

El Consejo Audiovisual de España

Ángel García Castillejo

Documento de trabajo 8/2003



Ángel García Castillejo

Licenciado en Derecho, ejerció la abogacía hasta 1997. Ha sido Director Técnico de Gabinete de Grupo Parlamentario del Congreso de los Diputados, y actualmente es Subdirector de Ofertas en el Mercado de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

Es profesor de diversos cursos universitarios de postgrado en temas de Derecho de la Comunicación y de la Empresa.

Participante del Programa “Bureau of Educational and Cultural Affairs” (BECA), del departamento de Estado de EEUU y experto en el Twining project “Strengthening regulation/Enforcement of telecommunications Acquis”, de la Comisión Europea con la República Checa.

Ha participado en la elaboración de una decena de iniciativas legislativas. Es autor de diversos libros y numerosos artículos relativos al derecho de las telecomunicaciones, del audiovisual y de la comunicación pública.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Ángel García Castillejo

ISBN: 84-96204-05-7

Depósito Legal: M-20222-2003

Contenido

Resumen Ejecutivo	5
Preámbulo	7
1 Introducción. El Consejo de Europa, la Unión Europea y los Consejos del Audiovisual en los Estados miembros	9
1.1 Principios para la regulación del sector audiovisual en la era digital	11
1.2 Organismos reguladores	13
2 Principios para la regulación del sector audiovisual en la era digital	16
2.1 Separación de las legislaciones relativas a la transmisión y al contenido	18
2.2 Modelo de órgano para la Autoridad del Audiovisual	19
2.3 Nombramiento, mandato, y cese de sus miembros; composición y funcionamiento	21
2.4 Independencia económica y régimen del personal a su servicio	22
2.5 Poderes y competencias	23
2.6 Responsabilidad	26
2.7 La corregulación y la autorregulación	26
3 Los Consejos del Audiovisual en otros países de la Unión Europea	28
3.1 Francia	29
3.2 Alemania	31
3.3 Reino Unido	33
A. Autoridades para el sector público audiovisual	34
B. Autoridades para el sector audiovisual privado	35
3.4 Italia	36
4 Los Consejos del Audiovisual en las Comunidades Autónomas	42
4.1 Cataluña	42
4.2 Andalucía	44
4.3 Madrid	44
4.4 Comunidad Foral Navarra	45
5 Las posiciones de las fuerzas políticas y sus propuestas para un Consejo del Audiovisual en España	48

6	Una propuesta de Consejo Audiovisual para todos	53
6.1	Naturaleza del Consejo Audiovisual de España	54
6.2	Organismo regulador independiente del gobierno y de los radiodifusores	56
6.3	El Consejo del Audiovisual convergente	57
6.4	El Consejo del Audiovisual y el estado autonómico español	58
6.5	Ámbito de actuación. Competencia y funciones del Consejo Audiovisual de España	59

El Consejo Audiovisual de España. Un organismo regulador independiente para el audiovisual español

Ángel García Castillejo

Subdirector de Ofertas en el Mercado
de la CMT

El artículo 20 de la Constitución española recoge el conjunto de derechos y libertades de comunicación pública y los límites en su ejercicio. La necesaria protección constitucional de los mismos implícitamente exige la existencia de un Consejo Audiovisual de España, cuya creación ha de ser vehiculada a través de una Ley Orgánica, tal y como establece el artículo 81 de la Carta Magna.

El déficit democrático que se deriva para la sociedad española del hecho de la inexistencia de una Autoridad Audiovisual independiente se constata de forma, quizás más evidente, por el hecho de aparecer España como el último y único país de la Unión europea que carece de un órgano de estas características.

Si lo anterior no fuera suficiente, y dentro esta vez de las propias fronteras españolas, el hecho de que las Comunidades Autónomas resulten competentes en materia de medios de comunicación social, que realicen sus emisiones en el marco de sus respectivos territorios ha conducido a la necesidad para algunas de ellas de proceder a la creación de sendos Consejos del Audiovisual, como es el caso de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Madrid y la Comunidad Foral de Navarra.

El Consejo del Audiovisual a ser creado en España se debería desenvolver en un escenario audiovisual español que tenga en cuenta lo acordado a nivel comunitario en esta materia tal como se ve reflejado en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones por la que se señalan los principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital.

El Consejo Audiovisual de España, dadas las altas responsabilidades de índole constitucional que suponen sus fines **se debe configurar como un organismo independiente** desde el punto de vista funcional. Por tanto, como tal organismo independiente se debiera constituir como un Organismo Público que de acuerdo con lo establecido en la Disposición Adicional Décima de la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) que se regiría por la Ley orgánica de su creación **en todo lo referido al pleno ejercicio de su independencia, esto es, financiación, régimen de su personal, bienes, contratación y presupuesto.**

El Consejo Audiovisual de España debe contar con un alto grado de independencia que garantice el ejercicio de sus funciones de forma que quede garantizada su efectiva autoridad sobre los agentes presentes en el mercado audiovisual, para lo que deben quedar garantizados aquellos elementos respecto de los miembros que dirigen el Consejo o Comité Audiovisual, que se consideran como garantes de esta independencia. La importancia de una elección democrática y transparente de sus miembros y la necesidad de la consolidación de un organismo de estas características hace recomendable su creación como organismo de nueva planta.

El que se considere, al día de hoy, la oportunidad de que el Consejo Audiovisual de España que se propone sea independiente incluso de otros organismos como es el caso de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, no obsta a la necesidad de que sea dotado de herramientas institucionales de **coordinación con la Autoridad de las telecomunicaciones**, y que a medio o largo plazo, pueda terminar convergiendo en un solo organismo, recorriendo igual camino que el planteado para las autoridades de regulación de las telecomunicaciones y el audiovisual en el Reino Unido.

Se considera oportuno que al igual que para otras políticas sectoriales cuya competencia corresponde a las Comunidades Autónomas o se encuentra transferida a las mismas se prevé la existencia de órganos institucionales de coordinación de dichas políticas, en el caso del Consejo Audiovisual de España, se debería crear una **Comisión de Cooperación Audiovisual en la que participen los representantes de las Autoridades competentes en materia audiovisual de las distintas Comunidades Autónomas.**

La Comisión de Cooperación Audiovisual que se propone, contaría con la presencia de los Presidentes de las distintas Autoridades de regulación o en su defecto (y como mecanismo transitorio hasta la creación de autoridades independientes en esa Comunidad), de los Consejeros responsables de las políticas Audiovisuales de las distintas Comunidades Autónomas o Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

El Consejo Audiovisual de España debería ejercer sus **competencias sobre los servicios audiovisuales para el conjunto del territorio del Estado español, sin menoscabo de las competencias que le sean propias a cada una de las Comunidades Autónomas.**

Preámbulo

Hablar en España de Consejos del Audiovisual es hacer referencia directa a las conclusiones alcanzadas en el informe que aprobó por unanimidad la Comisión especial sobre los contenidos televisivos del Senado en 1995, puesto que entre sus recomendaciones se encuentra la creación de un órgano o autoridad independiente que dotado de la mayores competencias ejerza de “defensor del pueblo” respecto de todas las operadoras de televisión, ejerciendo funciones de vigilancia respecto de los contenidos televisivos, en defensa de la infancia y la juventud y en general de los derechos de los telespectadores.

Con posterioridad a este informe parlamentario, se han sucedido numerosas iniciativas planteadas por los distintos Grupos Parlamentarios españoles en las que se sustancian sendas Proposiciones de Ley mediante las que se pretende la creación de un Consejo del Audiovisual o de la Comunicación. Todas estas iniciativas se encuentran orientadas a un mismo fin, independientemente de que cada una de ellas se concrete mediante fórmulas diferenciadas en algunos de sus aspectos, ya sean competencias o funciones diferenciadas, o distintas vías para la elección o designación de los miembros del órgano colegiado director del organismo a crear.

