afín y pacificar el sector fue muy hábil, pero también estableció una relación clientelar que se destaparía en la segunda legislatura. Recordemos que Rodríguez Zapatero fue el primer presidente del Gobierno en recibir a los operadores de televisión en Moncloa.

Es cierto que el contexto financiero y económico de la primera legislatura de Zapatero, marcada por una etapa de bonanza, difiere de modo considerable con la segunda, sumergida en una crisis profunda. Pero igualmente resulta sorprendente, que se creyera realmente que habría suficiente tarta publicitaria para mantener un total de 20 canales en abierto<sup>564</sup>; en aquel escenario de transición antes del impacto de la crisis, y menos aun cuando se hubiera concedido el múltiplex completo después del apagón. Asimismo, otro error fue optar por una modalidad gratuita de TDT, sin opción a que fuera mixta con algunos canales de pago. Esta percepción errónea de la capacidad del mercado publicitario vinculada al despliegue de la TDT fue un error importante del Gobierno de Zapatero en el diseño del mercado televisivo.

De hecho, fue precisamente las consecuencias de este error, las que obligaron al Gobierno socialista a reformar algunos aspectos clave de la reforma del sector audiovisual como el fomento del “pluralismo externo” y ejecutar algunas de las contrarreformas desarrolladas en la segunda legislatura. Tal vez la más ilustrativa al respecto, sea la Ley 7/2009 de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones, que flexibilizó los límites de concentración en el sector audiovisual. En este sentido, es muy pertinente recordar las palabras de Carmen Rodríguez (EP, 2015) de Atresmedia, sobre esta norma:

*“Los primeros años del Gobierno de Zapatero fue un despliegue de audiovisual. Los últimos años de Zapatero tuvieron que ir barriendo todos los*

---

<sup>564</sup> 5 canales para RTVE; 3 canales para Antena 3, Telecinco y Sogecable, respectivamente; 2 canales para La Sexta y finalmente, 2 canales para Veo TV y Net TV.

*polvos que habían esparcido. Hemos permitido que haya empresas que se estén yendo a la ruina, vamos a dejar que el mercado arregle lo que nosotros hemos estropeado. Entonces esa ley se debe introducir en ese contexto global. Y efectivamente, Telecinco rescató a Cuatro. Y nosotros rescatamos al año siguiente a La Sexta”.*

Lo más paradójico del caso es que a pesar de que la norma propiciaba la concentración entre los operadores de televisión, la medida fue justificada a partir de la noción de pluralismo.

En esta primera legislatura de Rodríguez Zapatero, la Ley General Audiovisual y la Ley del CEMA no se aprobaron tal y como estaba previsto en el plan para la reforma del sector audiovisual de 2004. En concreto, la estrategia inicial era poner en marcha el proceso de transición a la TDT y de manera coordinada, se debían aprobar estas dos normas, y seguidamente después, la ley de radio y televisión de titularidad estatal. Asimismo, estas medidas legislativas debían ser el eje vertebrador de la reforma audiovisual socialista.

Fue María Teresa Fernández de la Vega quién paralizó estos anteproyectos en 2005, a pesar que los textos tenían el visto bueno del Consejo de Estado, y también habían sido sometidos a consulta de la CNC, la CMT y numerosas entidades, y, por tanto, solo quedaba pendiente el trámite final de la fase de iniciativa, cuando el Consejo de Estado aprueba la remisión del proyecto de ley a las Cortes Generales. Además, eran textos sólidos, que habían sido consensuados con la totalidad del sector audiovisual, tal como confirman las entrevistas de esta investigación.

Todo parece apuntar a que las causas principales que motivaron tal paralización fueron, por un lado, la presión ejercida por UTECA y, por el otro, el interés del Gobierno socialista en definir los jugadores que compondrán el mercado televisivo español, a partir de la lógica de equilibrio entre número de operadores y sus ideologías. Por tanto, en la primera legislatura, se priorizaron objetivos de índole política y de connivencia con el sector privado por encima del resto de reformas audiovisuales, y por ellos se optó por pactar la transición a la TDT, incluso antes que la reforma de RTVE.

En definitiva, se puede concluir que la política de comunicación de la primera legislatura de Zapatero (2004-2008), aunque aparentemente eran reformas de corte más progresista en comparación con la segunda legislatura, tampoco deben mitificarse, pues tenían como objetivo un interés político y partidista que favorecía indirectamente a los grupos televisivos privados. No obstante, fueron en general, mucho más positivas para el conjunto de los ciudadanos, que las contrarreformas desarrolladas en la segunda legislatura (2008-2011).

¿La política de comunicación del Gobierno socialista de Rodríguez Zapatero dio un giro neoliberal en la segunda legislatura? Las evidencias mostradas en esta investigación indican 5 factores que incidieron en el giro neoliberal de la política de comunicación del Gobierno socialista:

- Un contexto económico opuesto al de la primera legislatura: una crisis económica y financiera que también afectó considerablemente al sector audiovisual.
- La dilatada presión de UTECA para amortiguar el impacto de dicha crisis y para conseguir beneficiarse económicamente en un futuro, de un marco legislativo favorable, a partir las medidas legislativas aprobadas en este periodo.
- El interés del Gobierno socialista en querer conservar el clima de paz audiovisual en el mercado televisivo español, en un periodo político complejo para el Partido Socialista, debido sobre todo a las acusaciones crecientes por una mala gestión de la crisis económica.
- La Directiva 2007/65/CE liberalizaba el sector audiovisual, especialmente la comunicación comercial. En algunos aspectos como, por ejemplo, la regulación de las comunicaciones comerciales en la LGCA, el Gobierno socialista fue más lejos que lo permitido por Bruselas.
- El corregir algunos errores considerables de la aplicación de la política de comunicación en torno a la TDT de la primera legislatura. En concreto, el fomentar una oferta multicanal con poca viabilidad económica y muy alejada de la realidad del mercado. Sobre el último punto, cabe destacar igualmente que estos errores del Gobierno socialista también los compartieron los operadores de televisión, pues fueron ellos los que pactaron con el Gobierno esta ampliación y redistribución de canales, que complicaba la viabilidad económica del sector.

¿Qué papel tuvo la crisis económica y financiera en la reforma del sector audiovisual en la segunda legislatura de Zapatero? A lo largo de la 4ª parte de esta investigación se ha puesto de manifiesto que la crisis ayudó a la legitimación del giro brusco de corte neoliberal en la política de comunicación en materia audiovisual del Gobierno socialista en la segunda legislatura de Zapatero. En este sentido, la crisis sirvió tanto como justificación de las normas de 2009, como del carácter urgente de sus tramitaciones.

El impacto de la crisis no fue igual para todos los miembros de UTECA, por ejemplo, a pesar del declive general por ingresos publicitarios, Antena 3 y Telecinco siguieron presentando beneficios en los ejercicios de 2008 a 2011. De hecho, la crisis repercutía de manera distinta en los grupos de comunicación españoles según la situación financiera previa en la que se encontraban sus sociedades, su nivel de deuda y su

capacidad de conseguir mantener la confianza alta entre acreedores e inversores. En los casos concretos del Grupo PRISA (propietario de Cuatro) y Mediapro (accionista mayoritario de La Sexta), se encontraban en una compleja situación de endeudamiento.

Ante este contexto, la idea de una mayor concentración en el sector televisivo empezó a imponerse en el segundo semestre del 2009. Básicamente, impulsada por cinco factores: la falta de sostenibilidad del modelo anterior, basado en la multiplicación de canales en abierto y la entrada en el mercado de La Sexta y Cuatro; la presión ejercida por parte de UTECA para acabar con la emisión de la publicidad en TVE, con el fin de disponer de más tarta publicitaria; el elevado endeudamiento de ciertos operadores; la desregulación oficial (Ley 7/2009 de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones y posteriormente la LGCA); y el impacto de la crisis económica y financiera en el sector audiovisual. Al final, la consecuencia fue la absorción de Cuatro por Telecinco (propiedad de Mediaset) y la absorción de la Sexta por Antena 3 (Grupo Planeta). Por consiguiente, la reducción de operadores en el mercado televisivo, significó la vuelta a un modelo oligopólico, en perjuicio del pluralismo y la competencia.

¿Cómo se materializó la política de comunicación de corte liberal en el marco legislativo de la reforma del sector audiovisual? A partir de que María Teresa Fernández de la Vega paralizara los anteproyectos de Ley General Audiovisual y de Ley del CEMA en 2005, se produjo la primera ruptura con la hoja de ruta prevista en el plan para la reforma del sector audiovisual, aprobado por el Consejo de Ministros el 24 de junio de 2005. En consecuencia, la Ley General Audiovisual ya no sería la norma básica que vertebraría todo el plan. La marcha de Barroso de la Secretaría de Estado de comunicación en septiembre de 2005, coincidió con la toma del liderazgo de la vicepresidenta primera del Gobierno, para llevar a término la reforma del sector audiovisual, siendo la máxima responsable en esta materia.

Con respecto a las contrarreformas ejecutadas en la segunda legislatura de Zapatero, cabe recordar que las medidas legislativas aprobadas fueron las siguientes: Ley 7/2009 de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones, el Real Decreto-ley 11/2009, que regula, para las concesiones de ámbito estatal, la prestación del servicio de televisión digital terrestre de pago mediante acceso condicional y la Ley 8/2009, de financiación de la CRTVE y la LGCA.

La primera medida citada, en línea de lo ya señalado antes, flexibilizaba los límites de concentración en el sector televisivo, al regular posibilidades de capitalización y concentración, con el fin de crear sinergias que garantizaran -según el legislador- la estabilidad de los operadores presentes en el sector. Así que se eliminaba el anterior límite del 5% en la propiedad cruzada de los operadores de televisión privada, permitiendo de

este modo acuerdos de fusiones entre ellos siempre y cuando no rebasaran el 27% de audiencia total, durante el año anterior al momento de la adquisición. Dicho porcentaje, lejos de ser un fenómeno casual, coincidía matemáticamente con la realidad del mercado audiovisual de aquel momento. Si en la primera legislatura de Zapatero con la Ley 10/2005<sup>565</sup>, el objetivo era incrementar la pluralidad en el mercado televisivo -uno de los objetivos del plan para la reforma socialista del sector audiovisual de 2004- con la aprobación de esta norma en 2009 se produjo justamente el efecto contrario al favorecer la concentración. Por tanto, reforma contra reforma.

En cuanto a la regulación de la modalidad de pago de la TDT, posibilitando así un modelo mixto de explotación, era un aspecto en el que también estaban de acuerdo los miembros de UTECA, a pesar de que entre ellos diferían en la fecha en que se debía aprobar la medida. En este sentido cabe recordar, que las prisas en torno a la tramitación de Real Decreto-ley 11/2009 durante el mes de agosto, se relaciona directamente con posibilitar la salida al mercado del canal Gol TV (de La Sexta), en septiembre de ese mismo año para aprovechar el comienzo de la Liga de Fútbol, uno de los contenidos estrella del nuevo canal.

La supresión de la publicidad en RTVE, supuso para UTECA un *“grandísimo hito. El más grande hito en la historia de la televisión privada o de la historia de la televisión en nuestro país”* (Mario Rodríguez, EP, 2015). Según confirman las fuentes de esta investigación, la decisión fue tomada por María Teresa Fernández de la Vega de manera repentina y sin consultar a la Corporación RTVE. A pesar de las duras críticas del Consejo de Estado y de la CMT en torno al modelo de financiación ideado para la CRTVE, el Gobierno socialista aprobó la Ley 8/2009, sin tener en cuenta prácticamente ninguna de las consideraciones realizadas sobre el texto por estos organismos. Tampoco sirvió la presión en contra de la norma ejercida por las empresas anunciantes españolas, ni la oposición al nuevo sistema de financiación del presidente de CRTVE, Luís Fernández, que, aunque no lo hiciera público por entonces, fue motivo suficiente para que abandonara el cargo poco después.

En general, el nuevo modelo de financiación de la CRTVE no fue muy acertado pues sus aspectos negativos no tardaron en manifestarse: tarifas más elevadas de las inserciones publicitarias al reducirse la oferta publicitaria; demasiadas vías de financiación para la CRTVE y por tanto, si falla una se pone en jaque su financiación; debilidad intrínseca del esquema de financiación al obligar a las privadas a financiar a la televisión pública estatal según ingresos brutos, dejando en manos de la coyuntura

---

<sup>565</sup> Se refiere a la Ley 10/2005, de 14 de junio, para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo (BOE, 15-06-2005)

económica y de estos operadores un instrumento de negociación con el Gobierno de turno muy poderoso; se incrementa el riesgo de que se aumente la factura de los consumidores relacionada con las telecomunicaciones y la falta de aceptación pacífica de los operadores de telecomunicaciones sobre su aportación del 0,9% de sus ingresos brutos anuales a la corporación. Según García Castillejo (EP, 2015), la vicepresidenta primera tomó una decisión “*tremendamente equivocada*”, que ha terminado generando un escenario negativo como el que existe en la actualidad en los medios públicos en España.

Desde un punto de vista económico la decisión también fue negativa: las aportaciones de las televisiones privadas no cubren ni mucho menos el monto que RTVE perdió con el abandono de la publicidad como se pudo comprobar en la tabla 3.

En resumen, se puede confirmar que las medidas mencionadas anteriormente, junta a la LGCA, sobre la cual se volverá más adelante, condujeron a un modelo de sistema de comunicación de corte desregulado y pro actores privados, en perjuicio del servicio público. Las evidencias muestran que hubo una comunicación privilegiada entre UTECA y el Gobierno de Zapatero, liderada por María Teresa Fernández la Vega. Esta interlocución directa y exclusiva con el Gobierno socialista, fue fruto, en parte, de la relación de confianza, que se fue consolidando con el paso de los años, entre María Teresa Fernández de la Vega y algunos directivos del sector televisivo, en especial con Alejandro Echevarría, tal y como se mostró públicamente en las Jornadas Anuales UTECA: 2007, 2008, 2009 y 2010.

¿Hubo un cambio en el *media policy-making* español de una legislatura a otra?  
Efectivamente hubo un cambio en el *media policy-making* español de la VIII a la IX legislatura. Sin embargo, el cambio no se produjo de un día para otro, fue progresivo en el tiempo. Y sin lugar a dudas, la relación de confianza apuntada antes, fue determinante. Así, UTECA fue cobrando de forma paulatina una importancia central en la elaboración de la política de comunicación socialista en material audiovisual.

En la primera etapa de Zapatero (2004-2008), el *media policy-making* fue, en general, algo más abierto, consensuado y transparente que en la segunda legislatura. Una muestra de ello fue el proceso de elaboración de los anteproyectos de Ley General Audiovisual y del CEMA de 2005, donde participaron números actores del sector audiovisual y se consiguió llegar a un consenso entre todos ellos, gracias a la perspectiva neutral y responsable de los legisladores. Aunque, tal vez, la muestra más evidente fue la experiencia de consulta para la reforma del sector público con el “Consejo de Sabios”, el cual resultó ser una auténtica novedad en el ambiente político español al escasear la cultura de comisiones independientes de estudio.



No obstante, la sombra de UTECA en el *media policy-making* del primer periodo empezó a cobrar fuerza con el pacto de editores, que, además, escondía el interés partidista del Gobierno socialista de crear un clima de paz audiovisual y un escenario televisivo equilibrado entre operadores con ideologías de izquierdas y de derechas.

En cuanto al segundo periodo (2008-2011), la intervención de UTECA en el *media-policy making* fue directa. Gracias a un excelente trabajo de *lobby* y a la voluntad del gobierno socialista de dejarse influir, pudo satisfacer sus intereses más relevantes –la posibilidad de fusión entre operadores y la supresión de la publicidad en la televisión pública estatal- incluso antes de la aprobación de la LGCA. UTECA tuvo un papel principal y directo en la elaboración de la LGCA –incluidas todas las fases del procedimiento legislativo- pero también en la elaboración de las tres medidas legislativas previas, aprobadas en 2009.

Otra de las características de este periodo, fueron las prisas en la elaboración y ratificación de las medidas legislativas de 2009, previas a la LGCA. En este sentido, la crisis económica sirvió para justificar el carácter urgente de sus tramitaciones. Aunque también en algunos casos se aludió al argumento de la transición a la TDT. Por tanto, junto a las prisas en la preparación y elaboración de las normas, también se evidenció el pacto entre UTECA y el Gobierno socialista en torno a las contrarreformas del sector audiovisual, incluso antes de la aprobación de la LGCA. En definitiva, se trató de un pacto hermético, alejado del consenso y de la participación de otros actores interesados en la reforma del sector audiovisual. El ejemplo más ilustrativo del peso de UTECA, como coprotagonista junto al Ejecutivo socialista de la política de comunicación de aquel periodo, fue que la decisión de María Teresa Fernández de la Vega de quitar la publicidad en RTVE, fue compartida antes con la patronal del sector televisivo que con Luís Fernández, presidente de la CRTVE de aquel momento.

### **Conclusiones sobre la elaboración de la LGCA**

En lo concerniente a la segunda hipótesis, se confirma que el proceso de elaboración de la LGCA fue, en términos generales: exclusivo, desigual, opaco y poco democrático. El hecho de que el proceso en cuestión se caracterizara de tal modo, se debió, principalmente, a una serie de decisiones gubernamentales tomadas desde el Ministerio de la Presidencia en el primer año de la segunda legislatura de Zapatero (2008-2011). Así, desde 2008, se apostó por privilegiar a UTECA como actor, y pactar con ella la reforma socialista del sector audiovisual. Por tanto, tal privilegio no solo se plasmó en el proceso de elaboración de la LGCA en todas sus fases del procedimiento legislativo, de igual modo ocurrió durante el proceso de elaboración del resto de medidas legislativas en materia

audiovisual aprobadas en 2009. La consecuencia directa de las negociaciones entre UTECA y el Ministerio de la Presidencia sobre la reforma audiovisual, fue el poco margen de participación y negociación en torno a LGCA con el resto de actores interesados, ya fuesen de tipo político, institucional, social o corporativo.

Ahora bien, ¿qué papel tuvo UTECA en la elaboración de la LGCA?, ¿por qué? Ciertamente, UTECA tuvo un papel principal en la elaboración de la LGCA, tanto en la fase de iniciativa como en la fase constitutiva del procedimiento legislativo especialmente si se compara con el resto de actores. Por tanto, gozó de una posición privilegiada y elitista, que le permitió desenvolverse de manera idónea en las labores de presión y negociación con el Gobierno de Zapatero, y no solamente con respecto a la LGCA, sino también -en línea de lo mencionado anteriormente- en las distintas reformas del sector, especialmente en la segunda legislatura. Su labor de *lobby* fue impecable al conseguir convencer al ejecutivo socialista a lo largo del segundo periodo para que modificara el modelo audiovisual diseñado y desarrollado -en parte- en la primera legislatura, y que, con el impacto de la crisis, resultaba ser la crónica de una muerte anunciada.