Esta proliferación de iniciativas parlamentarias terminó concretándose en la VI Legislatura en un debate por el que se alcanza el acuerdo unánime de aprobar la tramitación de varias de estas Proposiciones de Ley para su tramitación de forma conjunta por la correspondiente ponencia en Comisión, como reflejo de la unanimidad ya expresada en 1995, en la manifestación de la necesidad de una autoridad independiente para el sector audiovisual en España.

Hoy, siete años más tarde y a pesar de que ningún Grupo públicamente plantee su negativa a la creación y existencia de una autoridad independiente para el Audiovisual en España, las “pequeñas diferencias” han bloqueado la existencia efectiva de este órgano, que debiera velar por la defensa de derechos y libertades, tan sensibles como los relacionados con la libertad de expresión y de recepción de una información veraz por parte de todos, tal como se encuentran recogidos en el artículo 20 de la Constitución Española.

El déficit democrático que se deriva del hecho de la inexistencia de esta autoridad independiente se constata de forma, quizás más evidente, por el hecho de aparecer España como el último y único país de la Unión Europea que carece de un órgano de estas características.

Si lo anterior no fuera suficiente, dentro de las propias fronteras españolas, el hecho de que las Comunidades Autónomas resulten competentes en materia de medios de comunicación social y que realicen sus emisiones en el marco de sus respectivos territorios ha conducido a la necesidad para algunas de ellas de proceder a la creación de Consejos del Audiovisual, como es el caso de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Madrid y la Comunidad Foral de Navarra.

Por el tiempo transcurrido, siete años desde la unanimidad en la expresión de la necesidad de una autoridad independiente para el audiovisual, por el déficit democrático y las carencias y perjuicios que de ello se derivan para los ciudadanos españoles, así como para las empresas e instituciones implicadas en el sector audiovisual, este informe pretende ayudar a la definitiva creación del Consejo Audiovisual de España que como autoridad independiente cubra este vacío que desde hace tanto debiera de haber sido llenado^(*).

^(*) El contenido del presente informe es de la exclusiva responsabilidad del autor, siendo las opiniones y posiciones en él vertidas de carácter estrictamente personal, por lo que en ningún caso implican o representan las de terceras personas u organismos.

1. Introducción.

El Consejo de Europa, la Unión Europea y los Consejos del Audiovisual en los Estados miembros

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 que de ella se derivan; comunión política, judicial y social que se revaloriza a medida que caminamos hacia su consolidación constituyente. Inserto en este proyecto, como uno de los denominadores comunes de esta realidad, está la protección y establecimiento de garantías en el ejercicio de determinados derechos y libertades mediante distintos instrumentos jurídicos o mediante organismos de carácter institucional, como es el caso de los Consejos de Audiovisual para un ámbito tan sensible como son los derechos y libertades de comunicación pública en el marco de la televisión y otros medios audiovisuales.

El denominador común de estas Autoridades Nacionales de Regulación del sector Audiovisual es que se encuentran configuradas como organismos independientes de los diferentes Gobiernos y, por supuesto, de las empresas titulares de los medios de comunicación. Esta realidad, en cambio, encuentra un vacío en uno de los Estados miembros, que hasta la fecha carece de un organismo de estas características, España.

Tal olvido provoca día a día un progresivo alejamiento de nuestro país de las posiciones comúnmente adoptadas en el seno de la Unión Europea desde la óptica de la defensa efectiva del ejercicio de derechos y libertades como los de comunicación pública, reconocidos además por el propio Tribunal Constitucional español como especialmente reforzadas; ello lleva consigo, por tanto, una carencia democrática de urgente resolución, máxime cuando al menos formalmente el conjunto de las fuerzas políticas parlamentarias han manifestado su acuerdo en la necesidad de crear un Consejo del Audiovisual en España.

En todo caso, el Consejo del Audiovisual que se cree en España debería desenvolverse en un escenario que tenga en cuenta lo acordado a nivel comunitario en esta materia, tal y como se ve reflejado en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité Económico y Social, y al Comité de las Regiones, en la que se

señalan los principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital¹.

En efecto, la Comisión Europea ha venido reiterando a lo largo de los últimos años la necesidad de enfoques separados para regular la infraestructura de transmisión de los servicios audiovisuales y los contenidos: los servicios que proporcionan contenidos audiovisuales se deben regular sobre la base de su naturaleza, no según el medio por el que llegan al usuario. La Comisión considera que, probablemente, determinadas cuestiones que deben tenerse en cuenta en la reglamentación, como la diversidad cultural y lingüística, los aspectos relacionados con el acceso a los contenidos audiovisuales, la protección de los menores y la publicidad, son aspectos susceptibles de generar problemas, dada su condición de derechos constitucionales como ocurre en España; lo que justifica abordar el debate social sobre estos extremos, teniendo en cuenta la fuerte repercusión del sector audiovisual en los ámbitos social, cultural y educativo.

Junto a lo anterior, el medio televisivo y de la radiodifusión sonora se encuentran en pleno periodo de migración de la tecnología analógica a la digital, lo cual repercutirá en un incremento de la oferta de programas y de otros servicios que acompañarán a las señales de radio y televisión, como Internet. Este proceso debiera dirigirse desde la independencia para garantizar su salud democrática, lo que no resulta posible en la actual coyuntura española, ya que el Gobierno planifica de forma exclusiva el futuro de estos medios para España.

Dada esta ausencia en el caso español de una Autoridad audiovisual que regule según los criterios asumidos a nivel comunitario y del Consejo de Europa, ante la necesidad de regular de forma independiente al Gobierno y a los radiodifusores y proveedores de contenidos, tanto a través de la televisión como de la radio o Internet, en un sector como el audiovisual, tan sensible desde el punto de vista democrático pues afecta de lleno a los derechos y libertades de comunicación pública protegidos constitucionalmente, se entiende necesaria la constitución de un Consejo del audiovisual en España.

Además, el Consejo Audiovisual español debe observar junto a los criterios ya expresados, la realidad autonómica española, en la que ya encontramos experiencias válidas de regulación independiente de este sector como son los casos de Cataluña o Navarra. En este mismo sentido, teniendo en cuenta los procesos ya iniciados en otros países de nuestro entorno, como es el caso británico (creación de OFCOM como fusión de Ofel y la ITC), se debe atender a la realidad del proceso de convergencia entre los sectores del audiovisual y de las telecomunicaciones que aconseja esfuerzos de coordinación entre los distintos organismos de regulación de estos sectores convergentes.

¹ Comunicación de la Comisión de 14.12.1999 al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones – Principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital (COM(1999) 657 final).

http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/legispdffiles/av_es.pdf

Por último, dada la relevancia constitucional de los derechos en juego en el Audiovisual, los mecanismos de elección de los miembros de este Consejo Audiovisual, su naturaleza jurídica que debe garantizar su independencia, sus competencias y funciones, así como la capacidad de sanción en caso de incumplimiento de sus acuerdos por parte de los radiodifusores o proveedores de los contenidos audiovisuales constituyen una propuesta integral de creación de este organismo, un organismo para todos en España.

1.1 Principios para la regulación del sector audiovisual en la era digital

El extenso examen de la política audiovisual realizado periódicamente por las instituciones comunitarias incluye varios elementos importantes de consulta y análisis, que en el actual escenario, parten de los debates abiertos al hilo del Libro Verde de la Comisión sobre la convergencia de los sectores de telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información, y sobre sus consecuencias para la reglamentación² publicado en diciembre de 1997, que dio lugar a una extensa consulta en dos etapas cuyos resultados se resumen en una Comunicación de la Comisión³.

A resultas de lo anterior, la Conferencia Europea del Sector Audiovisual, organizada conjuntamente por la Comisión y la Presidencia británica de la UE y que tuvo lugar en Birmingham en abril de 1998⁴, concretó propuestas de regulación respecto de los contenidos audiovisuales a lo que acompañaba la creación en 1997 de un Grupo de Alto Nivel sobre la Política Audiovisual por el Comisario Marcelino Oreja. En octubre de 1998, este Grupo publicó un informe titulado «La era digital»⁵ que recoge entre sus recomendaciones la de señalar que “corresponde a los Gobiernos decidir si es preciso establecer un organismo regulador para los aspectos técnicos y otro para los aspectos de contenido, o bien un organismo regulador unificado para ambos tipos de normas. Ahora bien, si hay más de un órgano regulador, tendrán que cooperar entre sí y con las autoridades responsables de la competencia”.