En definitiva, de 2008 a 2011, la política de comunicación del Gobierno de Zapatero y la legislación en materia audiovisual aprobada en este periodo, ayudó a UTECA a solucionar la “triple crisis” a la que se afrentaba: económica, de modelo y de cambio tecnológico y convergencia de soportes. La LGCA fue incluso más allá de lo señalado, en el sentido de que UTECA, aparte de que pudo ver satisfechos sus intereses principales, algunos de ellos poco tenían que ver con la “triple crisis”. Un ejemplo, fue el nuevo régimen de licencias establecido en la norma, donde se introdujeron algunas novedades fundamentales como: la ampliación de 10 a 15 años de la concesión, la renovación automática de las licencias por el mismo plazo de tiempo y la regulación de la posibilidad de transmisión y arrendamiento (no subarrendamiento) de estas licencias.

### **Preguntas de investigación sobre la elaboración de la LGCA:**

¿Qué aspectos caracterizaron el proceso de elaboración del anteproyecto de LGCA en la fase de iniciativa, desarrollado en el Ministerio de la Presidencia en 2009? En la fase de iniciativa de la LGCA fue donde se evidenció de forma más contundente la opacidad en el proceso de elaboración del texto. De hecho, la opacidad en esta fase, es generalmente una característica común, cuando un proyecto ley es fruto de la iniciativa legislativa del Gobierno. Ha quedado acreditado en esta investigación que la participación de UTECA en la elaboración del anteproyecto de ley, se llevó a término mediante sucesivas reuniones semanales en Moncloa con el grupo reducido del Ministerio de la Presidencia, el cual tenía encomendado la redacción del texto. Dichas reuniones no se hicieron públicas, aunque

algunos partidos políticos como el Partido Popular, y otros actores del sector audiovisual, estaban informados de que se celebraban de manera regular, con el propósito apuntado.

Este grupo estaba integrado por Francisco Caamaño Domínguez, secretario de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios y desde febrero de 2009 ministro de Justicia; José Luís Rodríguez Álvarez, director general de Coordinación Jurídica de dicho Ministerio desde abril de 2008 y Ángeles Puerta, directora de Comunicación de la vicepresidenta primera desde 2004 a 2010. Queda confirmada en esta investigación que la supervisión y liderazgo de este grupo de trabajo, encargado de la elaboración de la LGCA, estuvo en manos de María Teresa Fernández de la Vega.

Es relevante que a pesar de que ninguno de los tres integrantes del grupo, ni tampoco la vicepresidenta primera, eran expertos en regulación audiovisual, se prescindiera del Ministerio de Industria para la elaboración del anteproyecto de la LGCA, a pesar de ser el Ministerio con más experiencia a nivel legislativo sobre la materia.

Con respecto al sometimiento a consulta del texto a otras entidades, en la memoria del anteproyecto de la LGCA elaborada por la Secretaría General del Ministerio de la Presidencia,<sup>566</sup> se indica que en la fase de iniciativa de la norma habían intervenido tres entidades: la CMT, la CNC y AUC. De igual modo, lo recogió el Consejo de Estado en su dictamen<sup>567</sup>, además en el mismo advirtió lo siguiente:

*“No hay constancia en el expediente de si ha existido o no un trámite de audiencia a las entidades o agentes económicos interesados ni a las Comunidades Autónomas (como ocurrió en la tramitación del anterior anteproyecto de Ley General Audiovisual en 2005)”.*

En el sentido anterior, cabe recordar que la CMT, la CNC y la AUC y el Consejo de Estado, fueron órganos de consulta preceptivos, aunque no vinculantes. El hecho de que UTECA no apareciera en dicho expediente, evidencia en parte, la voluntad del Gobierno socialista de no hacer pública la participación de la asociación en la elaboración de la LGCA.

Varios de los entrevistados en esta tesis doctoral destacaron de igual modo, el rasgo de opacidad en el proceso de elaboración del anteproyecto de la LGCA (Carbonell, EP, 2015; Cortés, EP, 2015; Malaret, EP, 2015; Javier García, EP, 2015; Morales Fernández, EP, 2015 y Meda, CP, 2015).

En la elaboración del anteproyecto de la LGCA, lamentablemente, el Gobierno socialista no consultó a las comunidades autónomas, a los consejos audiovisuales autonómicos ni a la CRTVE. Tampoco hubo un proceso de consultas abierto con el resto de

---

<sup>566</sup> Expediente 1387/2009, con fecha de 27 de julio de 2009.

<sup>567</sup> Número de Expediente: 1387/2009 (PRESIDENCIA)

actores del sector audiovisual, con excepción de AUC o UTECA. Por tanto, la fase de iniciativa de la norma fue en general poco abierta.

No obstante, es interesante y destacable el papel del Consejo de Estado en la emisión de dictámenes sobre las leyes. Por ley, los particulares que así lo deseen pueden solicitar audiencia cuando estén interesados en el objeto de consulta. En el caso concreto de la LGCA, para algunas organizaciones sociales como la ReMC<sup>568</sup>, fue la única opción que tuvieron para poder acceder al expediente de la norma en la fase de iniciativa. Desde una perspectiva general, para algunos actores, el trámite de audiencia del Consejo de Estado, es la única vía por la que pueden optar para acceder al contenido de una ley y al expediente completo, antes de la remisión de la norma al Parlamento. El uso más frecuente del Consejo de Estado y la ampliación de su período de audiencia podrían hacer más transparente y participativa esta fase de iniciativa legislativa.

En España, la fase de iniciativa vinculada al proceso de elaboración de un anteproyecto de ley, está regulado de forma escasa, puesto que *“se enumeran una serie de trámites aislados, una serie de fases de eficacia desigual y que no conforman el procedimiento completo”* (García-Escudero, 2000, p.57 en Ovejero, 2008, p.133). La consecuencia directa a la escasa regulación, es que estos procesos se acontecen de manera informal. Asimismo, el ordenamiento jurídico español no establece una obligación general de audiencia a los ciudadanos en la fase de elaboración de proyectos de ley. Por ello, la regulación normativa en cuanto de los instrumentos de participación ciudadana del procedimiento legislativo, ofrece un balance claramente insatisfactorio, ya que su uso queda en gran medida condicionado a la voluntad del Gobierno de turno o de la mayoría parlamentaria. En este sentido, esta investigación pone en evidencia la necesidad de regular la fase de iniciativa del proceso legislativo. Y de igual modo, la necesidad de regular la actividad de los lobbies. En el contexto actual, es indispensable una mayor transparencia en los procesos de representación de intereses ante los ministerios que elaboran los proyectos de ley.

¿Qué aspectos caracterizaron la fase constitutiva de la LGCA en las Cortes Generales? En cuanto al análisis de la fase constitutiva de la norma en las Cortes Generales, se ha demostrado en esta investigación, que el proyecto de la LGCA venía “preparado” desde Moncloa y pactado entre el Gobierno socialista y UTECA. En este sentido, el problema no fue sólo que la norma se tramitara rápidamente (competencia legislativa plena, sin deliberación en el pleno), sino que en general, no hubo voluntad de negociación con el resto de fuerzas políticas. Y no la hubo precisamente por lo señalado anteriormente, por el pacto entre Gobierno y UTECA. De este modo, esta fase se caracterizó por la

---

<sup>568</sup> Red de Medios Comunitarios

existencia de un margen muy limitado de negociación política. En consecuencia, en esta fase también el proceso de participación fue poco deliberativo y empobreció el debate. Al respecto cabe destacar la excepción de CiU, y en menor medida CC, partidos políticos que apoyaron la aprobación de la ley. En este sentido cabe subrayar que estos apoyos eran indispensables, teniendo en cuenta que el Gobierno de Zapatero gobernaba en minoría en la IX legislatura.

En conclusión, el análisis de caso de la elaboración de la LGCA, pone de manifiesto uno de los problemas principales del poder legislativo en España: el debate de las leyes en el Parlamento no funciona porque no se discute para mejorar o enmendar la ley, porque ya se ha pactado previamente el resultado: el parlamento deviene entonces un teatro político. Asimismo, cabe destacar el papel secundario y residual del Senado en la fase constitutiva de la norma.

¿En qué se caracterizó el debate político en torno a la LGCA en las Cortes Generales? El debate político -al menos la cara pública de éste- se caracterizó principalmente alrededor de dos críticas generalizadas que llevaron a término los grupos parlamentarios, con excepción del Grupo Parlamentario Socialista, el Grupo Parlamentario Catalán y el Grupo Mixto. Por un lado, criticaron la rápida tramitación de la LGCA y reprocharon al Gobierno la tramitación exprés de la norma en la Cámara Baja. Por otro lado, criticaron la influencia de UTECA en la elaboración de la LGCA en la fase de iniciativa. En este sentido, la idea generalizada es que el proyecto de la LGCA se había acordado con UTECA en Moncloa, sin escuchar el resto de actores del sector audiovisual.

¿Estuvo la LGCA poco consensuada con el sector audiovisual?, ¿por qué? En primer lugar, es relevante tener en cuenta que desde la perspectiva de esta investigación, el sector audiovisual no comprende únicamente al sector televisivo privado en abierto, sino que aparte de UTECA, también está integrado por los operadores de televisión públicos, ya sean estatales o autonómicos, la FORTA, la AERC<sup>569</sup>, la AUC, la AEA<sup>570</sup>, FAPAE,<sup>571</sup> la ReMC, los consejos audiovisuales, el sector de la electrónica de consumo, los operadores de red (transporte y difusión de la señal de televisión), etc. Los resultados obtenidos a partir del análisis de la participación de los distintos actores alrededor de la elaboración de la LGCA, permiten confirmar que, en líneas generales, la norma estuvo poco consensuada con el sector audiovisual, a excepción de UTECA. Aunque tampoco hay que olvidar que UTECA como patronal del sector televisivo, represente una parte considerable del sector audiovisual. Precisamente, la interlocución privilegiada entre UTECA y el Ministerio de la

---

<sup>569</sup> Asociación Española de Radiodifusión Comercial

<sup>570</sup> La Asociación Española de Anunciantes

<sup>571</sup> La Federación de Asociaciones de Productores Audiovisuales de España

Presidencia, y sobre todo, el pacto apuntado anteriormente alrededor de la reforma audiovisual y de la LGCA, fue también lo que condicionó, limitó y perjudicó el consenso sobre la norma con el resto de actores del sector audiovisual. Una muestra de la poca voluntad de consenso por parte del Gobierno socialista, y en línea de lo ya señalado previamente, se relaciona con que el Ministerio de la Presidencia no consultara en la fase de iniciativa de la norma a CRTVE, los consejos audiovisuales autonómicos y otros actores como la AEA, FAPAE, ASIMELEC<sup>572</sup> y la ReMC entre otros.

Junto a lo anterior se debe sumar que el hecho de que se prescindiera de forma expresa del Ministerio de Industria en la elaboración del anteproyecto de LGCA, también condicionó, en parte, la falta de consenso con el sector audiovisual. Si la LGCA se hubiera trabajado en la SETSI, debería haber pasado por el CATSI<sup>573</sup>. De este modo, algunos de los actores ya citados, que no tuvieron acceso al texto del anteproyecto de la LGCA del Ministerio de la Presidencia, hubieran podido participar en esta primera fase de elaboración de la norma.

¿Qué factores influyeron a la demora en la aprobación de la LGCA? Los factores vinculados a tal demora, se relacionan a su vez, al conjunto de causas posibles que pudieron conducir a la vicepresidenta primera a tomar la decisión de paralizar los anteproyectos de Ley General Audiovisual y del CEMA en la primera legislatura de Zapatero. De manera que las causas posibles que favorecieron a la demora de la norma son las siguientes: el anteproyecto de la Ley General Audiovisual era muy largo; ambas propuestas legislativas eran demasiado intervencionistas; la presión de UTECA; la priorización del relanzamiento de la TDT, y el interés de definir previamente en la Ley General Audiovisual, los jugadores que compondrían el mercado televisivo español, equilibrando así en número los operadores de ideología de izquierdas y derechas; la presión de Bruselas para solucionar la crisis del ERTVE lo antes posible, la “guerra” declarada al CAC por El Mundo y la Cope; el rechazo del sector audiovisual a la Ley Audiovisual Catalana; y, por último, la dura batalla entre el Gobierno socialista, productores y el sector de la televisión privada estatal en abierto en la tramitación de la Ley de Cine (55/2007).

---

<sup>572</sup> La Asociación Multisectorial de Empresas de Tecnologías de la Información, Comunicaciones y Electrónica

<sup>573</sup> Consejo Asesor de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información: órgano asesor del Gobierno en materia de telecomunicaciones y sociedad de la información. En dicho órgano se encuentran representados una parte importante de los actores que podrían haber estado interesados en la LGCA, como las Administraciones autonómicas y la Administración local; industriales y comercializadores; prestadores de servicios de telecomunicación, de difusión y de la sociedad de la información; usuarios representantes de asociaciones; los sindicatos más representativos del sector; los colegios profesionales y personalidades de reconocido prestigio en el sector de las telecomunicaciones y de la sociedad de la información

## **Sobre los actores participantes en la LGCA:**

### ¿Qué papel tuvieron los actores participantes en el proceso de elaboración de la LGCA?

El análisis de participación en la elaboración de la LGCA de los actores interesados, permite constatar una participación desigual en el proceso. Además, se concluye de dicho análisis, que los numerosos actores analizados son en general, de índole distinta, con intereses muy variados, con recursos desiguales y con una capacidad de influencia muy variada. Por consiguiente, el papel de los actores participantes fue muy diferente.

Cuando los intereses de estos actores fueron en línea contraria de lo pactado alrededor de la ley entre el Gobierno socialista y UTECA, es decir, en una dirección más intervencionista, se vieron reducidas las posibilidades de verse materializados en el texto. Por consiguiente, se ha evidenciado -en la mayor parte de experiencias de participación analizadas- el peso de UTECA en las negociaciones alrededor de la LGCA. A nivel general, también se ha puesto de manifiesto, que los actores corporativos en comparación con los institucionales y los sociales, al disponer de más recursos económicos y presentar unos intereses más en la línea del Ejecutivo socialista, tuvieron más posibilidades de ser escuchados y de poder influir en el proceso como la Asociación Española de Anunciantes. En este sentido, también los contactos directos con los más altos responsables políticos de la LGCA propiciaron la admisión de enmiendas, como fue el caso de la referida a la alfabetización mediática. Las redes de contactos con la cúspide política son claves para influir en las leyes.

El balance general entre la participación de los distintos partidos políticos en la fase constitutiva de la norma en las Cortes Generales, en suma, del análisis anterior de los actores participantes en todo el proceso legislativo, lleva a concluir que el proceso de elaboración de la LGCA fue desigual, poco participado, y, en consecuencia, con poco nivel democrático.

¿Cuáles fueron las dinámicas de poder entre los diferentes actores? Los resultados de esta investigación confirman que el poder decisional en la elaboración de la LGCA se concentró, fundamentalmente, en manos de María Teresa Fernández de la Vega y UTECA. La representación del poder entre los actores participantes en la elaboración de la LGCA debe entenderse de forma piramidal. De modo que en la cúspide de la pirámide estamental se encontraría el Ministerio de la Presidencia y UTECA, siendo ambos actores los que dispusieron de más privilegios, influencia y poder. Pero si se analizan en detalle los datos de esta investigación, se detecta que no estamos ante una "Ley UTECA", que es otro de los mitos de la LGCA, sino ante una ley de Antena 3 y Telecinco, pues son sus servicios jurídicos los que se reúnen semanalmente en Moncloa con el Gobierno. El director de UTECA nunca fue a estas reuniones.

¿Qué intereses consiguió UTECA materializar en la LGCA a partir de su trabajo de lobby? Se ha demostrado en esta investigación que, en líneas generales, la LGCA benefició a UTECA o si se prefiere a las por entonces existentes Tele5 y Antena 3. Por tanto, una parte considerable de sus intereses se vieron materializados en las disposiciones establecidas en la norma, ya fuera en mayor o en menor medida. Incluso, algunos de ellos, como la posibilidad de concentración entre las empresas de comunicación, la introducción de la modalidad de TDT de pago, y especialmente, la supresión de la publicidad en RTVE, se hicieron realidad antes de la aprobación de la LGCA.

Pero hubo nuevos éxitos para UTECA con la aprobación de la LGCA: un marco jurídico básico que terminaba con la dispersión normativa y la inseguridad jurídica del sector audiovisual; el nuevo régimen de licencias, la inclusión de las series en su obligación de invertir el 5% de sus ingresos bruto del año anterior en cine y la flexibilización de la utilización de las comunicaciones comerciales audiovisuales.

Sin lugar a dudas, UTECA fue el gran beneficiario de la ley, muy por encima del interés general. En este sentido, cierto es que la Directiva Europea de 2007 liberaliza el sector audiovisual, pero el Gobierno socialista podría haber sido más exigente en algunos aspectos, puesto que el régimen de libertad que establece la LGCA no es incompatible con la imposición de obligaciones. Así, la LGCA podría haber regulado las bases de los concursos, incluyendo los requisitos y obligaciones a cumplir por aquellos operadores que opten a futuras licencias; la regulación de arrendar o ceder licencias a otras empresas, es excesiva e invita al descontrol audiovisual; se reducen drásticamente las obligaciones de los prestadores en lo referente a la producción interna, tampoco se hace mención alguna sobre los programas informativos; se debería haber dispuesto un CEMA con más competencias y potestades, entre ellas, la convocatoria de concursos y otorgamiento de licencias; la interpretación de la normativa comunitaria en torno a los límites de emisión de la comunicación comercial no fue la correcta, al no incluir todas las formas de publicidad en el límite de 12 minutos por hora de emisión de publicidad permitidos, etc.

Para el gobierno, la aprobación de la LGCA fue positiva, puesto así cumplió con sus obligaciones como miembro de la Unión Europea al transponer la Directiva 2007/65/CE de Servicios de Comunicación Audiovisual, y su posterior modificación de 2010. Además, cumplió con su promesa electoral al aprobar una norma básica de carácter general, que regulara todo el sector audiovisual español y que terminara con la inseguridad jurídica. Además, consiguió establecer al menos sobre el papel, el CEMA, que sirvió de moneda de cambio para que las privadas consiguieran muchos de sus objetivos. Asimismo, con la aprobación de la ley, el Gobierno culminó el plan para la reforma del sector audiovisual socialista diseñado en 2004. Aunque al respecto cabe recordar, que la previsión inicial era



que la Ley General Audiovisual y la Ley del CEMA fueran las primeras normas en ser aprobadas. Por lo tanto, el plan se modificó considerablemente, pero las tres normas centrales previstas para reformar el sector audiovisual, finalmente pudieron ser ratificadas.