En este sentido, resulta ilustrativa la comparecencia de Marcelino Oreja, a la sazón Miembro de la Comisión Europea, ante la Subcomisión del Congreso de los Diputados de RTVE el 11 de diciembre de 1998⁶, en la cual el Comisario señala que a su juicio “...la

² Libro Verde sobre la convergencia de los sectores de telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información y sobre sus consecuencias para la reglamentación, COM/97/623 final, 3.12.1997.

³ COM (1999) 108 final, 9.3.1999.

⁴ Los resultados detallados de la Conferencia se encuentran en http://europa.eu.int/eac/bg-intro_en.html

⁵ “La era digital: Informe del Grupo de alto nivel de la política audiovisual” Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo (ISBN 92-828-4690-3) 1998.

http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/hlg_en.html

⁶ Texto íntegro de la comparecencia del Comisario Europeo Don Marcelino Oreja ante la subcomisión parlamentaria en http://www.europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/sucomrtvr_es.htm

mejor forma de desempeñar estas funciones –la regulación del sector audiovisual– es a través de la creación de un organismo independiente de regulación del sector audiovisual, tanto público como privado, dotado de independencia, autonomía y medios que le permitan desarrollar estas funciones”. Constató, además, con curiosidad el hecho de que este tipo de organismos existiera en la mayoría de los Estados miembros de la Unión europea y que en cambio en España (1999) sólo se encontrara el Consell de l’Audiovisual de Catalunya.

Marcelino Oreja, prolijo en lo referido al Consejo del Audiovisual señaló que un organismo de esta naturaleza debiera tener un alto nivel de consenso en la sociedad, en el que pudieran participar de alguna manera los distintos sectores interesados en el audiovisual, desde la universidad, las asociaciones, la sociedad civil en suma, y que estuviera en condiciones de aplicar el marco jurídico vigente en particular todo lo relativo a los contenidos audiovisuales y expresara el sentimiento general y la sensibilidad de la ciudadanía.

Junto a lo anterior, fomentó el debate sobre la oportunidad o no de atender al fenómeno convergente a la hora de configurar organismos reguladores para el audiovisual y las telecomunicaciones. Pero en todo caso señalaba en su comparecencia, que debieran existir dos sistemas de reglas diferentes aplicables a cada sector de acuerdo con las conclusiones alcanzadas en el Libro Verde sobre la convergencia ya citado. A ello añadió que, en el caso de existir más de un órgano regulador, resulta “indispensable asegurar una estrecha cooperación entre los mismos y con las autoridades de la competencia para que se aborden desde una perspectiva global todos los problemas del sector”.

El 10 de noviembre de 1999, la Comisión también inició un extenso examen del marco reglamentario relativo a la infraestructura de comunicaciones electrónicas. En la Comunicación titulada «Hacia un nuevo marco para la infraestructura de comunicaciones electrónicas y los servicios asociados: Revisión de 1999 del sector de las comunicaciones», la Comisión propone crear un nuevo marco regulador que cubra todas las redes de comunicaciones y los servicios asociados al acceso a esta infraestructura. Esta Comunicación, que no aborda los contenidos audiovisuales, establece cinco principios generales a los que debe atenerse la legislación:

- Estar basada en objetivos políticos claramente definidos.
- Limitarse al mínimo necesario para lograr estos objetivos.
- Reforzar más la seguridad jurídica en un mercado dinámico.
- Buscar la neutralidad tecnológica.
- Ajustarse en lo posible a las actividades sujetas a legislación.

Estos principios también son válidos para la regulación de los contenidos audiovisuales. Sin embargo, deben tener en cuenta la naturaleza específica del sector y, para ello, deben observar los siguientes aspectos:

- El principio de proporcionalidad en el grado de intervención reglamentaria no debería ser mayor de lo necesario en el sector audiovisual.
- Separación de las legislaciones relativas a la transmisión y al contenido.
- Los objetivos de interés general y el enfoque reglamentario a nivel europeo⁷.
- Reconocimiento del papel de la radiodifusión pública y necesidad de transparencia de su financiación.
- La autorregulación: un proceso complementario.

1.2 Organismos reguladores

A raíz de las distintas consultas realizadas a nivel europeo, la Comisión fijó varias directrices para el desarrollo de los organismos reguladores en el sector audiovisual europeo, respecto de las cuales España se encuentra claramente a la zaga:

- Los organismos reguladores no deben depender del Gobierno ni de los operadores.
- Los aspectos relativos al contenido son esencialmente nacionales por naturaleza, puesto que están directa y estrechamente relacionados con las necesidades culturales, sociales y democráticas de una sociedad determinada; por tanto, de conformidad con el principio de subsidiariedad, la reglamentación de los contenidos es una responsabilidad primaria de los Estados miembros.
- La convergencia tecnológica requiere una mayor cooperación entre los reguladores implicados (infraestructuras de comunicación, sector audiovisual, competencia).
- Los organismos reguladores pueden contribuir al desarrollo y aplicación de medidas de

⁷ La Comisión considera que la revolución digital no pone en entredicho la necesidad de que la política audiovisual determine los intereses generales de la sociedad como la libertad de expresión y el derecho de réplica, la protección de los autores y sus obras, el pluralismo, la protección de los consumidores, la protección de menores y de la dignidad humana y la promoción de la diversidad lingüística y cultural, y en su caso, los proteja por medio de legislación al respecto. Sin embargo, la evolución de la tecnología requiere una reconsideración de los medios y métodos utilizados a fin de garantizar que, en el futuro, se sigan ajustando al logro de los objetivos.

autorregulación. En este aspecto, la Comisión examinará la utilidad de establecer un foro específico a nivel europeo de cooperación entre reguladores, operadores y consumidores en el sector audiovisual.

En este contexto se debe destacar la Recomendación del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la independencia y las funciones de las autoridades reguladoras para el sector de la difusión⁸. En ella se recomienda a los gobiernos lo siguiente:

- a) “Establezcan, si aún no lo han hecho, autoridades reguladoras independientes para el sector de la difusión”.
- b) “Incluyan provisiones en su legislación y medidas en sus políticas que encomienden poderes a las autoridades reguladoras del sector de la difusión que les permitan llevar a cabo sus tareas, como dicta la ley nacional, de una manera independiente y transparente, de acuerdo con las directrices que se establecen en el apéndice de esta recomendación”.
- c) “Presenten estas directrices ante las autoridades reguladoras del sector de la difusión, las autoridades públicas y los grupos profesionales a los que concierne, además de ante el público en general, a la vez que aseguran el respeto efectivo de la independencia de las autoridades reguladoras con respecto a cualquier interferencia en sus actividades”.

Para el desempeño de las funciones a encomendar a estas autoridades reguladoras del sector de la difusión, de forma independiente, se señala por el Consejo de Europa en esta recomendación como directrices de marco legislativo general, que los Estados miembros deben asegurar el nombramiento y el funcionamiento sin obstáculos de las autoridades reguladoras del sector de la difusión a través de la creación de un marco legislativo de carácter general. Las normas y procedimientos que rijan o afecten el funcionamiento de las autoridades reguladoras deben afirmar y proteger su independencia claramente.

Junto a lo anterior, el Consejo de Europa señala igualmente que en la Ley se deberá establecer, de forma clara y concisa, los deberes y poderes de las autoridades reguladoras del sector de la difusión, los medios por los cuales serán responsables, los procedimientos para el nombramiento de sus miembros y los medios por los que serán financiados. Para ello, desarrolla toda una serie de criterios que han de ser tenidos en cuenta por los Gobiernos en relación con el nombramiento, composición y funcionamiento de los Consejos del Audiovisual: independencia económica, poderes y competencias, así como respecto del régimen de responsabilidad en el que incurren estas autoridades nacionales de regulación del sector audiovisual.