¿Qué papel tuvo la vicepresidenta primera, María Teresa Fernández de la Vega, en la elaboración de la LGCA? En 2005, después de la marcha del secretario de Estado de Comunicación, Miguel Barroso, Rodríguez Zapatero encomendó a la vicepresidenta primera del Gobierno, el liderazgo de la reforma socialista del sector audiovisual. Las razones de este encargo personal y directo eran múltiples, pero se resumían en el alto voltaje político de la regulación de la televisión. Entre ellas estaban las pugnas dentro del propio partido socialista sobre cómo definir el modelo audiovisual, la complicada situación financiera de las empresas del sector audiovisual, la difícil situación de RTVE y, más adelante, la irrupción de la crisis y las críticas de algunos operadores de televisión que acusaban al Gobierno de favoritismo hacia La Sexta.

El papel central de María Teresa Fernández de la Vega empezó a consolidarse a partir de tal encargo en ese mismo año. De hecho, ya se ha apuntado en varias ocasiones, que fue ella misma quién decidió aplazar los anteproyectos de la Ley General Audiovisual y de la Ley del CEMA en 2005. A partir de entonces se encargó personalmente de ambas normas desde el Ministerio de la Presidencia. Además, de la Vega coordinó el resto de medidas legislativas vinculadas al sector audiovisual aprobadas en la segunda legislatura de Zapatero. Todos los actores entrevistados en esta investigación, en mayor o menor medida, reconocen que la vicepresidenta primera tuvo un papel fundamental en la elaboración de la LGCA. Junto a lo anterior, los resultados obtenidos del análisis de la reforma socialista del sector audiovisual y de la LGCA, confirman que De la Vega se tomó la LGCA a título muy personal, asumiendo el papel de líder encomendado por el presidente del Gobierno y tomando todas las decisiones que se acontecían.

A pesar de todas las observaciones y críticas presentadas a lo largo de esta tesis doctoral, y en particular, en el presente apartado de conclusiones, lo cierto es que, sin la implicación y determinación de María Teresa Fernández de la Vega, no hubiera sido posible la aprobación de la LGCA. Sin embargo, su apuesta casi exclusiva por UTECA y la confianza que depositó en ellos, puso en las manos de los operadores privados el futuro del sector audiovisual. Esta alianza, concretada en la decisión de encomendar la elaboración del texto a un grupo reducido con poca experiencia en regulación audiovisual, al final perjudicó a ambas partes, especialmente a UTECA, y también a los ciudadanos. La sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2012 y su posterior ejecución, con el cierre de nueve canales de TDT por errores formales en la ley, es el ejemplo más claro.

En definitiva, en esta investigación se demuestra el papel clave de las personas concretas e individuales, más allá de estructuras. Personas como Fernández de la Vega o Miguel Barroso, sus afinidades y fobias, su impulso y acciones, han configurado la estructura del sistema televisivo español de la última década.

### **Conclusiones vinculadas al marco teórico**

¿Cuáles son las características de las políticas de comunicación españolas a partir del estudio concreto de la elaboración de la LGCA y de su relación con la reforma del sector audiovisual durante el mandato Zapatero (2004-2011)? En primer lugar, es importante destacar desde una perspectiva general, que la política de comunicación de cualquier Gobierno puede ser cambiante en el tiempo – de una legislatura a otra e inclusive dentro de una misma legislatura- así se ha demostrado a lo largo de esta investigación. Por tanto, la política de comunicación debe analizarse desde una perspectiva dinámica, puesto que puede evolucionar e incluso cambiar de forma radical por la influencia de muchos factores de distinta índole. En el caso concreto de las políticas de comunicación españolas desarrolladas durante el mandato Zapatero (2004-2011), éstas evolucionaron e incluso cambiaron de una legislatura a otra, a causa de la influencia de diversos factores como: la irrupción de la crisis económica y financiera, la presión de los *lobbies*, el escenario distinto después de la transición a la TDT, cambios en la normativa europea, intereses políticos partidistas entre otros. Junto a lo anterior, el papel principal del sector televisivo privado junto al Gobierno socialista en la elaboración del *media policy-making* en el periodo estudiado, favoreció al cambio de la lógica progresista de la política de comunicación de la primera legislatura, hacia la lógica neoliberal y pro privada del segundo periodo.

En el período analizado ¿se concentra el poder de la toma de decisiones en una pequeña élite del mismo modo que, como explica Freedman (2008), sucede en Reino Unido y Estados Unidos? La toma de decisiones en el periodo analizado se concentró en muy pocas manos, según demuestra esta tesis doctoral. En concreto, el poder en la reforma socialista del sector audiovisual (2004-2011), y en especial en la segunda legislatura de Zapatero (2008-2011), se concentró en el Ministerio de la Presidencia y UTECA. Ellos fueron la pequeña élite ubicada en la cúspide de la pirámide, que decidió y negoció con ella misma, el futuro del sistema mediático español para después del apagón analógico de 2010.

¿Los rasgos característicos del proceso del *media policy-making* contemporáneo inglés son similares a los del proceso español analizado en el contexto de esta investigación?, ¿qué diferencias concretas existen entre ambos procesos? Se puede concluir que los rasgos característicos del proceso del *media policy-making*

contemporáneo español, a partir del caso analizado durante el mandato de Zapatero (2004-2011), es similar al proceso inglés concluido por Freedman (2005) en su trabajo. A continuación, se recogerán las similitudes entre ambos procesos, aunque poniendo el foco en el caso español.

A pesar del aumento de actores interesados en la política de comunicación, el *policy-making* en este ámbito, sigue siendo un área de toma de decisiones controlada y restringidas a figuras clave del Gobierno, sus asesores y altos funcionarios. Como aseguraba Freedman, se ha multiplicado el número de actores participantes, pero no se les escucha por igual.

Los actores interesados son de distinta índole y tienen una participación desigual en el proceso, puesto que no todos tienen el mismo peso y poder. El aumento de actores interesados y sus intentos por influenciar en este proceso, lo convierten en muy vasto y complejo. Asimismo, éste se caracteriza igualmente por su opacidad.

En cuanto al público, éste sigue siendo una fuerza en gran parte pasiva. En general, se excluyen a los ciudadanos de los principales fóruns donde las partes interesadas se reúnen. Además, no hay garantía –aunque se agrupen y representen a un gran número de ciudadanos- de que los políticos les escuchen.

Se concluye igualmente que los niveles de influencia de los grupos de presión van en aumento, especialmente en Gobiernos débiles. La demostración de poder de UTECA en la reforma socialista del sector audiovisual, y en la LGCA en particular, es un ejemplo ilustrativo al respecto. Con un Gobierno fuerte, con mayoría absoluta, el partido popular pudo denegar en la siguiente legislatura la reclamación de la reparación de los errores de la LGCA en la concesión de los múltiples.

Freedman (2005) concluye en su trabajo en el que analiza el caso británico, que la prensa tiene una influencia importante para el desarrollo de unas políticas de comunicación concretas. Este aspecto no se ha podido constatar en el caso español a partir de esta investigación, en el que sí que se ha corroborado el enorme poder de las televisiones generalistas españoles. Serán necesarios futuros estudios que tengan como objeto investigar este tipo de influencia de la prensa. También es conclusión de esta investigación el constatar que el papel de los académicos es residual, puesto que están excluidos del núcleo de participación del *media policy-making*.

Por otro lado, se confirma que este proceso, aparte de ser complejo y muy controvertido, se puede dividir entre los actores participantes. En concreto, entre los *insiders* (internos), que engloban a reguladores, funcionarios, políticos y grupos de presión con grandes intereses comerciales, y los *outsiders* (externos), formado por otros grupos de presión, grupos de expertos, académicos e intereses del interés público.

En suma, se concluye que entre el proceso del *media policy-making* inglés y el español hay similitudes evidentes, a pesar de sus grandes diferencias en torno a sus sistemas mediáticos y sistemas políticos.

¿Es posible detectar la tercera cara del poder de Lukes (2007) en el proceso de elaboración de la LGCA?, ¿de qué manera se ha manifestado este tipo de poder, aunque de entrada implique actos visibles? En cuanto a la pregunta de investigación vinculada a la tercera cara del poder de Lukes (2007). Es decir, la invisible, que hace que en el ámbito de las tomas de decisiones no sea todo inmediatamente observable. Ésta se ha detectado en la fase de iniciativa de la LGCA, por parte del Gobierno socialista y UTECA. Una muestra de ello, fue la opacidad a lo largo del proceso de elaboración de la LGCA, especialmente en la fase referida. Sin embargo, al margen de la invisibilidad en torno al poder de ambos actores, se puede concluir de esta investigación, que el poder alrededor de la elaboración de la norma, se concentró exclusivamente en ellos. Precisamente, ellos fueron quiénes negociaron y consensuaron los aspectos regulados en la norma, al margen del resto de actores interesados y cuidándose de que esta estrecha relación no se hiciera pública.

¿Se ha utilizado la noción del pluralismo retóricamente para conseguir objetivos contrarios al plan de reforma inicial del sector audiovisual de Zapatero? Sí, el ejemplo más evidente de la utilización retórica de la noción de pluralismo se aconteció en el proceso de elaboración de la Ley 7/2009 de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones y también en el contenido de la propia norma. Así que lo más paradójico del caso es que a pesar de que la norma propiciaba la concentración entre los operadores de televisión, la medida fue justificada a partir de la noción de pluralismo. La misma justificación de la Ley 10/2005, de medidas urgentes, que posibilitaba justamente el proceso contrario: la entrada de nuevos operadores en el mercado televisivo comercial en abierto. Por tanto, se confirma que la noción del pluralismo a pesar de tener una acepción positiva, como es ambigua provoca en parte que se emplee para justificar políticas que favorecen a objetivos muchas veces incompatibles y contradictorios (Karpinnen, 2010, p.10). El pluralismo como noción ambigua y maleable, funciona muchas veces como recurso retórico, tanto para los políticos como para los legisladores, el caso de las legislaturas de Rodríguez Zapatero es un ejemplo muy ilustrativo al respecto.

# **BIBLIOGRAFÍA**

## **Referencias bibliográficas**

- AEA (2011). *45ª memoria anual 2010*. Recuperado de <http://www.anunciantes.com/documentos/>
- Aguirregomezcorta, J., y Rodríguez Santaliestra, M. (2011). Los derechos de los menores y de las personas con discapacidad. En M. C. Chinchilla y M. Apitarte (Coords.), *Estudios sobre la Ley General de la Comunicación Audiovisual* (pp. 189–211). Aranzadi: Cizur Menor (Navarra).
- Ahmed, J. U. (2010). Documentary Research Method: New Dimensions. *Indus Journal of Management & Social Sciences.*, 4 (1), 1–14.
- Alarcón, G. (2010). El soft law y nuestro sistema de fuentes. En A. Báez, D. J. Jimenez-Valladolid y J. Arrieta (Coords.), *Tratado sobre la Ley General Tributaria: Homenaje a Álvaro Rodríguez Bereijo*. Vol.1. Tomo 1. (pp. 271–298).
- Albornoz, L. A. (comp.) (2011). *Poder, medios, cultura. Una mirada crítica desde la economía política de la comunicación*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Albújar, M. (2014). *La estructura de la televisión española tras el apagón analógico*. Trabajo final de Máster Universitario de Investigación en Comunicación y Periodismo. Bajo la dirección de Marcial Murciano Martínez. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Alcolea, G. y Gutiérrez David, M. E. (2010). El Sector Televisivo Español en el Contexto de Crisis Económica Análisis y Perspectivas Jurídico-Empresariales. *Re-Presentaciones: Periodismo, Comunicación y Sociedad*, nº6, 125–144.
- Alcolea, G., y Pérez Serrano, M. J. (2012). Criterios de la CNC para garantizar la competencia en el mercado de la televisión. *Actas IV Congreso Internacional Latina de Comunicación Social: Comunicación, control y resistencias*. Congreso Internacional Latina de Comunicación Social. Recuperado de [http://www.revistalatinacs.org/12SLCS/2012\\_actas/122\\_Alcolea.pdf](http://www.revistalatinacs.org/12SLCS/2012_actas/122_Alcolea.pdf)
- Almiron, N. (2009). Grupos privados propietarios de medios de comunicación en España: principales datos estructurales y financieros. *Comunicación y Sociedad*, 22 (1), 1–24. Recuperado de [http://www.unav.es/fcom/communication-society/es/articulo.php?art\\_id=36](http://www.unav.es/fcom/communication-society/es/articulo.php?art_id=36)
- AMADIS (2006). *Accesibilidad a los medios audiovisuales para personas con discapacidad*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Exteriores. Recuperado de <http://www.cesya.es/sites/default/files/documentos/amadis06.pdf>
- Anagnostou, D., Avāđani, I., Craufurd, R., Docquir, P.F., Gusy, C., Harro-Loit, H., ... Müller, S. (2012). *Media freedom and independence in 14 European countries: A comparative perspective*. Informe del Proyecto Europeo de Investigación Mediadem.
- Anagnostou, D., Craufurd, R., y Psychogiopoulou, E. (2010). The formation and implementation of national media policies in Europe and their relationship to democratic society and media freedom and independence: A theoretical and analytical frame for the MEDIADEM project. *Informe del Proyecto Europeo de Investigación Mediadem*. Recuperado de <http://www.mediadem.eliamep.gr/wp-content/uploads/2010/05/theoretical-report.pdf>
- Anteproyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual (versión 3 de julio 2009). (2009). Recuperado de [http://www.cincodias.com/5diasmedia/cincodias/media/200906/30/empresas/20090630c\\_dscdsemp\\_1\\_Pes\\_PDF.pdf](http://www.cincodias.com/5diasmedia/cincodias/media/200906/30/empresas/20090630c_dscdsemp_1_Pes_PDF.pdf)

- Arana, E. (2013). Uso y abuso del decreto-ley. *Revista de Administración Pública*, nº191, 337–365. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4386736>
- Artero, J. P., Herrero, M. y Sánchez Tabernero, A. (2005). Monopolio, oligopolio y competencia en los últimos quince años de televisión en España. *Sphera Pública: Revista de Ciencias Sociales y de La Comunicación*, nº5, 83–98. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/297/29700506.pdf>
- Asociación de Periodistas Europeos (2009). El nuevo panorama audiovisual: De la suspensión de la publicidad en RTVE al apagón analógico. En *VII Jornada de Periodismo Coca-Cola* (pp. 1–182). Recuperado de [http://www.apeuropeos.org/descargas/VIIcocaCola\\_libro.pdf](http://www.apeuropeos.org/descargas/VIIcocaCola_libro.pdf)
- Asociación Qué Hacen (2014). *El Congreso para principiantes. Guía de Qué hacen los diputados para no perderse en el Congreso*. Recuperado de <http://blog.quehacenlosdiputados.net/el-congreso-para-principiantes-la-guia-de-que-hacen-para-no-perderse-en-el-parlamento/>
- AUC (2009a). *Observaciones de la Asociación de Usuarios de la Comunicación ante el Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual*. Recuperado de <http://www.auc.es/?docauc>
- AUC (2009b). *La Asociación de Usuarios de la Comunicación valora favorablemente, en términos globales, el Anteproyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual*. Recuperado de <http://www.auc.es/Paginas/download.php?type=comunica&year=2009&file=jun02.pdf>
- AUC (2009c). *El Gobierno acepta las alegaciones de la AUC para aumentar la protección de los menores en la Ley General Audiovisual*. Recuperado de <http://www.auc.es/Paginas/download.php?type=comunica&year=2009&file=oct02.pdf>
- AUC (2009d). *Balance de AUC sobre la LGCA tras su aprobación en la Comisión Constitucional*. Recuperado de <http://www.auc.es/Paginas/download.php?type=comunica&year=2009&file=dic02.pdf>
- AUC (2009e). *La Asociación de Usuarios de la Comunicación, satisfecha por el acuerdo parlamentario para reducir el tiempo de publicidad previsto en la Ley General de la Comunicación Audiovisual*. Recuperado de <http://www.auc.es/Paginas/download.php?type=comunica&year=2009&file=dic03.pdf>
- AUC (2010a). *La Asociación de Usuarios de la Comunicación espera que en el Senado acabe de mejorarse la Ley General de la Comunicación Audiovisual en el Senado*. Recuperado de <http://www.auc.es/Paginas/download.php?type=comunica&year=2010&file=ene02.pdf>
- AUC (2010b). *Balance de la Asociación de Usuarios de la Comunicación sobre la Ley General de la Comunicación Audiovisual aprobada por el Congreso*. Recuperado de <http://www.auc.es/Paginas/download.php?type=comunica&year=2010&file=mar03.pdf>
- AUC (2010c). *Organizaciones sociales y de profesionales de la salud valoran positivamente las restricciones a la publicidad de alcohol recogidas en la Ley General de la Comunicación Audiovisual, pero las consideran insuficientes*. Recuperado de <http://www.auc.es/Paginas/download.php?type=comunica&year=2010&file=mar02.pdf>
- AUC (2010d). *Análisis de la Ley General de la Comunicación Audiovisual. Incluir en la bibliografía*. Recuperado de [http://www.auc.es/Paginas/download.php?type=doc&year=2010&file=2010\\_05\\_Documento\\_s%20AUC\\_Documento\\_de\\_posicion\\_LGCA\\_Actualizado.pdf](http://www.auc.es/Paginas/download.php?type=doc&year=2010&file=2010_05_Documento_s%20AUC_Documento_de_posicion_LGCA_Actualizado.pdf)
- Azpitarre, M. (2010). Gobernar la crisis. Crónica política y legislativa del año 2009. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº88, 165–187. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3276064>

- Azpitarte, M. (2011). La dimensión constitucional del derecho a prestar el servicio de comunicación audiovisual creación de medios, dirección editorial y autorregulación. En M. C. Chinchilla y M. Azpitarte (Coords.), *Estudios sobre la Ley General de la Comunicación Audiovisual* (pp. 213–253). Aranzadi: Cizur Menor (Navarra).
- Barata, J. y Fita, C. (2012). La Llei general de la Comunicació Audiovisual com a norma bàsica estatal i el seu encaix en el Dret Públic de Catalunya. *Revista D'estudis Autonòmics i Federals*, nº15, 164–196. Recuperado de <http://www.raco.cat/index.php/REAF/article/view/252675/339349>
- Barea, J. (2004). *La necesidad de transparencia en la gestión pública*. I Congreso Nacional Auditoría Sector Público, Toledo. Recuperado de: <http://www.carm.es/chac/igmu/Congre-toledo-04-Barea.pdf>
- Barrera, C. (2005). Los Medios de Comunicación durante los gobiernos de Aznar (1996-2004) un panorama cambiante. *Sphera Publica: Revista de Ciencias Sociales y de La Comunicación*, nº5, 165–180. Recuperado de <http://sphera.ucam.edu/index.php/sphera-01/article/view/27>
- Barriga, M. J. (2013). La Fusión de Antena 3 y la Sexta: La legitimación de una tendencia en el mercado audiovisual español. In *Comunicación y regeneración democrática. Actas IV Congreso Ulepcc España*. (pp. 73–86). Recuperado de <https://idus.us.es/xmlui/handle/11441/32742>
- Bas, J. J., Segovia, A. I., Llorens, C., Almiron, N., Grau, H. y Suárez, R. (2011). Communication Policies and the Protection of Pluralism in the European Union and the United States. *Comunicación y Sociedad*, vol.24, nº2, 8–40. Recuperado de [http://www.unav.es/fcom/communication-society/es/resumen.php?art\\_id=390](http://www.unav.es/fcom/communication-society/es/resumen.php?art_id=390)
- Benito, J. M. (2013). La televisión digital en movilidad en España: situación jurídica, técnica y de mercado. *Derecom*, nº13, 46–63. Recuperado de <http://www.derecom.com/secciones/informes/item/225-la-television-digital-en-movilidad-en-espana-situacion-juridica-tecnica-y-de-mercado>
- Bernardo, J. M., Pellisser, N. y Vicent, C. (2010). Lógica Económica y Política de la Comunicación. Una aproximación crítica a la LGCA. En R. Zallo y Á. Badillo (Eds.), *Mercado y políticas de cultura y comunicación en la convergencia global*. (pp. 18–31). Actas del 3er Congreso Nacional de ULEPICC España, Universidad de Salamanca.
- Blasco, J. J. (2011). Les polítiques de comunicació. En M. De Moragas, M. Civil, I. Fernández Alonso, J. J. Blasco, y B. López (Eds.), *Informe de la Comunicació a Catalunya 2009-2010* (pp. 235–254). Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de la Presidència Direcció General d'Atenció Ciutadana i Difusió.
- Blasco, J. J. (2013). Les polítiques de comunicació. En *Informe de la comunicació a Catalunya 2011-2012* (pp. 217–233). Barcelona: InCom UAB y Generalitat de Catalunya. Recuperado de [http://incom.uab.cat/informe/download/2011/informe11\\_pdf.pdf](http://incom.uab.cat/informe/download/2011/informe11_pdf.pdf)
- Blasco, J. J., Fernández Alonso, I. y De Moragas, M. (2009). Les polítiques de comunicació. En M. de Spà, Moragas i, I. Fernández Alonso, N. Almiron, J. J. Blasco, J. Corbella, M. Civil, y O. Gibert (Eds.), *Informe de la comunicació a Catalunya 2007-2008*. 11 (pp. 1–18). Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Bonet, M. y Guimerà i Orts, J. Á. (2016). When efficiency meets clientelism: Spectrum management policy and broadcasting model – The Spanish case. *European Journal of Communication* June, 31(4).

- Botella, J. (2007). La regulació independent del sector audiovisual espanyol una reflexió sobre problemes, perspectives i possibilitats. *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 34, 15–29.
- Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9 (2), 27–40. Recuperado de <http://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.3316/QRJ0902027>
- Braman, S. (2003). *Communication Researchers and Policy-Making*. Cambridge and London: MIT Press.
- Braman, S. (2004). Where has media policy gone? Defining the field in the twenty-first century. *Communication Law and Policy*, 9(2), 153–182.
- Braman, S. (2008). Policy research in an Evidence-Averse Environment. *International Journal of Communication*, 433–449. Recuperado de: [https://pantherfile.uwm.edu/braman/www/bramanpdfs/46\\_policyresearch.pdf](https://pantherfile.uwm.edu/braman/www/bramanpdfs/46_policyresearch.pdf)
- Bustamante, E. (1999). Contenidos de la televisión digital y retos de la política audiovisual europea. *Quaderns Del CAC*, nº5, 19–29. Recuperado de [http://www.cac.cat/pfw\\_files/cma/recerca/quaderns\\_cac/Q5bustamante.pdf](http://www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/quaderns_cac/Q5bustamante.pdf)
- Bustamante, E. (2002). Hacia un nuevo sistema televisivo: errores y frenos en el camino digital. *Telos*, nº53. Recuperado de <https://telos.fundaciontelefonica.com/telos/articulocuaderno.asp?idarticulo=8&rev=53.htm>
- Bustamante, E. (2004). En la transición de la era digital políticas de comunicación y cultura, nuevas necesidades estratégicas. *Cuestiones Publicitarias: Revista Internacional de Comunicación y Publicidad*, nº9, 9–32. Recuperado de [http://www.maecei.es/pdf/n9/articulos/la\\_transicion\\_era\\_digital\\_necesidades\\_estrategicas.pdf](http://www.maecei.es/pdf/n9/articulos/la_transicion_era_digital_necesidades_estrategicas.pdf)
- Bustamante, E. (2006). *Radio y televisión en España*, Madrid, Gedisa, 2006.
- Bustamante, E. (2008a). Diagnóstico del presente, proyecciones de futuro: introducción. En E. Bustamante (Coord.), *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la era digital* (pp. 22–36). Barcelona: Gedisa.
- Bustamante, E. (2008b). *La televisión digital terrestre en España. Por un sistema televisivo de futuro acorde con una democracia de calidad*. Recuperado de <http://www.tijbc.com/pruebas-7419/T8B09012.pdf>
- Bustamante, E. (2010). La contrarreforma audiovisual socialista: deterioro democrático en España. *Le Monde diplomatique en español*, nº172, 1–5.
- Bustamante, E. (2013). *Historia de la Radio y la Televisión en España*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Bustamante, E. (2015). El servicio público en España manual de las malas prácticas. En J. J. Marzal Felici, J. Izquierdo Castillo, A. Casero Ripollés (Eds.), *La Crisis de la televisión pública: el caso de RTVV y los retos de una nueva gobernanza*. València: Publicacions de la Universitat de València. 22-37
- Bustamante, E. y Corredor, P. (2012). La segunda legislatura (2008-2011). Balance audiovisual del Gobierno de Rodríguez Zapatero. *Sphera Publica: Revista de Ciencias Sociales y de La Comunicación*, nº21, 297–314. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16823120015>



- CAC (2010). *Texto de la conferencia del presidente del CAC, Ramon Font, pronunciada en el Fórum Europa, de Nueva Economía Fórum*. Recuperado de <http://www.espanito.com/texto-de-la-conferencia-del-presidente-del-cac-ramon-font-pron.html>
- Cafaggi, F., Casarosa, F. y Prosser, T. (2012). The regulatory quest for free and independent media. *Informe del Proyecto Europeo de Investigación Mediadem*. Recuperado de <http://www.mediadem.eliamep.gr/wp-content/uploads/2012/09/D3.2.pdf>
- Califano, B. (2016). La relevancia del Estado en la elaboración de políticas públicas de comunicación. *Revista Estado Y Políticas Públicas*, nº6, 133–148. Recuperado de [http://politicaspublicas.flacso.org.ar/files/revistas/1466972667\\_133-148.pdf](http://politicaspublicas.flacso.org.ar/files/revistas/1466972667_133-148.pdf)
- Calvo, K., Gutiérrez Sastre, M., Mena, L., y Murillo, S. (2014). El papel del conocimiento experto en las políticas públicas de igualdad en España. *Investigaciones Feministas: Papeles de Estudios de Mujeres, Feministas y de Género*, nº5, 157–183. Recuperado de <http://revistas.ucm.es/index.php/INFE/article/view/47956>
- Carbonell, J. M. (2012). *El Futuro de la comunicación: redes, medios y poder*. Barcelona: Editorial UOC.
- Carboni, O. V. y Labate, C. (2011). Estrategias del estado español para el desarrollo de la Televisión Digital Terrestre (2004-2010). *Avatares de la Comunicación y Cultura*, nº2. Recuperado de <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/avatares/article/view/2226/2031>
- Carlón, M. (2011). Encuentros y desencuentros entre las telecomunicaciones y lo audiovisual en el contexto de la Ley 7/2010. En M. C. Chinchilla y M. Azpitarte (Eds.), *Estudios sobre la Ley General de la Comunicación Audiovisual* (pp. 87–109). Aranzadi: Cizur Menor (Navarra).
- Carrillo, M. (2012). El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales. In S. Muñoz Machado (Ed.), *Derecho de la regulación económica. Vol 5. (Audiovisual)* (pp. 493–530). Madrid: Iustel.
- Casado, L. (2008). La configuración de la televisión de titularidad del Estado como servicio público en la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal. *Revista Vasca de Administración Pública*, nº80, 55–109. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2700970>
- Castells, M. (1999). *La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura: La sociedad Red*. México: Siglo XXI.
- Castells, M. (2000). Globalización, Estado y sociedad civil: El nuevo contexto histórico de los derechos humanos. *Isegoría*, nº22, 5–17. Recuperado de <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/518/518>
- Castells, M. (2001). Internet y la Sociedad Red. Lección inaugural del programa de doctorado sobre la sociedad de la información y el conocimiento (UOC). Recuperado de <http://tecnologiaedu.us.es/cuestionario/bibliovir/106.pdf>
- Castillo, C. (2002). La sociedad de la información y los derechos fundamentales. Ley 34/2002 de servicios de la sociedad de la información y del comercio electrónico. *Derecho Y Conocimiento: Anuario Jurídico Sobre La Sociedad de La Información Y Del Conocimiento*, nº2, 21–27. Recuperado de <http://rabida.uhu.es/dspace/handle/10272/2556>
- Cazau, P. (2011). *Introducción a la investigación en Ciencias Sociales* (Tercera). Buenos Aires. Recuperado de <http://alcazaba.unex.es/asg/400758/MATERIALES/INTRODUCCI%C3%93N%20A%20LA%20INVESTIGACI%C3%93N%20EN%20CC.SS..pdf>

- CC.OO y UGT (2009a). *CCOO y UGT reclaman al Gobierno la modificación del proyecto de Ley audiovisual*. Recuperado de <http://www.medioscomunitarios.net/legal/category/general/ley-audiovisual/page/3/>
- CC.OO. (2009a). *CCOO rechaza la Ley audiovisual porque desregula el sector y no garantiza el empleo*. Recuperado de <http://www.canarias.ccoo.es/webcanarias/menu.do?Informacion:Noticias:61815>
- CC.OO. (2009b). *CCOO ante el anteproyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual*. Recuperado de <http://docplayer.es/4426098-Cc-oo-ante-el-anteproyecto-de-ley-general-de-la-comunicacion-audiovisual-la-normativa-europea-y-la-ordenacion-del-sector-audiovisual-espanol.html>
- CC.OO. (2010a). *Comisiones Obreras se mantiene crítica ante la futura Ley General del Audiovisual y lamenta las prisas del Gobierno y su sordera ante las propuestas sindicales y sociales*. Recuperado de [http://www.ccoortva.org/webccooo/notas2010/1\\_18\\_futura\\_ley.html](http://www.ccoortva.org/webccooo/notas2010/1_18_futura_ley.html)
- CC.OO. (2010b). *Informe General al Consejo*. Recuperado de [http://www.fsc.ccoo.es/comunes/recursos/99922/416249-Informe\\_general\\_presentado\\_al\\_Consejo..pdf](http://www.fsc.ccoo.es/comunes/recursos/99922/416249-Informe_general_presentado_al_Consejo..pdf)
- CC.OO., y UGT (2009b). *Por la defensa del servicio público en la Ley General de la Comunicación Audiovisual*. Recuperado de <http://www.medioscomunitarios.net/legal/2009/11/page/2/>
- CERMI (2007). *Memoria de Actividades del CERMI Estatal 2006*. Recuperado de <http://www.cermi.es/es-ES/QueesCERMI/Paginas/Memoriasanuales.aspx?TSMElPub=6>
- CERMI (2010). *Propuesta de enmiendas del sector social de la discapacidad representado por el CERMI al proyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual, para garantizar el derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad*. Recuperado de <http://boletin.cermi.es/render.aspx?fichero=321>
- CERMI (2011). *Memoria de actividades del CERMI Estatal. Ejercicio 2010*. Recuperado de <http://www.cermi.es/es-ES/QueesCERMI/Lists/Memorias/Attachments/11/MEMORIA%20DE%20ACTIVIDADES%20CERMI%202010%20OK.pdf>
- Chinchilla, M. C. (2007). *La reforma de la radio y la televisión públicas de titularidad estatal la ley 17/2006, de 5 de junio*. *Revista de Administración Pública*, nº174, 293–333. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2526120>
- Chinchilla, M. C. (2011). *El régimen jurídico de las comunicaciones y las licencias audiovisuales*. En M. C. Chinchilla Marín y M. Azpitarte Sánchez (Coords.), *Estudios sobre la Ley General de la Comunicación Audiovisual* (pp. 341–413). Aranzadi: Cizur Menor (Navarra).
- Chinchilla, M.C., y Azpitarte, M. (coords.). (2011). *Estudios sobre la Ley general de la comunicación audiovisual*. Aranzadi: Cizur Menor (Navarra).
- CMT (2009a). *Informe a la Vicepresidencia primera del Gobierno y Ministerio de la Presidencia sobre el Anteproyecto de Ley de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española*. Expediente RO 2009/747. Recuperado de [http://www.cincodias.com/5diasmedia/cincodias/media/200906/02/empresas/20090602cdscdsemp\\_4\\_Pes\\_PDF.pdf](http://www.cincodias.com/5diasmedia/cincodias/media/200906/02/empresas/20090602cdscdsemp_4_Pes_PDF.pdf)
- CMT (2009b). *Informe a la Vicepresidencia Primera del Gobierno y Ministerio de la Presidencia sobre el Anteproyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual*. Expediente MTZ 2009/1039.

- Recuperado de [http://www.ondacolor.org/descargas/Legislacion/CMT\\_dictamen2009LGA.pdf](http://www.ondacolor.org/descargas/Legislacion/CMT_dictamen2009LGA.pdf)
- CMT (2013). *Informe Económico Sectorial 2012*. Recuperado de <https://www.cnmc.es/es-es/telecomunicacionesysaudiovisuales/informestelecomunicacionesysaudiovisual/informesa-nuales.aspx>
- CNC (2009). *Informe PN 11/09, Anteproyecto de Ley Audiovisual*.
- CNMC (2016). *Anual 2016*. Recuperado de [http://data.cnmc.es/datagraph/jsp/inf\\_anual.jsp](http://data.cnmc.es/datagraph/jsp/inf_anual.jsp)
- Cohen, L., Manion, L. y Morrison, K. (2007). *Research Methods in Education*. USA & Canada: Routledge.
- Colino, C. y Cotarelo, R. (2012). El estilo de gobierno y de liderazgo. En C. Colino y R. Cotarelo (Coords.), *Introducción la primera legislatura de Rodríguez Zapatero* (pp. 21-48).
- Consejo de Ministros (2010). *ACUERDO por el que se asigna un múltiple digital de cobertura estatal a cada una de las sociedades licenciatarias del servicio de televisión digital terrestre de ámbito estatal*. Recuperado de <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/documents/2010/refc20100716.pdf>
- Crenson, A. M. (1971). *The Un-politics of Air Pollution: A Study of Non-decisionmaking in the Cities*. Johns Hopkins University Press.
- De la Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo, T. (2011). La Ley 7/2010, de 31 de Marzo, General de la Comunicación Audiovisual del servicio público a la liberalización en un sistema dual. En M.C Chinchilla, y M. Azpitarte (Coords.), *Estudios sobre la Ley General de la Comunicación Audiovisual* (pp. 22-69). Aranzadi: Cizur Menor (Navarra).
- De la Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo, T. (2013). El rompecabezas de la Televisión digital terrestre. *Revista General de Derecho Administrativo*, nº34.
- De la Sierra, S. (2011). El derecho a la diversidad cultural y lingüística y el derecho a una comunicación transparente. En M. C. Chinchilla y M. Azpitarte (Coords.), *Estudios sobre la Ley General de la Comunicación Audiovisual* (pp. 157-188). Aranzadi: Cizur Menor (Navarra).
- De la Sierra, S., Guichot, E., Mantini, M., Medina, S. y Sobrino, I. (2010). Políticas públicas europeas sobre medios de comunicación y prácticas regulatorias: la situación en España. En *Media policies and regulatory practices in a selected set of European countries and the Council of Europe* (pp. 1-35). Informe del Proyecto Europeo de Investigación Mediadem.
- De la Sierra, S., y Mantini, M. (2011). The case of Spain. En *Does media policy promote media freedom and independence?* (pp. 5-64). Informe del Proyecto Europeo de Investigación Mediadem.
- De Moragas, M. y Fernández Alonso, I. (2007). Les polítiques de comunicació. En M. De Moragas; I. Fernández Alonso; J.J. Blasco; J.J. Guimerà; J. Corbella; M. Civil y O. Gibert (Ed.), *Informe de la comunicació a Catalunya 2005-2006*. (pp. 217-330). Bellaterra: Edicions UAB.
- Díaz Arias, R. (2012). *Contenido jurídico del servicio público de la radiotelevisión en España: las obligaciones de los operadores públicos y privados*. Madrid: Icono 14.
- Díaz Cintas, J. (2010). *La accesibilidad a los medios de comunicación audiovisual a través del subtítulo y de la audiodescripción*. Imperial College London. Recuperado de [http://cvc.cervantes.es/lengua/esletra/pdf/04/020\\_diaz.pdf](http://cvc.cervantes.es/lengua/esletra/pdf/04/020_diaz.pdf)