⁸ Recomendación REC (2000) 23. Adoptada por el Comité de Ministros el 20 de diciembre de 2000 en la 735ª reunión de los Diputados de los Ministros. Cuando se adoptó esta Recomendación, la delegación de la Federación Rusa tuvo ciertas reservas acerca de lagunas de las directrices que aparecen en el apéndice de las mismas.

Por último, en el contexto de la Unión Europea, y en igual posición, el Cuarto Informe de la Comisión relativo a la aplicación de la Directiva 89/552/CEE Televisión sin Fronteras, de 6 de enero de 2003, se reitera lo ya dicho en 1999⁹ respecto del papel de los organismos reguladores nacionales del audiovisual, a saber:

- Los organismos reguladores no deben depender del Gobierno ni de los operadores.
- Los aspectos relativos al contenido son esencialmente nacionales por naturaleza, puesto que están directa y estrechamente relacionados con las necesidades culturales, sociales y democráticas de una sociedad determinada; por tanto, de conformidad con el principio de subsidiariedad, la reglamentación de los contenidos es una responsabilidad primaria de los Estados miembros.
- La convergencia tecnológica requiere una mayor cooperación entre los reguladores implicados (infraestructuras de comunicación, sector audiovisual, competencia, etc).
- Los organismos reguladores pueden contribuir al desarrollo y la aplicación de medidas de autorregulación.

⁹ Comunicación de la Comisión de 14.12.1999 (COM(1999) 657 final).

2. Principios para la regulación del sector audiovisual en la era digital

Una de las características que conforman el marco jurídico del audiovisual español es la dispersión normativa, derivada del gran número de leyes y normas dirigidas a este sector ya sea desde una perspectiva geográfica derivada de una determinada cobertura territorial, ya sea una determinada regulación en función de la titularidad de la entidad que gestiona el servicio de difusión, pública o privada; o por otro lado, dependiendo de la infraestructura que se utilice para la transmisión y difusión de la señal de televisión. Así tenemos leyes para la televisión por cable, para el satélite, por ondas terrenales o para las televisiones de cobertura autonómica o local, digital o analógica. Una pléyade de normas que termina llevando a situaciones tan curiosas como que una misma programación televisiva, dependiendo de la infraestructura por la cual reciba el telespectador las emisiones, puede ser calificada como servicio público o no.

Es comúnmente aceptado que esta situación, exige de una reorientación que conduzca a una racionalización del marco jurídico audiovisual español. Ahora bien, a la hora de encarar este debate nos enfrentamos con una serie de consideraciones previas e ineludibles, como ser la necesidad de creación de un organismo regulador independiente para este sector, y, la delimitación del concepto de “convergencia” tecnológica y de servicios que afecta tanto a la regulación del sector audiovisual como a la de las telecomunicaciones.

El debate sobre la convergencia tiene una clara repercusión en la regulación de estos sectores, así como en el objeto, las competencias y funciones a desempeñar por el órgano regulador del sector que proceda. El debate no es pacífico y de hecho a lo largo de la VII y VIII Legislatura distintas propuestas han venido defendiendo posiciones diferenciadas respecto de la oportunidad o no de un organismo regulador de carácter convergente para el audiovisual y las telecomunicaciones en España.

Este debate no resulta exclusivo de nuestro país como ya hemos podido leer en el capítulo anterior, de tal forma que desde las instituciones de la Unión Europea se defiende una posición abierta que posibilita cualquier solución al respecto para su adopción por los Estados miembros. Así nos encontramos con reguladores como el italiano que tienen como objeto los servicios audiovisuales y las telecomunicaciones, tanto de desde una óptica de órgano de defensa del derecho de la competencia, como de la pluralidad informativa y defensa de valores constitucionales en lo que se refiere al audiovisual. Igual estrategia sigue el Reino Unido inmerso en un proceso de confluencia entre las autoridades independientes

responsables de las telecomunicaciones en este país, OFTEL, y de la televisión, ITC, con la futura y programada constitución de OFCOM, como organismo regulador independiente para las telecomunicaciones y el audiovisual. En cambio, en otros Estados de la Unión Europea, como es el caso de Francia, por poner el ejemplo más señero, nos encontramos una dualidad de autoridades independientes nítidamente separadas, y con un fuerte y asentado bagaje en cada uno de los respectivos mercados de los servicios de telecomunicaciones y del audiovisual.

En todo caso, hay una serie de elementos a considerar independientemente de la solución que finalmente se adopte respecto de las atribuciones asignadas al organismo regulador independiente.

En este sentido, el Consell de l'Audiovisual de Catalunya en su estudio “La definició del model de servei públic al sector de l'Audiovisual”¹⁰, a la hora de abordar la necesidad de un nuevo marco normativo para el audiovisual, señala de forma acertada la importante evolución experimentada por este sector desde 1980, año en el que se aprueba el Estatuto de la Radio y la Televisión que hasta el día de hoy continúa siendo el marco legal de referencia para el conjunto del sistema de la radiodifusión televisiva y sonora; destaca en este sentido el hecho de que la posibilidad de difusión y/o transmisión de los mismos servicios de televisión y radio según la tradicional calificación, mediante nuevas y distintas infraestructuras como por ejemplo Internet evidencian la realidad del fenómeno convergente derivado de la penetración imparable de la tecnología digital.

Por tanto, tomando como referencia inexcusable, en lo que afecta al desarrollo del audiovisual, el respeto a los valores y principios proclamados por la Constitución española y en especial los contenidos en su artículo 20, las funciones a ser ejercidas por una Autoridad Independiente del Audiovisual deben abarcar los siguientes extremos:

- Garantizar y promover el respeto a los valores constitucionales, y, en especial, la protección del pluralismo, la juventud y la infancia.
- Garantizar la efectiva prestación de los servicios audiovisuales con carácter universal.
- Garantizar el ejercicio de los derechos de los usuarios de los servicios audiovisuales.
- Velar por la transparencia en el mercado audiovisual, garantizando el pluralismo social y político en el acceso y participación de los ciudadanos así como de los diferentes grupos sociales a los medios de comunicación audiovisuales.
- Hacer respetar de forma efectiva la libre competencia entre los distintos radiodifusores, evitando los fenómenos de concentración y velando por la transparencia y publicidad en

¹⁰ <http://www.gencat.es/cac/estudis/e3-2001.htm>

la titularidad de los medios de comunicación audiovisual, así como la libre concurrencia en el otorgamiento de los títulos habilitantes a que hubiere lugar.

- Garantizar el equilibrio territorial, social y cultural en lo referido a la prestación y recepción de los servicios audiovisuales promoviendo la coordinación de las distintas autoridades audiovisuales de cada una de las Comunidades Autónomas.
- Hacer respetar los valores constitucionales en el mercado de la televisión y la radio.
- Regular la publicidad audiovisual.
- Garantizar un marco de financiación estable para el sector audiovisual ya sea gestionado de forma directa o indirecta, velando especialmente por asegurar la prestación de las misiones de servicio público en la radiodifusión sonora y televisiva.
- Promover la producción audiovisual en España recogiendo las distintas lenguas y culturas presentes en ella.
- Promover marcos de corregulación o autorregulación en el sector audiovisual español.

Fijados los principios y criterios orientadores de una autoridad audiovisual inserta en el marco constitucional español y en el contexto de la convergencia tecnológica y de servicios, se hace necesario acotar en igual sentido los distintos planos presentes en la actividad audiovisual. Es decir, por una parte, la transmisión del servicio tradicionalmente calificada como propia de las telecomunicaciones y por otra, la referida a la gestión de los contenidos audiovisuales

2.1 Separación de las legislaciones relativas a la transmisión y al contenido

El debate suscitado alrededor el Libro Verde sobre la Convergencia alcanzó entre otras conclusiones la necesidad de mantener la diferenciación o regulación separada de los servicios de telecomunicaciones y los del audiovisual por diversas consideraciones. Fundamentalmente, se estima que esta separación regulatoria deviene de los distintos objetos jurídicos a proteger, así en el caso de los servicios de telecomunicaciones serían los principios derivados del derecho de la competencia, mientras que en el caso de los servicios audiovisuales, sin menoscabo de los anteriores el principal objeto jurídico a proteger son los valores constitucionales inherentes a la actividad de comunicación social que implica la prestación de servicios audiovisuales.

De forma acorde con estas conclusiones, el ya mencionado Informe del Grupo de Alto Nivel de política audiovisual presidido por el Comisario Marcelino Oreja¹¹, después de numerosas consideraciones y debates alrededor de esta cuestión, llegó a la conclusión de que “la reglamentación del contenido no puede tratarse en términos puramente económicos. El elemento clave es más bien la naturaleza del servicio, para lo que traslada las siguientes recomendaciones:

- Seguirá siendo necesaria una reglamentación específica para el contenido audiovisual basada en la distinción fundamental entre la comunicación destinada al público y la correspondencia privada. Esta normativa deberá fomentar la innovación y la competitividad. Conviene simplificar los procedimientos de concesión de licencias y adaptar el nivel de la normativa a la naturaleza del servicio.
- El marco regulador debe ser claro y coherente. Es imperativo evitar someter un mismo servicio a dos conjuntos de normativas con objetos diferentes.
- El marco normativo deberá respetar ciertos principios y fomentar la competencia, el pluralismo y el acceso libre y no discriminatorio. Podrá tener en cuenta otros objetivos, más específicos, de interés público, definidos esencialmente a nivel nacional.
- El marco regulador deberá favorecer el desarrollo de servicios digitales y una transición sin problemas a un medio totalmente digital.
- Corresponde a los gobiernos –entiendo que se querría decir a los Estados miembros– decidir si es preciso establecer un organismo regulador para los aspectos técnicos y otro para los aspectos de contenido, o bien un órgano regulador unificado para ambos tipos de normas. Ahora bien, si hay más de un órgano regulador, tendrán que cooperar entre sí y con las autoridades de la competencia.
- Deberá fomentarse la cooperación a nivel europeo entre los órganos reguladores nacionales, a fin de garantizar el entendimiento mutuo y cierto grado de coherencia.
- A nivel mundial, es esencial que se siga reconociendo el carácter específico del sector y que se siga aplicando el principio de la “excepción cultural” en las negociaciones internacionales.

2.2 Modelo de órgano para la Autoridad del Audiovisual

Tomando en consideración las distintas variables a tener en cuenta, como el objeto

¹¹ http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/hlg3_es.htm

jurídico a proteger por la Autoridad, los distintos derechos a manejar para ello, el de la competencia o los valores constitucionales afectos a los contenidos audiovisuales y a los medios de comunicación social, así como el proceso convergente derivado de la tecnología digital que afecta por igual a los servicios de telecomunicaciones (transmisión y difusión), como a los servicios audiovisuales (contenidos), se debe valorar como imperativo el hecho de mantener la separación regulatoria entre ambos servicios. De esta afirmación previa se debe derivar la configuración del órgano que resultaría idóneo para constituirse como Autoridad del Audiovisual en España.

La Autoridad Audiovisual debe ser independiente de los poderes públicos, y de los agentes presentes en el mercado audiovisual. La independencia del órgano se debe garantizar tanto por la forma de elección de los miembros de su órgano colegiado de toma de decisiones, como de cara a su financiación.

Dada la presencia de un órgano con competencias de mercado respecto de los servicios audiovisuales así como los de telecomunicaciones y los telemáticos e interactivos, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, creada por la Ley 12/1997¹², podría optar por dos posibles soluciones, ambas presentes de forma genérica en el debate suscitado en los últimos años alrededor de esta cuestión.

Una primera solución pasa por la creación de una Autoridad de nueva planta totalmente diferenciada de la CMT, con competencias exclusivas respecto de los servicios audiovisuales en lo que se refiere a los contenidos, que articule mecanismos de coordinación con la CMT para todas aquellas cuestiones relativas a la aplicación del derecho de la competencia en el sector audiovisual, tales como fenómenos de concentración o de transparencia y acceso a la titularidad de los medios de comunicación audiovisual.

Una segunda solución pasa por la creación en el seno de la CMT de un Consejo Audiovisual en paralelo al Consejo de esta Comisión, especializado en los servicios de telecomunicaciones. Este Consejo del Audiovisual, que tendría que ser representativo de la realidad social presente en España, contaría con igual número de miembros que el Consejo de las Telecomunicaciones (nueve), y con un Presidente común para ambos órganos. El personal al servicio de ambos Consejos sería el mismo; solución esta, que obligaría a homogeneizar la forma de elección de los miembros de ambos Consejos ya que no resulta nada lógico que un Presidente no elegido por el Parlamento presidiera un Consejo designado por el Congreso de los Diputados ni que ambos Consejos tuviesen un origen electivo común. Como argumento en contrario, se podría plantear la posibilidad de que los consejeros para el audiovisual fueran designados por el Gobierno; sin embargo, debemos recordar la relevancia constitucional de los asuntos por ellos tratados, lo que desaconseja esta solución, que tanto se aleja de la exigible transparencia democrática.

¹² Ley 12/1997, de 24 de abril, de Liberación de las Telecomunicaciones (BOE núm. 99, de 25 de abril de 1997).

Partiendo del hecho de que las Comunidades Autónomas ostentan las competencias en materia de medios de comunicación social en el marco de sus territorios, se hace imprescindible la existencia de una “Comisión de Cooperación Audiovisual” integrada en el Consejo del Audiovisual, en la que se encuentren representadas las distintas autoridades del Audiovisual de las Comunidades Autónomas y de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. El objeto de esta Comisión es garantizar la cooperación y coordinación de las políticas regulatorias audiovisuales en el conjunto del territorio del Estado español.

En todo caso en los siguientes epígrafes se detallan los argumentos a favor y en contra de cada una de las posibles soluciones apuntadas. Para este ejercicio se utiliza como referencia la Recomendación del Consejo de Europa sobre la independencia y las funciones de las autoridades reguladoras para el sector de la difusión insertando las mismas a la realidad española.

2.3 Nombramiento, mandato, y cese de sus miembros; composición y funcionamiento

La Recomendación del Consejo de Europa enfatiza la importancia de que las normas que rijan las autoridades reguladoras del audiovisual, especialmente en lo que se refiere a sus miembros, resulten el elemento principal de su independencia frente a posibles interferencias por parte de los poderes públicos, fuerzas políticas o intereses económicos; por lo que se entiende que los miembros que conformen el órgano colegiado responsable de las decisiones del Consejo Audiovisual (en adelante el Consejo) deben ser nombrados de forma democrática y transparente, que no puedan recibir mandato o instrucciones de ninguna persona u organismo, y que no hagan declaraciones o emprendan acciones que pudieran comprometer su independencia personal o la del Consejo Audiovisual.

Junto a lo anterior se hace necesario precisar el régimen de incompatibilidades en el que incurrirían los miembros del Consejo, así como los mecanismos tasados para su posible destitución o cese.

El objeto y funciones a desempeñar por el Consejo del Audiovisual, de marcado carácter constitucional, hace imprescindible que el procedimiento de elección de sus miembros sea efectivamente democrático y transparente, de tal manera que la elección de sus miembros suscite el más amplio consenso, lo que garantizaría la futura independencia efectiva, tanto de sus miembros como del órgano en su conjunto, sin exclusión de ninguna fuerza social o política representativa del escenario social español.