- Díaz-González, M. J. y Quintas-Froufe, N. (2013). La absorción de La Sexta por Antena 3 de Televisión y sus efectos en el pluralismo externo del sistema televisivo español. *Observatorio (OBS)*, vol.7, nº4, 63–90. Recuperado de <http://obs.obercom.pt/index.php/obs/article/view/721>
- Díaz-González, M. J. y Quintas-Froufe, N. (2015). Análisis del cierre de canales de TDT impuesto por el tribunal supremo español desde la perspectiva de las empresas afectadas. *Fonseca, Journal of Communication*, nº10, 328–359. Recuperado de <http://revistas.usal.es/index.php/2172-9077/article/view/12920/13296>
- Díez Estella, F., Crespo, D., Albiñana CMS y Suárez de Lezo. (2013). La no deseable injerencia del Gobierno en la Economía y la Competencia: reflexiones al hilo de la operación de concentración La Sexta y Antena 3. *Gaceta Jurídica de La Unión Europea y de La Competencia*, nº31, 1–15. Recuperado de [http://www.fernandodiezestella.com/Publicaciones/sexta\\_antena3\\_\(2013\).pdf](http://www.fernandodiezestella.com/Publicaciones/sexta_antena3_(2013).pdf)
- Doyle, G. (2002a). *Media ownership: the economics and politics of convergence and concentration in the UK and European media*. London [etc.]: Sage.
- Doyle, G. (2002b). *Understanding media economics*. London [etc.]: Sage.
- Echeverría, J. (2009). Els dos grans processos de convergència tecnològica. *Quaderns del CAC*, nº31-32, 5–11. Recuperado de [http://www.cac.cat/pfw\\_files/cma/recerca/quaderns\\_cac/q31-32\\_echeverria.pdf](http://www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/quaderns_cac/q31-32_echeverria.pdf)
- Entrena, D. B. (2011). Hacia la teledemocracia los derechos del público a recibir una comunicación audiovisual plural y a participar en el control de los contenidos audiovisuales. En M.C. Chinchilla Marín y M. Azpitarte Sánchez (Coords.), *Estudios sobre la Ley General de la Comunicación Audiovisual* (pp. 111–156). Aranzadi: Cizur Menor (Navarra).
- ERC (2009). *Una LOAPA audiovisual*. Recuperada de <http://www.esquerra.cat/documents/una-loapa-audiovisual.pdf>
- Escartín, J. A. (2014). Política y Sociedad en el proceso de elaboración de las leyes civiles. *Revista de Derecho Civil*, vol.1, nº2, 1–8. Recuperado de <http://www.nreg.es/ojs/index.php/RDC/article/view/69/42>
- FAPAE (2010). *FAPAE Memoria Anual 2009*. Recuperado de <http://fapae.es/publicStore/memorias/Memoria FAPAE 2009.pdf>
- FAPAE (2011a). *El sector audiovisual después de la crisis*. Recuperado de [http://www.academiadecine.com/descargas/files/discurso\\_pedro\\_perez.pdf](http://www.academiadecine.com/descargas/files/discurso_pedro_perez.pdf)
- FAPAE (2011b). *FAPAE Memoria Anual 2010*. Recuperado de <http://fapae.es/publicStore/memorias/Memoria FAPAE 2010.pdf>
- Fernández Alonso, I. (2005). Tres retos clave para la política de radio y televisión del nuevo Gobierno español. *Revista de Economía Política de Las Tecnologías de La Información y Comunicación*, vol.7, nº1. Recuperado de <http://www.seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/344>
- Fernández Alonso, I. (2013). Crisis financiera y medios públicos en España impacto de los recortes presupuestarios en las radiotelevisiónes públicas autonómicas históricas (2008-2012). *Derecom*, nº12, 17–30. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4330502>

- Fernández Alonso, I., Bonet, M., Guimerà, J. À., Federica, A. y Díez, M. (2010). Spanish Public Broadcasting. Defining traits and future challenges following analogue television switch-off. *Observatorio (OBS)*, vol.4, nº3, 301–318. Recuperado de <http://obs.obercom.pt/index.php/obs/article/view/351>
- Fernández Alonso, I., Sarabia, I., Sánchez Martínez, J. y Bas, J.J. (2011). Modelos de gobierno de las radiotelevisiónes públicas autonómicas en España: el caso de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales. *Ámbitos. Revista Internacional de Comunicación*, nº20, 255–270. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16821321013>
- Fernández Alonso, I. y Santana, F. (2000). *Estado y Medios de Comunicación en la España Democrática*. Madrid: Alianza Editorial.
- Fernández Beaumont, J. (2006). Nuevo paquete de medidas del Gobierno español. Bases legales para una profunda reforma del sector audiovisual. *Telos*, nº65. Recuperado de <https://telos.fundaciontelefonica.com/telos/noticias/grabar.asp?idarticulo=3&rev=65.htm>
- Fernández Farreres, G. J. (2012). Televisión pública, en especial, la televisión estatal. En S. Muñoz Machado (Dir.), *Derecho de la regulación económica. Vol.5 (Audiovisual)* (pp. 119–178). Madrid: Iustel.
- Fernández Quijada, D. (2007). El Apagón Analógico... ¿y después qué? Estrategias de la TDT en España. *Observatorio (OBS)*, nº2, 65–79.
- Fernández Quijada, D. y Casado, M. Á. (2013). Nous temes, mètodes i teories en la investigació de les polítiques culturals i de comunicació a Espanya. *Trípodos. Facultat de Comunicació i Relacions Internacionals Blanquerna.*, nº32. Recuperado de <http://www.raco.cat/index.php/Tripodos/article/view/300763/0>
- Fernando Magarzo, M.R. (2010). La protección de los menores en las comunicaciones comerciales en la Ley General de Comunicación Audiovisual. *Comunicación y Pluralismo*, nº9, 135–148.
- Francés, J. (2013). *¡Que vienen los lobbies!: El opaco negocio de la influencia en España*. Ediciones Destinos. Versión Kindle.
- Freedman, D. (2005). *How level is the playing field? An analysis of the UK media policymaking process. A report on research into media policy-making in the UK funded by the Economic and Social Research Council*. London: Goldsmith.
- Freedman, D. (2006). Dynamics of power in contemporary media policy-making. *Media, Culture & Society*, vol. 28, nº6, 907–923.
- Freedman, D. (2008). *The Politics of media policy*, Cambridge: Polity Press.
- Freedman, D. (2010). Media Policy Silences: The Hidden Face of Communications Decision Making. *The International Journal of Press/Politics*, vol.15, nº3, 344–361.
- Freedman, D. (2014a). *The Contradictions of media power*. New York, N.Y.: Bloomsbury Academic.
- Freedman, D. (2014b). Media Policy Research and the Media Industries. *Media Industries*, vol.1, nº1. Recuperado de <http://www.mediaindustriesjournal.org/index.php/mij/article/view/20/58>
- Freedman, D. (2015). Media Policy Fetishism. *Critical Studies in Media Communication*, 32(2), 96–111.

- Fuente Cobo, C. (2010). El papel del asociacionismo audiovisual tras la LGCA. Las asociaciones de usuarios de los medios como agentes de la alfabetización mediática. *Revista Icono 14*, vol.2, 102-117. Recuperado de <http://www.icono14.net/ojs/index.php/icono14/article/view/270/147>
- Fuente Cobo, C. y Ruiz San Román, J. A. (2011). Protección de la infancia en la nueva regulación audiovisual en España. *Revista Latina de Comunicación Social*, nº66.
- Fundación EOI (2010). *La Industria audiovisual en España 2010: escenarios de un futuro digital*. [Madrid]: Fundación EOI.
- Galende, J.C. y García Ruipérez, M. (2003). El concepto de documento desde una perspectiva interdisciplinar: de la diplomática a la archivística. *Revista General de Información y Documentación*, vol.13, nº2, 7-35. Recuperado de <http://revistas.ucm.es/index.php/RGID/article/view/RGID0303220007A/9914>
- Galperin, H. (2004a). Beyond Interests, Ideas, and Technology: An Institutional Approach to Communication and Information Policy. *The Information Society*, 20 (3) 159-168.
- Galperin, H. (2004b). *New television, old politics: the transition to digital TV in the United States and Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- García Castillejo, Á. (2006). Una laguna fundamental del sistema democrático. El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales de España. *Telos*, nº68, 61-71. Recuperado de <https://telos.fundaciontelefonica.com/telos/articulocuaderno.asp?idarticulo=7&rev=68.htm>
- García Castillejo, Á. (2008). La TDT en España. La televisión como acceso a la Sociedad de la Información y del Conocimiento. *Telos*, nº74. Recuperado de <https://telos.fundaciontelefonica.com/telos/articuloperspectiva.asp?idarticulo=4&rev=74.htm>
- García Castillejo, Á. (2009a). Una visión dinámica de la regulación de la TDT en España. *Sphera Publica: Revista de Ciencias Sociales y de La Comunicación*, nº9, 243-261. Recuperado de [http://www.redalyc.org/pdf/297/Resumenes/Resumen\\_29713017013\\_1.pdf](http://www.redalyc.org/pdf/297/Resumenes/Resumen_29713017013_1.pdf)
- García Castillejo, Á. (2009b). Convergencia y legislación general audiovisual en España. *Quaderns Del CAC*, nº31-32, 67-75. Recuperado de [https://www.cac.cat/pfw\\_files/cma/recerca/quaderns\\_cac/Q31-32\\_Garcia\\_Castillejo\\_ES.pdf](https://www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/quaderns_cac/Q31-32_Garcia_Castillejo_ES.pdf)
- García Castillejo, Á. (2009c). Polémica luz verde a la TDT de pago. *Telos*, nº81. Recuperado de Polémica luz verde a la TDT de pago
- García Castillejo, Á. (2009d). Un nuevo modelo financiero de RTVE. *Telos*, nº80. Recuperado de <https://telos.fundaciontelefonica.com/telos/noticiasimprimible.asp?idarticulo=1&rev=80.htm>
- García Castillejo, Á. (2010). La regulación de los contenidos audiovisuales: el escenario de la convergencia. *Telos*, nº85. Recuperado de <https://telos.fundaciontelefonica.com/url-direct/pdf-generator?tipoContenido=articuloTelos&idContenido=2010110310590001&idioma=es>
- García Castillejo, Á. (2011). Paralizados los grandes proyectos. La actividad regulatoria continúa. *Telos*, nº89. Recuperado de <https://telos.fundaciontelefonica.com/url-direct/pdfgenerator?tipoContenido=articuloTelos&idContenido=2011102516370001&idioma=es>

- García Castillejo, Á. (2012). *Régimen jurídico y mercado de la televisión en abierto en España*. Barcelona: Editorial UOC.
- García Castillejo, Á. (2014). Regulación y supervisión de los mercados: luz verde para la CNMC. *Telos*, 1–6. Recuperado de <https://telos.fundaciontelefonica.com/url-direct/pdfgenerator?tipoContenido=articuloTelos&idContenido=2013102314010001&idioma=es>
- García Castillejo, Á. (2015). Proyecto de nuevo Plan Técnico Nacional de TDT. *Telos*, 1–5. Recuperado de <https://telos.fundaciontelefonica.com/url-direct/pdf-generator?tipoContenido=articuloTelos&idContenido=2014102812410001&idioma=es>
- García Chamizo, F. (2009). *El nacimiento de la Sexta: análisis de una nueva estrategia competitiva de televisión "generalista."* Tesis doctoral dirigida por Manuel Fernández Sande. Universidad Complutense de Madrid. Departamento de Periodismo IV.
- García Leiva, M. T. (2006). La Introducción de la TDT en España en el contexto de la política europea para la Transición Digital en Televisión. *Revista de Economía Política de Las Tecnologías de La Información Y Comunicación*, vol.8, nº1, 1–20. Recuperado de <http://seer.ufs.br/index.php/eptic/article/viewFile/295/280>
- García Santamaría, J. V. (2011). Reorganización en los grupos multimedia españoles la nueva cartografía. *Observatorio (OBS)*, vol.5, nº1, 157–174. Recuperado de <http://obs.obercom.pt/index.php/obs/article/view/376>
- García Santamaría, J. V. (2013a). Concentración de medios y grupos de comunicación en España. En J. V. García Santamaría (Coord.), *Estrategias y tendencias en los grupos españoles de comunicación* (pp. 13–34). Cuadernos Artesanos de Comunicación, 38.
- García Santamaría, J. V. (2013b). Televisión y concentración en España el duopolio de Mediaset y Atresmedia. *Palabra Clave*, vol.16, nº2, 366–397. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5241885>
- García-Escudero, P. (1999). Consideraciones sobre la iniciativa legislativa del Gobierno. *Cuadernos de Derecho Público*, nº8, 21–50. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=194697>
- García-Escudero, P. (2000). La iniciativa legislativa en la Constitución española de 1978. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº59, 57–92. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=79683>
- García-Escudero, P. (2001). Informes previos a la aprobación de proyectos de ley. *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, nº11, 53–71. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1959306>
- García-Escudero, P. (2005). El procedimiento legislativo de las Cortes Generales regulación, fases y tipos. *Teoría Y Realidad Constitucional*, nº16, 211–240. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1368031>
- Garrido, C. y Saénz, E. (2014). Razones para plantear la supresión del Senado. *Revista "Cuadernos Manuel Giménez Abad,"* nº7, 57–69. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4757529>
- Gavara, J. C. (2013). *Autoridades Independientes del Audiovisual: del CEMA a la CNMC*. Recuperado de <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2013/05/21/autoridades-independientes-del-audiovisual-del-cema-a-la-cnmc-juan-carlos-gavara/>

- Gavara, J. C. y Pérez Tornero, J. M. (2012). *La alfabetización mediática y la Ley General de Comunicación Audiovisual en España*. Barcelona: Editorial UOC.
- Gay, C. (1999). La modificación de la ley de Televisión sin Fronteras. *Quaderns del CAC*, nº5, 2-10. Recuperado de [http://www.cac.cat/pfw\\_files/cma/recerca/quaderns\\_cac/Q5gayfuentes.pdf](http://www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/quaderns_cac/Q5gayfuentes.pdf)
- Giménez Sánchez, I. (2008). Indirizzo politico, dirección política, impulso político el papel del Parlamento. *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, nº18, 83-108. Recuperado de <https://repositorio.uam.es/handle/10486/8938>
- Giordano, E. y Zeller, C. (1999). *Políticas de televisión: la configuración del mercado audiovisual*. Barcelona: Icaria.
- Gómez Lugo, Y. (2007). La tramitación legislativa en lectura única. *InDret*, 1-16. Recuperado de <http://www.raco.cat/index.php/InDret/article/viewFile/78462/102450>
- Gómez Lugo, Y. (2008). El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº83, 355-368. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2704430>
- González Galán, S. (2011). Nuevas formas de comunicación audiovisual. En M. C. Chinchilla Marín y M. Azpitarte Sánchez (Coords.), *Estudios sobre la Ley General de la Comunicación Audiovisual* (pp. 491-502). Aranzadi: Cizur Menor (Navarra).
- Grupo Antena 3 (2009). *Informe Anual y de Responsabilidad Corporativa 2011*. Recuperado de <http://www.atresmediacorporacion.com/a3document/2012/04/24/DOCUMENTS/00010/00010.pdf>
- Gutiérrez David, M. E. (2011). La transparencia en la nueva ordenación del sector audiovisual español: Comentarios a la Ley General de Comunicación Audiovisual y otras normas administrativas recientes. *Derecom*, nº4, 1-25. Recuperado de <http://www.derecom.com/blog/item/134-la-transparencia-en-la-nueva-ordenacion-del-sector-audiovisual-espanol-comentarios-a-la-ley-general-de-comunicacion-audiovisual-y-otras-normas-administrativas-recientes>
- Gutiérrez David, M. E. (2014). Derecho de acceso a la información pública. *Eunomía. Revista En Cultura de La Legalidad*, nº6, 86-196.
- Gutiérrez Montes, E. (2010). Eladio Gutiérrez Montes, expresidente de Impulsa TDT: no tengo ninguna duda de que debería crearse una entidad que gestione esta segunda transición. *Bit*, nº180-181, 31-39.
- Hallin, D. C. y Mancini, P. (2004). *Comparing media systems: three models of media and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hallin, D. C. y Mancini, P. (2008). *Sistemas mediáticos comparados: tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política*. Barcelona: Hacer.
- Hernández Prieto, M. (2012). Análisis comparativo de las legislaciones audiovisuales de Argentina y España. In *Actas del III Congreso Nacional de la AE-IC (Asociación Española de Investigación en Comunicación)* (pp. 1-20). Recuperado de [http://www.ae-ic.org/tarragona2012/contents/comunicacions\\_cd/ok/130.pdf](http://www.ae-ic.org/tarragona2012/contents/comunicacions_cd/ok/130.pdf)
- Hernández Prieto, M. (2015). *Políticas Públicas de Comunicación y Cultura. Estudio comparativo de las legislaciones audiovisuales de Argentina y España*. Tesis doctoral dirigida por Ángel Badillo Matos. Universidad de Salamanca. Departamento de Sociología y Comunicación.



- Hernández Prieto, M. (2016). Legislación y pluralidad de actores. LSCA y LGCA en perspectiva comparada. *Revista Internacional de Comunicación y Desarrollo*, vol.1, nº3, 55-70. Recuperado de <http://www.usc.es/revistas/index.php/ricd/article/view/2939/3303>
- Herzog, C. y Ali, C. (2014). *Elite Interviewing in Media and Communications Policy Research*. Paper to be presented at the 5th European Communication Conference (ECEA), Lisbon, 12-15 Nov 2014, Communication Law and Policy section.
- Humanes, M. L., Montero, M. D., Molina, R. y López-Berini, A. (2013). Pluralismo y paralelismo político en la información televisiva en España. *Revista Latina de Comunicación Social*, nº68, 566-581. Recuperado de [http://www.revistalatinacs.org/068/paper/990\\_Fuenlabrada/RLCS\\_paper990.pdf](http://www.revistalatinacs.org/068/paper/990_Fuenlabrada/RLCS_paper990.pdf)
- Humanes, M. L. y Fernández Alonso, I. (2015). Pluralismo informativo y medios públicos. La involución de TVE en el contexto del cambio político (2012-2013). *Revista Latina de Comunicación Social*, nº70, 270-287. Recuperado de <http://www.revistalatinacs.org/070/paper/1046fu/RLCS-paper1046.pdf>
- Humphreys, P. (1996). *Mass Media and Media Policy in Western Europe*. Manchester University Press.
- Igartua, J.J. y Humanes, M. L. (2004). *El método científico aplicado a la investigación en comunicación social*. Portal de la Comunicación inCOM UAB. Recuperado de [http://www.portalcomunicacion.com/uploads/pdf/6\\_esp.pdf](http://www.portalcomunicacion.com/uploads/pdf/6_esp.pdf)
- Iglesias, F. (2004). Concentración radiofónica en España. *Comunicación y Sociedad*, vol.17, nº1, 77-114. Recuperado de <http://dadun.unav.edu/handle/10171/8093>
- Impulsa TDT (2010). *TDT Informe final 2010*. Recuperado de <http://aedeti.es/wp-content/uploads/2014/06/balance-final.pdf>
- Íñiguez, L. (1999). Investigación y evaluación cualitativa: bases teóricas y conceptuales. *Atención Primaria*, vol.23, nº8, 496-502.
- Jakubowicz, K. (2012). Battle of the Paradigms: Defining the Object and Objectives of Media/Communication Policy. En N. Just y M. Puppis (Ed.), *Trends in communication policy research* (pp. 237-260). Intellect Bristol, UK /Chicago, USA.
- Jimena, L. (2003). La técnica legislativa y otros aspectos constitucionales relativos a la Ley de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico. *Revista de Derecho*, nº2. Recuperado de <http://www.uv.es/revdret/num2/pdf/jimena.pdf>
- Jiménez Marín, G. y Silva, C. (2011). Metodología cualitativa vs. Metodología cuantitativa en Comunicación: Estudio de un caso. En J.L. Piñuel, C. Lozano, A. García Jiménez (Ed.), *Investigar la comunicación en España* (pp. 71-82). Facultad de Ciencias de la Comunicación. Campus de Fuenlabrada. Universidad Rey Juan Carlos.
- Jivkova Semova, D. (2009). La nueva Ley de Financiación de la Corporación RTVE Los peligros de la vía rápida. En J. M. De Pablo (Coord.), *Actas I Congreso Internacional Latina de Comunicación Social: La Laguna, Tenerife* (pp. 1-14). Congreso Internacional Latina de Comunicación Social. Recuperado de <http://www.revistalatinacs.org/09/Sociedad/actas/83dimitri na.pdf>
- Jones, D. E. (2005). Aproximación teórica a la Estructura de la Comunicación Social. *Sphera Pública: revista de ciencias sociales y de la comunicación*, nº5, 19-39. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/297/29700502.pdf>