La conjunción del elemento de elección democrática y transparencia obliga a que sea el Parlamento quién elija a los miembros del Consejo y de, entre ellos, a su Presidente y en su caso Vicepresidentes. Para garantizar el consenso en la elección de sus miembros, así como

mecanismos de refuerzo de su independencia, se hace aconsejable que la elección se realice mediante mecanismos de mayoría reforzada, que obliguen a los distintos Grupos Parlamentarios con presencia en la Cámara a alcanzar acuerdos respecto de los perfiles concretos y personas a ser designadas para formar parte del Consejo Audiovisual. En este sentido, se entiende que la elección debiera sustanciarse mediante mayorías de dos tercios o tres quintos de la Cámara, con algunas puntualizaciones que resultan cruciales a estos efectos:

- La elección debe ser realizada por el Congreso de los Diputados como forma de evitar que se generen distorsiones de la realidad social y política española, porque la presencia de las Comunidades Autónomas se hace efectiva en el Consejo mediante los mecanismos descritos en el epígrafe anterior gracias a la participación de todas o cada una de ellas en la “Comisión de Cooperación Audiovisual” integrada en la estructura del Consejo Audiovisual de España.
- El número de miembros a elegir debe ser adecuado a los fines del Consejo, a los servicios a regular, así como a la pluralidad presente en la sociedad española en cada momento. Para autoridades de similares cometidos, la cifra manejada es la de nueve miembros ya que garantiza una adecuada representatividad, no excluyente de la pluralidad presente en la sociedad española.
- Los candidatos deberán reunir un perfil profesional adecuado al desempeño de sus funciones en una Autoridad especializada en el sector audiovisual. Igualmente se encontrarán sometidos a un régimen de incompatibilidades que les impida el desempeño de actividades privadas relacionadas con el sector audiovisual o detentar intereses de forma directa o indirecta en empresas de este sector.
- Se deberán definir los mecanismos de renuncia o cese, en este último caso para aquellos supuestos en los que se den situaciones de incompatibilidad o no respeto a las normas o por infracción referente o no a sus funciones que deberán ser en todo caso de carácter grave y tasadas por la Ley. En todo caso, el cese podrá ser recurrible y en ningún caso podrá derivarse de la utilización de este instrumento como un medio de presión política.
- El mandato de los miembros del Consejo Audiovisual deberá ser superior al mandato parlamentario, con una duración aconsejable de seis años, no pudiendo ser reelegidos. Ser miembro del Consejo sería también incompatible con el desempeño de actividades profesionales relacionadas con el sector audiovisual durante un periodo de dos años (en los que serán remunerados) a contar desde el momento de su cese efectivo en el cargo.

2.4 Independencia económica y régimen del personal a su servicio

La proclamada independencia de un órgano es claro que no deviene de la mera declaración formal de tal hecho sino que se debe ver respaldada por instrumentos que la

garanticen, como ya hemos visto en lo referido a los miembros del órgano colegiado de decisión del mismo, y cómo no a la financiación de la Autoridad como tal para garantizar el efectivo desempeño de sus funciones.

Los mecanismos de financiación, como previene el Consejo de Europa en su Recomendación sobre la independencia y las funciones de las autoridades reguladoras para el sector de la difusión, deben ser articulados y reconocidos de forma clara y concisa mediante Ley, de tal manera que los poderes públicos no puedan “usar su poder de toma de decisiones económicas para interferir con la independencia de las autoridades reguladoras”.

En este sentido, la financiación –en el supuesto de que se adoptara el modelo de creación del Consejo del Audiovisual de forma integrada en la CMT–, se mediante los las cantidades ingresadas por esta Comisión según lo establecido en la Ley 12/1997, de Liberalización de las Telecomunicaciones.

En el caso de optarse por un organismo de nueva planta, totalmente independiente, los ingresos debieran provenir de una dotación inicial de carácter presupuestario que garantizara el comienzo de las actividades del Consejo, además de las tasas a girar a los radiodifusores de televisión y radio sobre los que se ejerzan competencias, derivadas de las obligaciones que estos contraigan por el hecho de ostentar el respectivo título habilitante que les posibilita la prestación de sus servicios audiovisuales en España. El modelo que se considera idóneo es el puesto en práctica para la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones respecto de los operadores de servicios de telecomunicaciones, aplicado en el caso que nos ocupa respecto de los radiodifusores.

En lo que se refiere al personal al servicio del Consejo, los puestos de trabajo del Consejo serían desempeñados por personal laboral contratado al efecto, facilitándose a este fin la contratación de personal funcionario proveniente de las Administraciones Públicas, mediante el reconocimiento de las excedencias o comisiones de servicios que se estimen oportunas. El régimen retributivo del personal al servicio del Consejo debe resultar equiparable al de organismos españoles de similares características.

2.5 Poderes y competencias

Para el desempeño efectivo del objeto y misión encomendada, la Autoridad audiovisual debe contar con la posibilidad de desempeñar funciones de carácter regulador y disciplinario o de sanción, en el caso de incumplimiento por parte de los radiodifusores de las disposiciones a las que se encuentren sometidos, ya sean de carácter legal o reglamentario o de las propias resoluciones o decisiones del Consejo de la Autoridad audiovisual que actuaría como regulador de este sector.

Junto a los poderes de carácter regulador, la autoridad sería la responsable del otorgamiento de los títulos habilitantes (licencias o autorizaciones administrativas) necesarios para la prestación de los distintos servicios audiovisuales en España y de la asignación de frecuencias para la efectiva prestación de estos servicios, en su caso, y sin menoscabo de las competencias de las autoridades de telecomunicaciones en la asignación de éstas para servicios de telecomunicaciones.

En lo que afecta a la regulación del sector audiovisual, entre las funciones que debiera ejercer el Consejo habría que incluir al menos las siguientes:

- Salvaguarda de la libre difusión y recepción de las emisiones televisivas de los Estados de la Unión Europea en los términos establecidos en la Ley 25/1994¹³, de 12 de julio, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico interno español la Directiva conocida como “de Televisión sin Fronteras”.
- Velar por el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los radiodifusores a resultas de los títulos habilitantes que ostenten para la prestación de servicios audiovisuales.
- Gestión del Registro de radiodifusores.
- Garantizar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 25/1994² en el territorio español, entre otras:
 - Protección de la Infancia y la Juventud en el marco de los servicios audiovisuales.
 - La regulación de la publicidad Audiovisual, la Televenta y el Patrocinio.
 - Velar por los derechos de los usuarios de los servicios audiovisuales.
 - El fomento de la producción audiovisual nacional y europea, velando por la diversidad cultural.
- Controlar el cumplimiento de las obligaciones de servicio público de los radiodifusores.
- Controlar el cumplimiento de los límites a la propiedad de los medios audiovisuales, así como el efectivo cumplimiento de las medidas anti-concentración garantes de la pluralidad, transparencia en la titularidad y libre acceso a la propiedad de los medios audiovisuales.
- Informar de forma preceptiva sobre los proyectos y de las disposiciones generales relativas al sector audiovisual.

¹³ 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 (BOE, núm. 166, de 13 de julio de 1994). La Ley 22/1999, de 7 de junio., por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 97/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 1997, por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE.

- Elaboración de informes o dictámenes relativos a los distintos servicios audiovisuales, de oficio o a petición de las distintas Administraciones Públicas, Organizaciones de Usuarios, radiodifusores o cualquier otra entidad con interés legítimo en el sector audiovisual español. Evacuar consultas de las entidades citadas.
- Cooperación y coordinación de las Autoridades Audiovisuales de las respectivas Comunidades Autónomas y de las Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.
- Adopción de las medidas a que en su caso hubiere lugar para la efectiva aplicación de las decisiones del Consejo en el ejercicio de sus competencias, así como de la normativa aplicable en el sector audiovisual a sus distintos agentes como respecto de los contenidos audiovisuales.
- Capacidad disciplinaria y sancionadora para el caso de incumplimiento de sus decisiones o de la normativa aplicable en este sector, pudiendo llegar, en su caso, a suponer la retirada del título habilitante al radiodifusor sancionado.
- Arbitraje “privado” en los conflictos entre radiodifusores y agentes presentes en la cadena de valor del mercado audiovisual.
- Promover la autorregulación y la corregulación en el sector audiovisual español.
- Elaboración de un informe anual sobre el sector audiovisual para su remisión pública al Parlamento español y al Gobierno.
- Recabar la información que se requiera para el desempeño de las funciones que le sean propias, de los agentes presentes en el sector audiovisual, los cuales se hallarían obligados a su provisión de forma diligente.
- Interesar la intervención del Ministerio Fiscal o de otras instituciones en caso de ser estimada su necesidad u oportunidad.
- Informar de forma preceptiva en la instrucción de aquellos expedientes que se tramiten por las autoridades administrativas de defensa de la competencia afectos al sector audiovisual.
- Promoción y garantía del derecho constitucional de acceso a los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público, por parte de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.
- Cualesquiera otras que se considere necesarias para el ejercicio de sus funciones.

2.6 Responsabilidad

Habida cuenta de la alta responsabilidad en la que incurre esta Autoridad independiente al velar por el efectivo ejercicio y protección de los derechos y libertades de comunicación pública en el sector audiovisual, su actividad deberá estar presidida por principios de transparencia en su gestión y el Informe anual a remitir al Parlamento y al Gobierno deberá comprender la situación del sector audiovisual español en el periodo que corresponda, el análisis, diagnóstico y propuestas que se estimen para el sector, la actividad desplegada por el Consejo Audiovisual, y las cuentas, datos de personal, etcétera que se estime necesaria para el mejor conocimiento público de la Autoridad y de su actividad.

Las decisiones del Consejo Audiovisual deberán ser acordes a la legislación vigente y encontrarse suficientemente motivadas. Serán públicas, excepto en aquellos extremos que hubieran sido declarados como de carácter confidencial, de forma acorde con la Ley de procedimiento administrativo.

Las decisiones del Consejo Audiovisual serán recurribles ante el propio Consejo y, en su caso, ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo que resulten competentes.

2.7 La correulación y la autorregulación

Uno de los fenómenos con un desarrollo y eficaz despliegue en el sector audiovisual más señeros es el de la autorregulación referida a distintos extremos de los servicios audiovisuales, a saber, la publicidad audiovisual en general, la publicidad dirigida a determinados sectores de la sociedad como los niños o referida a determinados productos como los juguetes. Compromisos de anunciantes y de radiodifusores que debieran coadyuvar en la más eficaz aplicación de la normativa vigente respecto de los contenidos audiovisuales, independientemente del soporte mediante el cual se transmitan o difundan.

La existencia de estos Códigos de autorregulación, Códigos deontológicos u otras figuras equiparables merece del apoyo activo y promoción por parte del Consejo del Audiovisual, que deberá colaborar en su implantación y efectiva aplicación.

Respecto del fenómeno de la autorregulación en relación con los medios de comunicación, resulta interesante observar el reconocimiento que de ella se hace en determinados pronunciamientos institucionales a nivel comunitario, como es el caso de las conclusiones del Consejo de la Unión Europea de 27 de septiembre de 1999 que toma como referencia normativa comunitaria la Recomendación 98/560/CE, de 24 de

septiembre de 1998, relativa al desarrollo de la competitividad de la industria europea de servicios audiovisuales y de información, mediante la promoción de marcos nacionales destinados a lograr un nivel de protección comparable y efectivo de los menores y de la dignidad humana¹⁴, y el recientemente prorrogado plan plurianual comunitario de acción para propiciar una mayor seguridad en la utilización de Internet, mediante la lucha contra los contenidos ilícitos y nocivos en las redes mundiales, adoptado por la Decisión nº 276/1999/CE del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁵.

En estas conclusiones del Consejo, se invitaba a la Comisión a tener en cuenta el papel de la autorregulación a la vista del desarrollo de los nuevos servicios de medios de comunicación, sin que ello obstara para recordar que depende de cada uno de los Estados miembros el determinar el posible papel complementario de la autorregulación con respecto a la legislación.

¹⁴ DO L 270 de 7.10.1998, p. 48.

¹⁵ DO L 33 de 6.2.199, p. 1.

3. Los Consejos del Audiovisual en otros países de la Unión Europea

La creación de estos organismos independientes ha sido una cuestión ampliamente debatida en el seno de las instituciones de nuestro entorno europeo, siendo una posición extendida la necesidad de la existencia de organismos o autoridades responsables de la regulación audiovisual en los distintos Estados. En este sentido, no sólo en los Estados miembros de la Unión Europea, sino más allá de sus actuales fronteras numerosos países del continente cuentan con organismos implicados en la regulación del sector audiovisual tanto desde una perspectiva de mercado, como de protección de valores constitucionales en el medio audiovisual.

La necesidad de coordinación de políticas regulatorias en el audiovisual, así como de contar con foros de debate y de puesta en común de las distintas experiencias en el campo audiovisual, ha dado lugar a la existencia de la Plataforma Europea de Autoridades Audiovisuales (EPRA en su acrónimo en idioma inglés). EPRA, que cuenta en la actualidad con 43 organizaciones miembros de 35 Estados desde abril de 1995, ha servido de foro para el intercambio de experiencias de regulación en el sector audiovisual. En la actualidad, por parte de España participan el Consell de l'Audiovisual de Catalunya y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

En el plano regulatorio europeo cabe destacar la Posición del Consejo de Europa, adoptada por el Comité de Ministros de los Estados Miembros, el día 20 de diciembre del año 2000 (REC 2000/23), sobre la independencia y funciones de las autoridades reguladoras del sector audiovisual, que consiste en una recomendación basada en la redacción del art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, así como en la Declaración sobre la Libertad de Expresión e Información, de 29 de abril de 1982, y que viene a sostener que la mejor garantía para la protección de estos derechos fundamentales pasa, de un lado por la existencia de una amplia gama de medios de comunicación social independientes y autónomos, y de otro por la existencia de autoridades reguladoras para el sector audiovisual igualmente independientes.

Aunque todos los Estados miembros del Convenio, a excepción de algunas reservas realizadas por la delegación de la Federación Rusa, suscribieron las recomendaciones, en España por el momento las principales competencias en el ámbito nacional corresponden al Gobierno (que las ejerce a través del Ministerio de Ciencia y Tecnología), mientras que

como hemos podido ver en el epígrafe anterior, determinadas Comunidades Autónomas ya han constituido autoridades independientes en el ámbito de sus competencias.

Vemos así que desde distintos enfoques competenciales de la Comisión Europea o del Consejo de Europa se alcanzan similares conclusiones y todas ellas pasan por la constitución de Autoridades Reguladoras independientes tanto de los Gobiernos como de los agentes del sector.

No obstante, tal y como sostiene el Informe presentado en 1998 por el Grupo de Alto Nivel (impulsado a iniciativa del anterior Comisario audiovisual, el Sr. Oreja), los Estados miembros parten de muy variadas posiciones y estructuras reguladoras derivadas de su propio acervo político y cultural, por lo que no existe una única fórmula común de aproximación a lo que es en sí un consenso entre todos ellos: la necesaria existencia de estos organismos como mejor vehículo legal para preservar el pluralismo de opinión e información, las necesidades culturales sociales y democráticas de una sociedad determinada y, a la par, un mercado dinámico gestionado en libre y efectiva competencia. Pero todos los Estados, a excepción de España, en mayor o menor medida configuran estas Autoridades reguladoras como autónomas e independientes de los respectivos Gobiernos y mercados, y ello como consecuencia del mayor o menor desarrollo de sus propios ordenamientos jurídicos.

3.1 Francia

El Consejo Superior del Audiovisual francés (CSA) se configura como una autoridad independiente que garantiza el libre ejercicio de la libertad de comunicación audiovisual. Dentro de los límites marcados en el artículo primero de su Ley de creación, tiene las siguientes funciones básicas:

- Asegurar la igualdad de trato y la garantía de independencia e imparcialidad del sector público de la radiodifusión sonora y de la televisión.
- Velar por la libre concurrencia en el sector audiovisual.
- Asignar frecuencias y autorizaciones para la prestación de servicios de comunicación audiovisual por cable o éter¹⁶. El Primer Ministro define qué frecuencias son las disponibles.