- Jones, D. E. (2006). La comunicación en España 30 años después de Franco (1975-2005). *Comunicación y Pluralismo*, nº1, 11-34. Recuperado de <http://summa.upsa.es/pdf.vm?id=0000029105&page=1&search=&lang=es>
- Jones, D. E. (2007). Grupos mediáticos y culturales en España. *Zer: Revista de Estudios de Comunicación*, vol.20, nº22, 183-214. Recuperado de <http://www.ehu.es/ojs/index.php/Zer/article/view/3680>
- Junquera, J. (2011). Régimen jurídico de la radio y de las televisiones de ámbito autonómico y local, tras la Ley 7/2010 los primeros pasos aplicativos. En M. C. Chinchilla y M. Azpitarte (Coords.), *Estudios sobre la Ley General de la Comunicación Audiovisual* (pp. 71-85). Aranzadi: Cizur Menor (Navarra).
- Just, N. y Puppis, M. (2012). Communication Policy Research: Looking Back, Moving Forward. En N. Just y M. Puppis (Ed.), *Trends in communication policy research* (pp. 9-29). Intellect Bristol, UK /Chicago, USA.
- Karppinen, K. (2010). *Rethinking Media Pluralism A Critique of Theories and Policy Discourses*. Tesis doctoral. (H. U. Print, Ed.). University of Helsinki. Department of Social Studies, Media and Communication Studies
- Karppinen, K. (2012). *Rethinking Media Pluralism*. New York: Fordham University Press.
- Karppinen, K. y Moe, H. (2012). What We Talk about When We Talk about Document Analysis. In N. Just, y M. Puppis (Ed.), *Trends in communication policy research* (pp. 177-193). Intellect Bristol, UK /Chicago, USA.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Subirats, J., y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Lafuente, M. y Roel, M. (2005). Políticas mediáticas y estrategias comunicativas estructura del sistema de medios en España. *Sphera Pública: revista de ciencias sociales y de la comunicación*, nº5, 9-18. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29700501>
- Llorens, C. (2001). *Concentración de empresas de comunicación y el pluralismo: la acción de la Unión Europea*. Tesis doctoral dirigida por Emili Prado. Universitat Autònoma de Barcelona. Departament de Comunicació Audiovisual i Publicitat.
- Llorens, C. (2005). La política audiovisual de la UE y su influencia en el sistema televisivo español: la televisión pública y la televisión digital. *Sphera Pública: revista de ciencias sociales y de la comunicación*, nº5, 133-150. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/297/29700509.pdf>
- Llorens, C. (2010). "Spain's Media Concentration Policy: A Patchwork Crucial to the Understanding of the Spanish Media System." *International Journal of Communication*, 4, 844-864. Recuperado de <http://ijoc.org/index.php/ijoc/article/viewFile/791/462>
- Llorente, F. (2016). La ley y la trampa. *adComunica: Revista Científica de Estrategias, Tendencias E Innovación En Comunicación*, nº11, 167-171. Recuperado de <http://www.adcomunicarevista.com/ojs/index.php/adcomunica/article/view/307/264>
- López García, M. (2011). Internet ¿medio de comunicación audiovisual? *Telos*, nº89, 34-43. Recuperado de <https://telos.fundaciontelefonica.com/url-direct/pdf-generator?tipoContenido=articuloTelos&idContenido=2011102512420001&idioma=es>
- López Rico, C. M. (2013). RTVV y RTVE, diferentes modelos de autorregulación. *Miguel Hernández Communication Journal*, nº4, 21-34. Recuperado de <https://dialnet.uni-rioja.es/servlet/articulo?codigo=4146949>

- Lukes, S. (2007). *El Poder: un enfoque radical*. Madrid: Siglo XXI de España.
- Maestro, G. (1991). Negociación y participación en el proceso legislativo. *Revista de Derecho Político*, nº32, 55–118. Recuperado de <http://espacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:Derechopolitico-1991-32-CC9994C2&dsID=PDF>
- Malaret, E. (2011). En attendant Godot, la régulation audiovisuelle à l'épreuve de l'asymétrie. *Régulation* (Conseil Supérieur de L'audiovisuel), nº50, 24–25. Recuperado de: <http://www.csa.be/documents/1675>
- Malaret, E. (2014). Regulación económica, autoridades independientes y transparencia. En R. J. García Macho (Coord.), *Ordenación y transparencia económica en el Derecho público y privado* (pp. 125–178). Madrid: Marcial Pons.
- Malaret, E. y Timón, M. (2014). Las competencias de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en el sector audiovisual. En *La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*. (pp. 445–507). Aranzadi: Cizur Menor (Navarra).
- Manfredi, J. L. y López Cepeda, A. (2012). Recomendaciones para el diseño de políticas públicas que promuevan los medios libres e independientes en España. Informe del Proyecto Europeo de Investigación Mediadem. Recuperado de <http://www.mediadem.eliamep.gr/wp-content/uploads/2012/11/Spain.pdf>
- Martín, M. A. (2003). Políticas de comunicación en la España multimedia. *Historia Y Comunicación Social*, vol.8, 187–205. Recuperado de <http://revistas.ucm.es/index.php/HICS/article/view/HICS0303110187A>
- Martínez Pujalte, A.L. (2010). Algunas notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes. *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, nº23, 257–274. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3409502>
- Marzal, J. y Casero, A. (2009). Las políticas de comunicación ante la implantación de la TDT en España. Balance crítico y retos pendientes. *Sphera Pública: revista de ciencias sociales y de la comunicación*, nº9, 95–113. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/297/29713017005.pdf>
- Marzo, J. (2011). Reglas para el mantenimiento de un mercado audiovisual competitivo, transparente y plural en la Ley 7/2010, general de la comunicación audiovisual. En M. C. Chinchilla Marín y M. Azpitarte Sánchez (Coords.), *Estudios sobre la Ley General de la Comunicación Audiovisual* (pp. 431–461). Aranzadi: Cizur Menor (Navarra).
- Matilla, T. y Gabardo, J. A. (2008). *¿T D qué? AEDEMO 2.008 (Granada)*. 24º Seminario AEDEMO de televisión. Recuperado de <http://www.aimc.es/-Ponencias-y-articulos-.html>
- McCulloch, G. (2004). *Search Documentary Research in Education, History and the Social Sciences*. London: Routledge.
- McQuail, D. (1992). *Media performance: mass communication and the public interest*. London [etc.]: Sage.
- Meda, M. (2010). *La Ley UTECA y el Tercer Sector de la Comunicación: comparativa internacional de las fallas de la legislación española audiovisual y respuesta de la sociedad civil*. Universidad de Valladolid. Trabajo final de Máster en Comunicación con Fines Sociales: Estrategias y Campañas. Bajo la dirección de Manuel Montañés Serrano. Facultad de Ciencias Sociales, Jurídicas y de la Comunicación. Recuperado de <http://uvadoc.uva.es/handle/10324/883>

- Meda, M. (2012). Del arte de cambiar para que todo siga igual el Tercer Sector de la Comunicación y la Ley General Audiovisual en España. *Commons: Revista de Comunicación y Ciudadanía Digital*, vol.1, nº1, 59–84. Recuperado de <http://reuredc.uca.es/index.php/cayp/article/view/431>
- Meda, M. (2014). *El tratamiento de los medios comunitarios en el marco de la Ley General de la Comunicación Audiovisual*. Tesis doctoral dirigida por Luís Miguel Martínez Fernández. Universidad Complutense de Madrid. Departamento de Periodismo II.
- Medina, S. (2011). El servicio público de la comunicación audiovisual. En M. C. Chinchilla Martín y M. Azpitarte Sánchez (Coords.), *Estudios sobre la Ley General de la Comunicación Audiovisual* (pp. 463–489). Aranzadi: Cizur Menor (Navarra).
- Medina, S. (2013). La financiación de las televisiones públicas a la luz del derecho europeo de la competencia. *Revista de Derecho de La Unión Europea*, nº24, 115–148. Recuperado de <http://revistas.uned.es/index.php/REDUE/article/view/12665/11861>
- Michavila, N. (2005). Guerra, terrorismo y elecciones incidencia electoral de los atentados islamistas en Madrid. *Documento de Trabajo 13/2005*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales Y Estratégicos, Madrid.
- Miguel de Bustos, J. C. (1993). *Los Grupos multimedia: estructuras y estrategias en los medios europeos*. Barcelona: Bosch.
- Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2004). *El Gobierno aprueba un Plan de Impulso a la Televisión Digital Terrenal, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo*. Recuperado de <http://www.emitek-e.es/filib/plan-tdt.pdf>
- Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2006). *Panel informativo nº15. Informe sobre el sector audiovisual español y su reforma*. Recuperado de [http://www.minetur.gob.es/es-ES/IndicadoresyEstadisticas/Informes/Papeles\\_informativos/subsecretaria/2006/985\\_SectorAudiovisual.pdf](http://www.minetur.gob.es/es-ES/IndicadoresyEstadisticas/Informes/Papeles_informativos/subsecretaria/2006/985_SectorAudiovisual.pdf)
- Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2012). *Plan marco de actuaciones para la liberación del Dividendo Digital 2012-2014*. Recuperado de [http://www.minetur.gob.es/telecomunicaciones/es-ES/Novedades/Documents/Plan\\_Marco\\_Dividendo\\_Digital.pdf](http://www.minetur.gob.es/telecomunicaciones/es-ES/Novedades/Documents/Plan_Marco_Dividendo_Digital.pdf)
- Molano, A. (2010). La Ley General Audiovisual, el derecho a una información plural, veraz y objetiva y unos medios de comunicación social y económicamente responsables. Enmiendas elaboradas por CCOO. En *Observatorio de Medios de Comunicación y sociedad*. (pp. 8–33). Fundación 1º de Mayo de CCOO. Recuperado de <http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/ObMedios06.pdf>
- Molina, I. (2012). Gobierno y desgobierno de la economía las políticas de respuesta a la crisis. En C. Colino y R. Cotarelo (Coords.), *España en crisis: balance de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero* (pp. 49–75).
- Morales Fernández, A. M. (2012). *Transformación de RTVE desde la VIII Legislatura: Legislación, digitalización y financiación*. Tesis doctoral dirigida por José Manuel Pérez Tornero. Universitat Autònoma de Barcelona. Departament de Periodisme i Ciències de la Comunicació.
- Moya, M. y Vázquez, J. (2010). De la Cultura a la Cibercultura: la mediatización tecnológica en la construcción de conocimiento y en las nuevas formas de sociabilidad. *Cuadernos de Antropología Social*, nº31, 75–96. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=180915525004>

- Munarriz, B. (1992). Técnicas y métodos en Investigación cualitativa. En J. M. Muñoz Cantero, E. Abalde Paz (Coords.), *Metodología educativa I* (pp. 101–116). Universidade da Coruña, Servicio de Publicaciones.
- Muñoz Machado, S. (2012). La regulación del sector audiovisual en España. Precedentes, régimen general y controversias esenciales. En S. Muñoz Machado (Dir.), *Derecho de la regulación económica. Vol.5 (Audiovisual)* (pp. 11–118). Madrid: Iustel.
- Muñoz Machado, S. (Dir.) (2006). *Informe UTECA 2006 sobre la regulación de la televisión en España*. Recuperado de <http://uteca.tv/download.php?dj=3>
- Muñoz Machado, S. (Dir.), y Rodríguez Valderas, M. (coord.) (2012). *Derecho de la regulación económica. Vol.5 (Audiovisual)*. Madrid: Iustel
- Murciano, M. (2004). Poder económico e influencia social los retos de la concentración mediática para la democracia. *Doxa Comunicación: Revista Interdisciplinar de Estudios de Comunicación y Ciencias Sociales*, nº2, 41–52. Recuperado de <http://dspace.ceu.es/handle/10637/5988>
- Murciano, M. (2005). Los nuevos valores de las políticas de comunicación. *Cuadernos de Información*, nº18, 88–98. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2935002>
- 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*, nº20, 371–398. Recuperado de <http://www.ehu.eus/zer/hemeroteca/pdfs/zer20-17-murciano.pdf>
- Napoli, P. M. (2001). *Foundations of communications policy: principles and process in the regulation of electronic media*. Cresskill, N.J.: Hampton Press.
- Napoli, P.M. (2007). *Media Policy: An Overview of the Field*. Recuperado de [http://fordham.bepress.com/mcgannon\\_working\\_papers/19/](http://fordham.bepress.com/mcgannon_working_papers/19/)
- Observatorio de Justicia y de los abogados. (2014). *Elaboración de leyes en España. Esquema competencial y procedimental*. Ilustre Colegio de Abogados de Madrid Recuperado de <http://observatorio.icam.es/docs/Elaboracion%20de%20leyes%20en%20Espa%C3%B1a.pdf>
- Ojer, T. (2011). El papel del gobierno corporativo en la buena gestión de las empresas públicas de televisión: el caso de RTVE. *Anàlisi Quaderns de Comunicació i Cultura*, nº43. Recuperado de <http://www.raco.cat/index.php/analisi/article/viewFile/248755/333001>
- Ortiz Sobrino, M. Á. (2001). Del Estatuto de Radio y Televisión a la ruptura del monopolio: una mirada al panorama televisivo de los años 90. *Revista de La SECCI*, nº8, 40–60. Recuperado de <http://www.seeci.net/revista/index.php/seeci/article/view/222>
- Ortiz Sobrino, M. Á. (2010). El nuevo marco legal para la financiación de la radiotelevisión pública estatal en España. *Comunicación Y Hombre: Revista Interdisciplinar de Ciencias de La Comunicación Y Humanidades*, nº6, 257–270. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3318568>
- Ortiz Sobrino, M. Á. (2012). Evolución del modelo de financiación de Radio 5. Del Estatuto de Radio y Televisión de 1980 a la Ley General de la Comunicación Audiovisual de 2010. *Revista Icono 14*, vol.10, nº3, 383–402. Recuperado de <http://www.icono14.net/ojs/index.php/icono14/article/view/160/398>

- Ovejero, A. M. (2008). La elaboración de los proyectos de ley del Gobierno. *Revista Vasca de Administración Pública*, nº82, 125–158.
- Palomar, A. (2011). El derecho a contratar la emisión en exclusiva de contenidos audiovisuales. En M. C. Chinchilla y M. Azpitarte (Coords.), *Estudios sobre la Ley General de la Comunicación Audiovisual* (pp. 313–340). Aranzadi: Cizur Menor (Navarra).
- Papathanassopoulos, S. (2007). The Mediterranean/Polarized Pluralist Media Model Countries. En G. Terzis (Ed.), *European Media Governance: National and Regional Dimensions* (pp. 191–200). Bristol: Intellect Book.
- Partido Popular (2000). *Elecciones generales 2000. El compromiso del centro*. Recuperado de <http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/1151-20090908162133.pdf>
- Pedraz, A., Zarco, J. Ramasco, M. y Palmar, A. M. (2014). *Investigación cualitativa*. Barcelona: Elsevier, Spain.
- Peña Moya, J. (2013). *El nuevo modelo de televisión pública en España. Riesgos y oportunidades para el cumplimiento del servicio público*. Tesis doctoral dirigida por Bernardo Díaz Nosty. Universidad de Málaga. Departamento de Periodismo.
- Perales, A. y Pastor, J. I. (2010). La calidad como derecho de los usuarios en la Ley General de la Comunicación Audiovisual. En M. Francés; J. Gavalda, G. Llorca, y À. Peris (Coords.), *La Calidad de los contenidos audiovisuales en la multidifusión digital* (pp. 39–55). Barcelona: Editorial UOC.
- Pérez Gómez, A. (2002). *El Control de las concentraciones de medios de comunicación: derecho español y comparado*. Madrid: Dykinson
- Pérez Ruff, J. P., Gómez Pérez, F. J., y Navarrete Cardero, J. L. (2013). La industria televisiva en España crisis y nuevas oportunidades. *Anàlisi Quaderns de Comunicació I Cultura*, nº49, 1–14. Recuperado de <https://idus.us.es/xmlui/handle/11441/24722>
- Pérez Serrano, M. J. (2006). *La concentración de medios en España: análisis de casos relevantes en radio, prensa y televisión*. Tesis doctoral dirigida por Manuel Sevillano Puente. Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias de la Información.
- Pérez Serrano, M. J. (2009). Movimientos mediáticos en época de crisis. De una fallida concentración a la TDT de pago. En J. M. De Pablos Coello (Coord.), *Actas I Congreso Internacional Latina de Comunicación Social: La Laguna, Tenerife* (pp. 1–11). Congreso Internacional Latina de Comunicación Social. Recuperado de [http://www.revistalatinacs.org/09/Sociedad/actas/58maria\\_jose.pdf](http://www.revistalatinacs.org/09/Sociedad/actas/58maria_jose.pdf)
- Pina, C. y Mesa, C. (2011). El derecho a la comunicación comercial. En M. C. Chinchilla y M. Azpitarte (Coords.), *Estudios sobre la Ley General de la Comunicación Audiovisual* (pp. 255–311). Aranzadi: Cizur Menor (Navarra).
- Ponte, C. y Contreras-Pulido, P. (2013). Presente y futuro de la alfabetización mediática en Europa: el caso español y portugués. *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, nº124. Recuperado de [https://www.redib.org/recursos/Record/oai\\_articulo599192-presente-futuro-alfabetizacion-mediatica-europa-caso-espanol-portugues](https://www.redib.org/recursos/Record/oai_articulo599192-presente-futuro-alfabetizacion-mediatica-europa-caso-espanol-portugues)
- PSOE (2004). Merecemos una España mejor. Programa electoral. Elecciones 2004. *psoe.es*. Disponible en: <http://web.psoe.es/source-media/00000348500/00000348570.pdf>.
- PSOE (2005). Informe sobre la reforma del sector audiovisual. *elmundo.es*. Disponible en: [http://estaticos.elmundo.es/documentos/2005/06/24/informe\\_reforma\\_av.pdf](http://estaticos.elmundo.es/documentos/2005/06/24/informe_reforma_av.pdf)

- Puppis, M. (2010). Media Governance: A New Concept for the Analysis of Media Policy and Regulation. *Communication, Culture & Critique*, 3(2), 139–149.
- Quintana Paz, N. (2005). Políticas mediáticas de UCD y PSOE: entre el dirigismo político y la apertura mediática. *Sphera Pública: revista de ciencias sociales y de la comunicación*, nº.5, 151–164. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/297/29700510.pdf>
- ReMC (2009). *Alegaciones al anteproyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual*. Recuperado de <http://medioscomunitarios.net/legal/wp-content/uploads/2009/07/alegacionesconsejoestado-v5.pdf>
- Reynard, J.C. y Ortiz, S.M. (2005). Communication Law and Policy: The State of Research and Theory. *Communication Culture & Critique*, 594–631.
- Ritchie, J., Lewis, J. y Elam, G. (2003). Designing and selecting samples. En J. Ritchie, J. Lewis (Ed.), *Qualitative Research Practice. A Guide for Social Science Students and Researchers*. (pp. 77–108). London - Thousand Oaks - New Delhi: Sage.
- Rodríguez Martín, C. (2012). La publicidad en la nueva Ley General de la Comunicación Audiovisual. En S. Muñoz Machado (Ed.), *Derecho de la regulación económica. Vol.5 (Audiovisual)* (pp. 353–399). Madrid: Iustel.
- Rodríguez Zapatero, J. L. (2008). *Discurso de José Luis Rodríguez Zapatero en la sesión de investidura como Presidente del Gobierno*. Recuperado de: <http://www.abc.es/gestordocumental/uploads/nacional/discurso-investidura-zapatero.pdf>
- Román, M. y García González, A. (2013). Crisis económica y grupos de comunicación en España (2008-2011). *International Journal of Marketing, Communication and New Media*, vol.1, nº1, 124–147.
- Rubio Llorente, F. (1986). El procedimiento legislativo en España el lugar de la ley entre las fuentes del Derecho. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº16, 83–114. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=79319>
- Rubio Llorente, F. (1995). Parlamento y Ley. *Anuario Jurídico de La Rioja*, nº1, 15–28. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=261738>
- Ruiz Robledo, A. (1995). La delegación legislativa en las Comisiones Parlamentarias. *La Revista Española de Derecho Constitucional*, nº43, 73–111. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=79533>
- Salgado, A. C. (2007). Investigación cualitativa: diseños, evaluación del rigor metodológico y retos. *Liberabit*, Vol.13, nº13, 71-78. Recuperado de: <http://www.scielo.org.pe/pdf/liber/v13n13/a09v13n13.pdf>
- Santiago, F. (2010). *La transición de la TDT en España: Anatomía de un proceso*. Recuperado de <http://www.aimc.es/Santiago-Fernando-La-transicion-a.html>
- Scott, J. (1990). *A matter of record: Documentary sources in social research*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Segovia, A. I, García Leiva, T., Beceiro, S. y Casado, M. Á. (2011). Cambios en el panorama televisivo español: ¿Hacia qué modelo nos encaminamos? *Ámbitos: Revista Internacional de Comunicación*, nº3, 289–303. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16821321015>

- Segovia, A. I. (2005). Las contradicciones del sistema y los cambios legislativos en el ámbito comunicacional en España. En *V Congreso ULEPICC. Encuentro latino de Economía Política da Informação, Comunicação e Cultura*. Salvador de Bahía: Faculdade Social da Bahía.
- Segovia, A. I., Semova, D. y Luján, L. E. (2012). Configuración y tendencias del sistema mediático español en la era de la información. En W. Arellano Toledo (Coord.), *La Sociedad de la Información en Iberoamérica. Estudio Multidisciplinar* (pp. 413-436). México: INFOTEC.
- Segovia, A. I. y Luján, L. (2010). Concentración y pluralismo en España ante el cambio digital. Málaga (España): Ponencia presentada al II Congreso de la Asociación Española de Investigación de la Comunicación (AE-IC). Recuperado de <http://www.ae-ic.org/malaga2010/upload/ok/130.pdf>
- SETSI (2008). *Plan Avanza, Telecomunicaciones y Sector Audiovisual*. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Recuperado de <http://www.cea.es/portaacea/proyectos/documentat/docs/PAVANZA03.PDF>
- SETSI (2009). *Presentación Plan Avanza 2*. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Recuperado de [http://www.agendadigital.gob.es/agenda-digital/planes-antiores/DescargasPlan\\_Avanza2/Detalle\\_del\\_Plan/PlanAvanza2.pdf](http://www.agendadigital.gob.es/agenda-digital/planes-antiores/DescargasPlan_Avanza2/Detalle_del_Plan/PlanAvanza2.pdf)
- Sevillano, F. (1996). *Dictadura, socialización y conciencia política. Persuasión ideológica y opinión en España bajo el franquismo (1939-1962)*. Tesis doctoral dirigida por Glicerio Sánchez Recio. Universidad de Alicante. Departamento de Humanidades Contemporáneas.
- Sierra, F. (1998). Función y sentido de la entrevista cualitativa en investigación social. En J. Galindo Cáceres (Coord.), *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación* (pp. 277-346). México: Addison Wesley Longman.
- Soengas, X. y Rodríguez Vázquez, A. I. (2014). El control gubernamental de RTVE y el pluralismo en los informativos. *Estudios Sobre El Mensaje Periodístico*, 21(2), 1225-1240. Recuperado de <http://revistas.ucm.es/index.php/ESMP/article/view/50912>
- Soto, M. T. y Ribes, F. X. (2003). Del impulso a la inercia. Evolución de la TDT en España. *Telos*, nº57. Recuperado de <https://telos.fundaciontelefonica.com/telos/articulocuaderno.asp?idarticulo=2&rev=57.htm>
- Suárez, R. (2009). *Las políticas públicas de la televisión digital terrestre en la Unión Europea. Estudio comparado de Suecia i España*. Tesis doctoral dirigida por Carles Llorens Maluquer y Mónica Terribas i Sala, Universitat Pompeu Fabra. Departament de Comunicació.
- Subirats, J. (1992). *Un Problema de estilo: la formación de políticas públicas en España: exploración sobre los elementos distintivos de nuestro "policy style" (una aportación al análisis del sistema político español)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Tamayo, M. (2004). *El proceso de la investigación científica*. México: Limusa.
- Taylor, S.J. y Bogdan, R. (2009). La entrevista en profundidad. En *Métodos cuantitativos aplicados 2* (pp. 194-216). Centro de investigación y docencia.
- Terzis, G. (2008). *European media governance: the Brussels dimension*. Bristol [etc.]: Intellect.
- Tomás Olalla, F. (2004). Revisión crítica de las relaciones entre pluralismo y mercado en los medios audiovisuales. *Zer: Revista de Estudios de Comunicación*, nº16. Recuperado de <http://www.ehu.eus/zer/hemeroteca/pdfs/zer16-03-olalla.pdf>



- Tornos, J. (2011). El Consejo Estatal de medios audiovisuales. En M. C. Chinchilla y M. Apitarte (Coords.), *Estudios sobre la Ley General de la Comunicación Audiovisual* (pp. 503–539). Aranzadi: Cizur Menor (Navarra).
- Tresserras, J. M. (2001). Las identidades en la sociedad informacional. *Pasajes: Revista de Pensamiento Contemporáneo*, nº7, 14–23. Recuperado de <http://roderic.uv.es/handle/10550/46385>
- Tribunal Supremo (2012). *Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2012*. Recuperado de <http://www.abc.es/gestordocumental/uploads/nacional/tdt.pdf>
- UGT (2009a). *UGT remite a los grupos parlamentarios sus propuestas para la reforma del proyecto de Ley Audiovisual*. Recuperado de <http://studylib.es/doc/3018933/texto-de-las-enmiendas-propuestas>
- UGT (2009b). *Propuesta de enmiendas de FeS UGT al proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual*. Recuperado de <http://www.revistalatinacs.org/09/alma/02nov/audio1.pdf>
- ULEPICC (2009). *Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual. Reforma y contrarreforma en la política de comunicación audiovisual del Gobierno de Rodríguez Zapatero*. Recuperado de <http://www.ulepicc.es/web/documentos/DeclaracionULEPICC.pdf>
- Urraco, M. (2007). La metodología cualitativa para la investigación en Ciencias Sociales. Una aproximación “mediográfica”. *Intersticios. Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, 1(1), 98–126.
- UTECA (2006). *Discurso de José Manuel Lara*. Recuperado de [http://uteca.tv/jornadas\\_anuales\\_uteca.php?id=1](http://uteca.tv/jornadas_anuales_uteca.php?id=1)
- UTECA (2007). *Discurso de Alejandro Echevarría Presidente de UTECA*. Recuperado de [http://uteca.tv/jornadas\\_anuales\\_uteca.php?id=2](http://uteca.tv/jornadas_anuales_uteca.php?id=2)
- UTECA (2008). *2008 Discurso de Alejandro Echevarría Presidente de UTECA*. Recuperada de [http://uteca.tv/jornadas\\_anuales\\_uteca.php?id=3](http://uteca.tv/jornadas_anuales_uteca.php?id=3)
- UTECA (2009). *Jornada anual UTECA 2009 Discurso Presidente UTECA*. Recuperada de [http://uteca.tv/jornadas\\_anuales\\_uteca.php?id=4](http://uteca.tv/jornadas_anuales_uteca.php?id=4)
- UTECA (2010). *2010 Jornada Anual UTECA. Discurso presidente UTECA*. Recuperado de [http://uteca.tv/jornadas\\_anuales\\_uteca.php?id=5](http://uteca.tv/jornadas_anuales_uteca.php?id=5)
- Utray, F. (2008). *Accesibilidad a la TDT en España para personas con discapacidad sensorial (2005-2007)*. Tesis doctoral dirigida por José Antonio Moreiro González y Belén Ruiz Mezcua. Universidad Carlos III de Madrid. Departamento de Biblioteconomía y Documentación.
- Utray, F. y Gil, E. (2014). Diversidad cultural, lengua de signos y televisión en España. *Fonseca, Journal of Communication*, nº.9, 118–143. Recuperado de <http://revistas.usal.es/index.php/2172-9077/article/view/12244/12597>
- Vallés, M. S. (1999). *Técnicas Cualitativas de Investigación Social Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Vallés, M. S. (2002). *Entrevistas cualitativas*. Madrid: CIS. Colección de Cuadernos metodológicos, nº32.

- Van Cuilenburg, J. y McQuail, D. (2003). Media Policy Paradigm Shifts: Towards a New Communications Policy Paradigm. *European Journal of Communication*, vol.18, nº2, 181–207.
- Vatter, M. (2009). Republicanismo y teoría del gobierno. Philip Pettit entrevistado por Miguel Vatter. *Revista Pléyade*, nº4, 275–282. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3154702>
- Velasco González, M. (2007). Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis. VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, 18-20, septiembre 2007, Valencia.
- Vidal, J. M. y Boix, A. (2014). *El marco constitucional y regulatorio de los medios de comunicación en España*. Observatorio del Audiovisual. Recuperado de <http://www.observatoriodelaudiovisual.com/?p=1862>
- Zallo, R. (2010). La política de Comunicación Audiovisual del gobierno socialista (2004-2009): un giro neoliberal. *Revista Latina de Comunicación Social*, La Laguna (Tenerife): Universidad de La Laguna, nº65, 14-29. Recuperado de [http://www.revistalatinacs.org/10/art/880\\_UPV/RLCS\\_art880.pdf](http://www.revistalatinacs.org/10/art/880_UPV/RLCS_art880.pdf)
- Zallo, R. (2011a). *Estructuras de la comunicación y de la cultura. Políticas para la era digital*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Zallo, R. (2011b). Las políticas de comunicación audiovisual en (y para después de) la crisis económica en España. En F. Campos Freire (Coord.), *El nuevo escenario mediático*. (pp. 49–80). Zamora: Comunicación Social.
- Zallo, R. (2015). Análisis de la nueva Ley de Radio y Televisión Pública de Canarias”. *Revista Latina de Comunicación Social*. *Revista Latina de Comunicación Social*, nº40, 322–346. Recuperado de <http://www.revistalatinacs.org/070/paper/1049/RLCS-paper1049.pdf>
- Zugasti, R. (2008). El papel de la prensa en la construcción de la democracia española. De la muerte de Franco a la Constitución de 1978. *CONfines de Relaciones Internacionales Y Ciencia Política*, nº7, 53–68. Recuperado de <http://confines.mty.itesm.mx/articulos7/ZugastiR.pdf>

## **Referencias legislativas (ordenadas según criterio cronológico ascendente)**

- Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, nº 311, de 29 de diciembre de 1978.
- Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión. Boletín Oficial del Estado, nº 11, de 12 de enero de 1980, pp.844 a 848. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1980/01/12/pdfs/A00844-00848.pdf>
- Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados. Boletín Oficial del Estado, nº 55, de 5 de marzo de 1982, pp.5765 a 5779. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1982/03/05/pdfs/A05765-05779.pdf>
- Reglamento del Senado, aprobado el día 26 de mayo de 1982. Boletín Oficial del Estado, nº 155, de 30 de junio de 1982, pp. 17828 a 17841. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1982/06/30/pdfs/A17828-17841.pdf>
- Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del tercer canal de televisión. Boletín Oficial del Estado, nº 4, de 5 de enero de 1984, pp.247 a 248. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1984/01/05/pdfs/A00247-00248.pdf>

- Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones. Boletín Oficial del Estado, nº 303, de 19 de diciembre de 1987, pp.37409 a 37419. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1987/12/19/pdfs/A37409-37419.pdf>
- Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada. Boletín Oficial del Estado, nº 108, de 5 de mayo de 1988, pp.13666 a 13669. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1988/05/05/pdfs/A13666-13669.pdf>
- Texto refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994. Boletín Oficial del Estado, nº 114, de 13 de mayo de 1994, pp.14687 a 14709. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1994/05/13/pdfs/A14687-14709.pdf>
- Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al Ordenamiento Jurídico Español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de Disposiciones Legales, Reglamentarias y Administrativas de los Estados Miembros relativas al ejercicio de actividades de Radiodifusión Televisiva. Boletín Oficial del Estado, nº 166, de 13 de julio de 1994, pp.22342 a 22348. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1994/07/13/pdfs/A22342-22348.pdf>
- Ley 37/1995, de 12 de diciembre, de Telecomunicaciones por Satélite. Boletín Oficial del Estado, nº 297, de 13 de diciembre de 1995, pp.35705 a 35708. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1995/12/13/pdfs/A35705-35708.pdf>
- Ley 42/1995, de 22 de diciembre, de las telecomunicaciones por cable. Boletín Oficial del Estado, nº 306, de 26 de diciembre de 1995, pp.36790 a 36796. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1995/12/23/pdfs/A36790-36796.pdf>
- Ley 41/1995, de 22 de diciembre de Televisión Local por Ondas Terrestres. Boletín Oficial del Estado, nº 309, de 27 de diciembre de 1995, pp.36940 a 36944. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1995/12/27/pdfs/A36940-36944.pdf>
- Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Boletín Oficial del Estado, nº 285, de 28 de noviembre de 1997, pp.35082 a 35088. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1997/11/28/pdfs/A35082-35088.pdf>
- Real Decreto 2169/1998, de 9 de octubre por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrenal. Boletín Oficial del Estado, núm. 248, de 18 de octubre de 1998, pp. 34244 a 34248. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1998/10/16/pdfs/A34244-34248.pdf>
- Ley 22/1999, de 7 de junio, de Modificación de la Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al Ordenamiento Jurídico Español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva. Boletín Oficial del Estado, nº 136, de 8 de junio de 1999, pp. 21765 a 21774. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1999/06/08/pdfs/A21765-21774.pdf>
- Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Boletín Oficial del Estado, nº 289, de 03 de diciembre de 2003, pp.43187 a 43195. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2003/12/03/pdfs/A43187-43195.pdf>
- Real Decreto 553/2004, de 17 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. Boletín Oficial del Estado, núm. 94, de 18 de abril de 2004, pp. 16003 a 16006. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2004/04/18/pdfs/A16003-16006.pdf>
- Real Decreto 744/2004, de 23 de abril, por el que se crea el Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado. Boletín Oficial del Estado, núm. 100, de 24 de abril

- de 2004, pp. 16474 a 16475. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2004/04/24/pdfs/A16474-16475.pdf>
- Real Decreto 2268/2004, de 3 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital local. Boletín Oficial del Estado, núm. 292, de 4 de diciembre de 2004, pp. 40315 a 40321. Recuperado de <http://www.boe.es/boe/dias/2004/12/04/pdfs/A40315-40321.pdf>
- Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo. Boletín Oficial del Estado, núm. 142, de 15 de junio de 2005, pp. 20562 a 20567. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2005/06/15/pdfs/A20562-20567.pdf>
- Real Decreto 944 /2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre. Boletín Oficial del Estado, núm. 181, de 30 de julio de 2005, pp. 27006 a 27014. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2005/07/30/pdfs/A27006-27014.pdf>
- Real Decreto 945 /2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de prestación del servicio de televisión digital terrestre. Boletín Oficial del Estado, núm. 181, de 30 de julio de 2009, pp. 27014 a 27016 Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2005/07/30/pdfs/A27014-27016.pdf>
- Real Decreto 946/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba la incorporación de un nuevo canal analógico de televisión en el Plan técnico nacional de la televisión privada, aprobado por el Real Decreto 1362/1988, de 11 de noviembre. Boletín Oficial del Estado, núm. 181, de 30 de julio de 2009, pp. 27016 a 27020 Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2005/07/30/pdfs/A27016-27020.pdf>
- Orden ITC/2476/2005, de 29 de julio, por la que se aprueba el Reglamento técnico y de prestación del servicio de televisión digital terrestre. Boletín Oficial del Estado, núm. 181, de 30 de julio de 2009, pp. 27022 a 27023 Recuperado de <http://www.boe.es/boe/dias/2005/07/30/pdfs/A27022-27023.pdf>
- Dictamen Consejo de Estado sobre el anteproyecto de la Ley General Audiovisual. Número de expediente: 1701/2005 (INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO). Fecha de aprobación 10/11/2005. Boletín Oficial del Estado, publicado online el 10 de noviembre de 2005. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2005-1701>
- Dictamen Consejo de Estado sobre el anteproyecto de Ley del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales. Número de expediente: 1821/2005 (INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO). Fecha de aprobación 01/12/2010. Boletín Oficial del Estado, publicado online el 1 de diciembre de 2005. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2005-1821>
- Real Decreto 1630/2005, de 30 de diciembre, por el que se nombra Consejero de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a don Ángel García Castillejo. Boletín Oficial del Estado, núm. 313, de 31 de diciembre de 2005, pp. 43420 a 43421. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2005/12/31/pdfs/A43420-43421.pdf>
- Orden ITC/1077/2006, de 6 de abril, por la que se establece el procedimiento a seguir en las instalaciones colectivas de recepción de televisión en el proceso de su adecuación para la recepción de la televisión digital terrestre y se modifican determinados aspectos administrativos y técnicos de las infraestructuras comunes de telecomunicación en el interior de los edificios. Boletín Oficial del Estado, núm. 88, de 13 de abril de 2006, pp. 14310 a 14326. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2006/04/13/pdfs/A14310-14326.pdf>
- Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal. Boletín Oficial del Estado, núm. 134, de 6 de junio de 2006, pp. 21207 a 21218. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2006/06/06/pdfs/A21207-21218.pdf>

- REAL DECRETO 920/2006, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de prestación del servicio de difusión de radio y televisión por cable. Boletín Oficial del Estado, núm. 210, de 2 de septiembre de 2006, pp. 31532 a 31538. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2006/09/02/pdfs/A31532-31538.pdf>
- ORDEN ITC/2212/2007, de 12 de julio, por la que se establecen obligaciones y requisitos para los gestores de múltiples digitales de la televisión digital terrestre y por la que se crea y regula el registro de parámetros de información de los servicios de televisión digital terrestre. Boletín Oficial del Estado, núm. 173, de 20 de julio de 2007, pp. 31566 a 31584. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2007/07/20/pdfs/A31566-31584.pdf>
- 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, OJ L 332, 18.12.2007, pp. 27 a 45. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007L0065&from=ES>
- Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Boletín Oficial del Estado, núm. 92, de 16 de abril de 2008, pp. 20010 a 20017. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2008/04/16/pdfs/A20010-20017.pdf>
- Acuerdo de Consejo de Ministros sobre medidas de reforma estructural y de impulso de la financiación de las pequeñas y medianas empresas. Boletín Oficial del Estado, núm. 197, de 15 de agosto de 2008, p.34662. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2008/08/15/pdfs/A34659-34663.pdf>
- Real Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones. Boletín Oficial del Estado, núm. 47, de 24 de febrero de 2009, pp. 19015 a 19019. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2009/02/24/pdfs/BOE-A-2009-3022.pdf>
- Dictamen Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de Ley de Financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española. Número de expediente: 884/2009 (PRESIDENCIA). Fecha de aprobación 28/05/2009. Boletín Oficial del Estado, publicado online el 28 de mayo de 2009. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2009-884>
- Proyecto de Ley de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española (121/000027). Boletín Oficial Cortes Generales. Congreso de los Diputados, núm.27-1, de 5 de junio de 2009. Recuperado de [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CONG/BOCG/A/A\\_027-01.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/A/A_027-01.PDF#page=1)
- Ley 7/2009, de 3 de julio, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones (procedente del Real Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero). Boletín Oficial del Estado, núm. 161, de 4 de julio de 2009, pp. 55729 a 55732. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2009/07/04/pdfs/BOE-A-2009-11028.pdf>
- Informe de la Ponencia. Proyecto de Ley de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española (121/000027). Boletín Oficial Cortes Generales. Congreso de los Diputados, núm.27-5, de 16 de julio de 2009. Recuperado de [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CONG/BOCG/A/A\\_027-05.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/A/A_027-05.PDF#page=1)
- Proyecto de Ley de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española (621/000022). Texto remitido por el Congreso de los Diputados. Boletín Oficial Cortes Generales. Senado, núm.22(a), de 18 de julio de 2009. Recuperado de <http://www.senado.es/legis9/publicaciones/pdf/senado/bocg/II0022A.PDF>

Dictamen Consejo de Estado sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula, para las concesiones de ámbito estatal, la prestación del servicio de televisión digital terrestre de pago mediante acceso condicional. Número de expediente: 1242/2009 (INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO). Fecha de aprobación 23/07/2009. Boletín Oficial del Estado, publicado online el 23 de julio de 2009. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2009-1242>

Real Decreto-ley 11/2009, de 13 de agosto, por el que se regula, para las concesiones de ámbito estatal, la prestación del servicio de televisión digital terrestre de pago mediante acceso condicional. Boletín Oficial del Estado, núm. 197, de 15 de agosto de 2009, pp. 70202 a 70205. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2009/08/15/pdfs/BOE-A-2009-13497.pdf>

Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española. Boletín Oficial del Estado, núm. 210, de 31 de agosto de 2009, pp. 74003 a 74015. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2009/08/31/pdfs/BOE-A-2009-13988.pdf>

Dictamen Consejo de Estado sobre el anteproyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual. Número de expediente: 1387/2009 (PRESIDENCIA). Fecha de aprobación 17/09/2009. Boletín Oficial del Estado, publicado online el 17 de septiembre de 2009. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2009-1387>

Resolución de 17 de septiembre de 2009, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 11/2009, de 13 de agosto, por el que se regula, para las concesiones de ámbito estatal, la prestación del servicio de televisión digital terrestre de pago mediante acceso condicional. Boletín Oficial del Estado, núm.230, de 23 de septiembre de 2009, pp. 79483 a 79483 Recuperado de <https://boe.es/boe/dias/2009/09/23/pdfs/BOE-A-2009-15051.pdf>

Iniciativa. Proyecto de Ley 121/000045 Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, núm.45-1, publicado el 23 de octubre de 2009. Recuperado de [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CONG/BOCG/A/A\\_045-01.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/A/A_045-01.PDF#page=1)

Pleno. Debate de totalidad del Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual. "BOCG. Congreso de los Diputados", serie A, número 45-1, de 23 de octubre de 2009. (Número de expediente 121/000045.) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Sesión plenaria núm. 122 celebrada el jueves, 3 de diciembre de 2009. Recuperado de [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL\\_130.PDF#page=15](http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL_130.PDF#page=15)

Ampliación plazo de enmiendas. 121/000045 Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, núm.45-2, publicado el 11 de noviembre de 2009. Recuperado de [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CONG/BOCG/A/A\\_045-02.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/A/A_045-02.PDF#page=1)

Ampliación plazo de enmiendas. 121/000045 Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, núm.45-3, publicado el 18 de noviembre de 2009. Recuperado de [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CONG/BOCG/A/A\\_045-03.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/A/A_045-03.PDF#page=1)

Ampliación plazo de enmiendas. 121/000045 Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, núm.45-4, publicado el 25 de noviembre de 2009. Recuperado de [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CONG/BOCG/A/A\\_045-04.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/A/A_045-04.PDF#page=1)

Ampliación plazo de enmiendas. 121/000045 Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, núm.45-5, publicado el 2 de diciembre de 2009. Recuperado de [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CONG/BOCG/A/A\\_045-05.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/A/A_045-05.PDF#page=1)

- Debate de totalidad. 121/000045 Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Sesión plenaria núm. 130 celebrada el jueves, 3 de diciembre de 2009. Recuperado de [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL\\_130.PDF#page=15](http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL_130.PDF#page=15)
- Enmiendas. 121/000045 Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, núm.45-6, publicado el 17 de diciembre de 2009. Recuperado de [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CONG/BOCG/A/A\\_045-06.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/A/A_045-06.PDF#page=1)
- Informe de la Ponencia. 121/000045 Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, núm.45-8, publicado el 5 de enero de 2010. Recuperado de [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CONG/BOCG/A/A\\_045-08.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/A/A_045-08.PDF#page=1)
- Comisión Constitucional. Ratificación de la Ponencia y aprobación con competencia legislativa plena. 121/000045 Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Sesión núm. 14 (extraordinaria) celebrada el jueves, 7 de enero de 2010. Recuperado de [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CONG/DS/CO/CO\\_457.PDF#page=2](http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/CO/CO_457.PDF#page=2)
- Aprobación por la Comisión con competencia legislativa plena. 121/000045 Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, núm.45-9, publicado el 25 de enero de 2010. Recuperado de [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CONG/BOCG/A/A\\_045-09.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/A/A_045-09.PDF#page=1)
- Proyecto de Ley 621/000041 General de la Comunicación Audiovisual. Texto remitido por el Congreso de los Diputados. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. Núm.41 (a), publicado el 28 de enero de 2010. Recuperado de <http://www.senado.es/legis9/publicaciones/pdf/senado/bocg/II0041A.PDF>
- Proyecto de Ley 621/000041 General de la Comunicación Audiovisual. Ampliación del plazo de enmiendas. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. Núm.41 (b), publicado el 12 de febrero de 2010. Recuperado de <http://www.senado.es/legis9/publicaciones/pdf/senado/bocg/II0041B.PDF>
- Proyecto de Ley 621/000041 General de la Comunicación Audiovisual. Enmiendas. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. Núm.41 (c), publicado el 19 de febrero de 2010. Recuperado de <http://www.senado.es/legis9/publicaciones/pdf/senado/bocg/II0041C.PDF>
- Informe de la Ponencia. Proyecto de Ley 621/000041 General de la Comunicación Audiovisual. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. Núm.41 (d), publicado el 9 de marzo de 2010. Recuperado de <http://www.senado.es/legis9/publicaciones/pdf/senado/bocg/II0041D.PDF>
- Dictamen de la Comisión. Proyecto de Ley 621/000041 General de la Comunicación Audiovisual. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. Núm.41 (e), publicado el 10 de marzo de 2010. Recuperado de <http://www.senado.es/legis9/publicaciones/pdf/senado/bocg/II0041E.PDF>
- Pleno. De la Comisión Constitucional en relación con el Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual (Número de expediente Senado 621/000041 y número de expediente Congreso 121/000045). Diario de Sesiones del Senado, sesión plenaria núm. 71 celebrada el miércoles, 10 de marzo de 2010. Recuperado de <http://www.senado.es/legis9/publicaciones/pdf/senado/ds/PS0071.PDF>
- 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). Diario Oficial de la Unión Europea, OJ L

- 95, 15.4.2010, pp. 1-24. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0013&from=ES>
- Proyecto de Ley 621/000041 General de la Comunicación Audiovisual. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. Núm.41 (f), publicado el 16 de marzo de 2010. Recuperado de <http://www.senado.es/legis9/publicaciones/pdf/senado/bocg/II0041F.PDF>
- Pleno. Debate y votación de enmiendas o veto del Senado. Proyecto de Ley 621/000041 General de la Comunicación Audiovisual. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, sesión plenaria núm. 140 celebrada el jueves, 18 de marzo de 2010. Recuperado de [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL\\_149.PDF#page=6](http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL_149.PDF#page=6)
- Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. Boletín Oficial del Estado, núm. 70, de 1 de abril de 2010, pp. 30157 a 30209. Recuperado de [http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes\\_espa/1\\_007\\_2010.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_espa/1_007_2010.pdf)
- Real Decreto 365/2010, de 26 de marzo, por el que se regula la asignación de los múltiples de la Televisión Digital Terrestre tras el cese de las emisiones de televisión terrestre con tecnología analógica. Boletín Oficial del Estado, núm.81, de 3 de abril de 2010, pp. 30750 a 30764. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2010/04/03/pdfs/BOE-A-2010-5400.pdf>
- Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo. Boletín Oficial del Estado, núm. 227, de 18 de septiembre de 2010, pp. 79278 a 79326. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2010/09/18/pdfs/BOE-A-2010-14301.pdf>
- Comunicación del Gobierno sobre la propuesta de nombramiento del director de la Agencia Española de Protección de Datos. Candidato: Rodríguez Álvarez. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Sesión plenaria núm. 28 celebrada el miércoles, 8 de junio de 2011. Recuperado de [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLST&BASE=puw9&DOCS=1-1&QUERY=\(CDC201106080786.CODI.\)](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLST&BASE=puw9&DOCS=1-1&QUERY=(CDC201106080786.CODI.))
- Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la Corporación RTVE, previsto en la Ley 17/2006, de 5 de junio. Boletín Oficial del Estado, núm. 96, de 21 de abril de 2012, pp. 30985 a 30991. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2012/04/21/pdfs/BOE-A-2012-5338.pdf>
- Ley 6/2012, de 1 de agosto, de modificación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, para flexibilizar los modos de gestión de los servicios públicos de comunicación audiovisual autonómicos. Boletín Oficial del Estado, núm. 184, de 2 de agosto de 2012, pp. 55139 a 55143. Recuperado de <http://www.boe.es/boe/dias/2012/08/02/pdfs/BOE-A-2012-10385.pdf>
- Sentencia de 27 de noviembre de 2012, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por la que se declara la nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de julio de 2010, por el que se asigna un múltiple digital de cobertura estatal a cada una de las sociedades licenciatarias del servicio de televisión digital terrestre de ámbito estatal. Boletín Oficial del Estado, núm. 306, de 21 de diciembre de 2012, p.86885. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2012/12/21/pdfs/BOE-A-2012-15386.pdf>
- Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Boletín Oficial del Estado, núm. 134, de 5 de junio de 2013, pp. 42191 a 42243. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2013/06/05/pdfs/BOE-A-2013-5940.pdf>
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Boletín Oficial del Estado, núm. 295, de 10 de diciembre de 2013, pp. 97922 a 97952. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12887.pdf>



Resolución de 17 de abril de 2015, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de abril de 2015, por el que se aprueba el pliego de bases del concurso público para la adjudicación mediante régimen de concurrencia de seis licencias para la explotación, en régimen de emisión en abierto, del servicio de comunicación audiovisual televisiva mediante ondas hertzianas terrestres de cobertura estatal y se convoca el correspondiente concurso. Boletín Oficial del Estado, núm. 93, de 18 de abril de 2015 pp. 34054 a 34078. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2015/04/18/pdfs/BOE-A-2015-4216.pdf>

## **LISTA DE ABREVIATURAS Y ACRÓNICOS**

- AEA** Asociación Española de Anunciantes
- AGEMEDI** Asociación de Agencias de Marketing Directo e Interactivo
- AMARC** *Association Mondiale Radiodiffuseurs Communautaires Europe*
- AMETIC** Asociación de Empresas de Electrónica, Tecnologías de la Información, Telecomunicaciones y Contenidos Digitales
- ASIMELEC** Asociación Multisectorial de Empresas y Tecnologías de la Información, Comunicaciones y Electrónica
- ATIC** Asociación Española de Universidades con Titulaciones de Información y Comunicación
- AUC** Asociación de Usuarios de la Comunicación
- BCN** Barcelona
- BNG** Bloque Nacionalista Galego
- BOCG** Boletín Oficial Cortes Generales
- BOE** Boletín Oficial del Estado
- CAA** Consejo Audiovisual de Andalucía
- CAC** *Consell de l'Audiovisual de Catalunya*
- CATSI** Consejo Asesor de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información
- CC** Coalición Canaria
- CC.OO.** Confederación Sindical de Comisiones Obreras
- CCMA** *Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals*
- CCU** Consejo de Consumidores y Usuarios
- CE** Constitución Española
- CECU** Confederación de Consumidores y Usuarios
- CEE** Comunidad Económica Europea
- CEMA** Consejo Estatal de Medios Audiovisuales
- CERMI** Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad.
- CERMI** Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad
- CESE** Comité Económico y Social Europeo
- CIU** *Convergència i Unió*
- CMT** Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones
- CNC** Comisión Nacional de la Competencia
- CNI** Centro Nacional de Inteligencia
- CNMC** Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
- CNMV** Comisión Nacional del Mercado de Valores
- COPE** Cadena de Ondas Populares Españolas
- CP** Cuestionario Personal
- CPAC** Col·legi Professional de l'Audiovisual a Catalunya
- CRTVE** La Corporación de Radio y Televisión Española
- DCMS** *Departments for Media, Cultures and Sports*

**DOUE** Diario Oficial de la Unión Europea

**DS** Diario de Sesiones de las Cortes Generales

**DTI** *Department of Trade and Industry*

**EAVI** European Association for Viewers Interests

**EITB** *Euskal Irrati Telebista*

**EP** Entrevista Personal

**EPG** Guía Electrónica de Programas

**ERC** *Esquerra Republicana de Catalunya*

**ERE** Expediente de Regulación de Empleo

**ERTVE** Ente Público de Radio Televisión Española

**ETA** *Euskadi Ta Askatasuna*

**FAPAE** Federación de Asociaciones de Productores Audiovisuales de España

**FCC** *Federal Communications Comissions*

**FEBE** Federación Española de Bebidas Espirituosas

**FeSP** Federación Española de Sindicatos de Periodistas

**FIDECA** Foro para la Investigación y el Desarrollo de la Cultura Audiovisual

**FOP** Foro de Organizaciones de Periodistas

**FORTA** Federación de Organismos de Radio Televisión Autonómicos

**FSC-CC.OO** La Federación de Servicios a la Ciudadanía de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras

**FSP-UGT** Federación de Servicios Públicos de UGT

**ICV** *Iniciativa per Catalunya Verds*

**IGAE** Intervención General de la Administración del Estado

**IU** Izquierda Unida

**LGC** Ley General Catalana (audiovisual)

**LGCA** Ley General de la Comunicación Audiovisual

**LOT** Ley de Ordenaciones de Telecomunicaciones

**LRTTE** Ley de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal

**LSCA** Ley de Servicios de Comunicación Argentina

**LSE** Lengua de Signos Española

**OCTA** Observatorio de Contenidos Televisivos y Audiovisuales

**OEA** Organización de los Estados Americanos

**OFCOM** *The Office of Communications*

**ONU** Organización de las Naciones Unidas

**OSCE** Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

**PCE** Partido Comunista de España

**PGE** Presupuestos Generales del Estado

**PIB** Producto Interior Bruto

**PP** Partido Popular

**PROA** *Productors Audiovisuals Federats*  
**PSOE** Partido Socialista Obrero Español  
**RCE** Radio Cadena Española  
**ReMC** Red de Medios Comunitarios  
**RNE** Radio Nacional de España  
**RTVE** Radio Televisión Española  
**SEPI** Sociedad Estatal de Participaciones Industriales  
**SETSI** Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información  
**TDT** Televisión Digital Terrestre  
**TIC** Tecnologías de la Información y de la Comunicación  
**TSC** Tercer Sector de la Comunicación  
**TV** Televisión  
**TV3** *Televisió de Catalunya*  
**TVE** Televisión Española  
**UAB** *Universitat Autònoma de Barcelona*  
**UB** *Universitat de Barcelona*  
**UCD** Unión de Centro Democrático  
**UCLM** Universidad de Castilla y la Mancha  
**UCM** Universidad Complutense de Madrid  
**UE** Unión Europea  
**UGT** Unión General de Trabajadores  
**ULEPICC** Unión Latina de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura  
**UNESCO** Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura  
**UPF** *Universitat Pompeu Fabra*  
**UPN** Unión del Pueblo Navarro  
**UPyD** Unión Progreso y Democracia  
**URCM** Unión de Radios Libres y Comunitarias de Madrid  
**UTECA** Unión de Televisiones Comerciales Asociadas  
**WFA** *The World Federation of Advertisers*