¹⁶ Existe normativa específica de 1997 sobre derechos de autor en difusión vía satélite así como para la DTT, Ley nº 96-299 (Information Superhighways Law). El proyecto de Ley audiovisual que regulaba la emisión en tecnología digital, fue paralizado por disolución del parlamento francés en Junio de 1997 y se culminaron en la posterior legislatura con la aprobación de la citada Ley 2000-719 2000-08-01 art. 28 et 32 JORF 2 août 2000.

- Velar por la calidad y la diversidad de programas y por el desarrollo de la producción y creación audiovisual nacional así como por la defensa y la educación de la lengua y cultura francesas.
- Es competente para redactar propuestas dirigidas a incrementar la calidad de los programas.
- Ejercer el control, por todos los medios apropiados, sobre los contenidos de la programación, tanto de las empresas públicas como de las privadas que poseen la autorización para la prestación de servicios de comunicación audiovisual.
- Ejercer el control sobre las normas francesas y de la UE en el cumplimiento de la Directiva 89/552 de Televisión sin fronteras.
- Controlar el cumplimiento por los operadores privados de los límites legales relativos a la participación accionarial.
- Poner en conocimiento de las autoridades administrativas o judiciales competentes toda práctica restrictiva de la competencia y de concentraciones económicas.
- Sancionar los comportamientos de los radiodifusores contrarios a la legislación que les resulte de aplicación.

El Consejo Superior del Audiovisual francés es un organismo o autoridad independiente, similar a un ente de derecho público con personalidad jurídica propia que se financia directamente por los Presupuestos Generales del Estado francés. El CSA se encuentra dirigido por un órgano de carácter colegiado formado por nueve miembros propuestos mediante Decreto del Presidente de la República a razón de tres miembros designados directa y personalmente por el Presidente de la República, tres por el Presidente de la Asamblea Nacional y tres por el Presidente del Senado. Sus miembros no pueden ser mayores de 65 años, la duración del mandato es de 6 años, siendo su cargo irrevocable y sin posibilidad de renovación, así como incompatible con cualquier actividad pública o privada.

El gobierno francés presentó el 22 de abril de 1997 al Parlamento un proyecto de ley de modificación de la citada ley 89-1067 cuyos principales objetivos que se concretan en la Ley de 2000 son:

- Definir un marco jurídico único para la difusión de servicios audiovisuales de comunicación por satélite.
- Disociar la regulación de las redes de satélite de la regulación de los contenidos difundidos por ese canal.

- Coordinar y establecer normas de comportamiento a los operadores de cable y satélite en sus relaciones sobre contenidos.
- Establecer medidas de salvaguardia del pluralismo, propias de la ley de 1986 que pretendía modificar, en la difusión por satélite.
- Armonizar de acuerdo con el derecho francés, la adaptación de la Directiva de Televisión sin Fronteras 97/36, así como incluir la transposición de la Directiva 95/47 sobre uso de estándares en la transmisión de señales de televisión.
- Extender el control de las competencias del CSA en estas nuevas materias.

Una vez retomados los trabajos sobre la reforma audiovisual, el 28 de enero de 1998, la Ministra de Cultura y de la Comunicación, Catherine Trautmann, presentó una comunicación al Consejo de Ministros para poder presentar al Parlamento un nuevo proyecto de Ley Audiovisual en la primavera de ese año¹⁷ con los siguientes objetivos:

- Consolidar la independencia de las compañías de comunicación.
- Reforzar los mecanismos que garantizan el pluralismo y el correcto funcionamiento del mercado.
- Extender y reforzar los derechos de los consumidores y usuarios.
- Consolidar el sector público audiovisual.
- Clarificar y reforzar las competencias del CSA
- Completar el marco jurídico audiovisual con los nuevos servicios de comunicación.

Tras los trámites parlamentarios pertinentes y sucesivos retrasos en su aprobación, la nueva Ley del Audiovisual en Francia se aprobó en agosto del año 2000. (Su contenido está en la pagina web del Ministerio de Cultura francés, así como la totalidad de los borradores y sucesivas enmiendas que finalmente culminaron con la Ley del año 2000)¹⁸.

3.2 Alemania

En el caso de Alemania, al contrario que en el campo de las telecomunicaciones, el

¹⁷ A la fecha del cierre de este informe se encuentra pospuesto el debate parlamentario de esta iniciativa.

¹⁸ Legifrance – Le service public de l'accès au droit. htm

régimen jurídico de la radiodifusión no es único, pues según su Constitución federal (Ley Fundamental de Bonn), las competencias son asumidas por los distintos Estados federados (*Länder*), cuyas Constituciones definen su propio régimen jurídico y son ellos mismos quienes, mediante la creación de diversos organismos regionales autónomos de la radiodifusión, de derecho público, difunden sus programas a través de tres cadenas, la ARD, la ZDF y la Cadena Regional.

Al corresponder, por tanto, a cada uno de los *Länder* las competencias sobre televisión, son ellos quienes crean sus propios organismos de control sobre los contenidos difundidos, sin que exista a nivel federal ninguna autoridad superior, salvo el Grupo de Trabajo de las Instituciones para los Medios Nacionales (ALM) en el que se integran todas las autoridades de cada *Land*, y que está compuesto a su vez por el Comité Permanente de Reguladores de cada uno de los *Länder* (Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten-DLM) que actúa a modo de Asociación, sin que ello suponga cesión alguna de sus competencias o menoscabo para la independencia de cada Autoridad audiovisual de los *Länder* alemanes.

No obstante, a resultas de la fuerte atomización, y para regular la emisión de programación de difusión para toda Alemania, se aprobó en los años ochenta el Convenio Estatal para la radiodifusión en la Alemania unificada de 1987, reformado en 1991 y posteriormente en 1996, que supuso además la incorporación al ordenamiento jurídico interno alemán de la Directiva de Televisión sin Fronteras.

Con el objetivo de dar respuesta a la tecnología digital, a la necesidad de aplicar las Directivas de la Unión Europea, como la 95/47 sobre normas de televisión digital, y a la distribución de competencias (telecomunicaciones para el Gobierno federal y la radiodifusión para los *Länder* similar al caso español), se ha concluido con el compromiso de dividir en dos la regulación del multimedia. Así, por una parte se sitúa la Ley federal de servicios de Información y Comunicación de 1997, que regula “teleservicios” (telebanca, EDI, Proveedores de Servicios de Internet, acceso a redes para prestar servicios de información o comunicación que no tengan una línea editorial ni un impacto potencial importante en la opinión pública, etc). Por otra parte, tenemos el Convenio Estatal para la radiodifusión en la Alemania unificada, aplicable a todo servicio de información y comunicación en forma de texto, audio o vídeo que sea directamente difundido al público en general.

Como resultado de este debate entre el Estado federal alemán y los *Länder*, y con el fin de controlar el cumplimiento de las normas que en el Convenio se establecieron respecto del control de los límites a las participaciones en los medios de comunicación, se creó en 1996 la Comisión Nacional de la propiedad de los medios audiovisuales (Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich-KEK), a la que se le atribuyeron funciones de seguimiento de las cuotas de audiencia y de asegurar la coherencia de los *Länder* en la

aplicación de las normas sobre los límites máximos de audiencia establecidos en el Convenio¹⁹.

Simultáneamente, el 16 de Diciembre de 1997 se aprobó la Guía de consultas comunes de los institutos para los medios audiovisuales nacionales sobre la publicidad, la ejecución de los tiempos de separación entre anuncios y del patrocinio en la televisión del 16 de diciembre de 1997, que supuso la adaptación del ordenamiento alemán a la Directiva 97/36 de modificación parcial de la Directiva 89/552 de Televisión sin Fronteras.

3.3 Reino Unido

El Reino Unido es con diferencia el país en donde, con más profusión normativa (tanto de rango legal como reglamentario e incluso mediante circulares (*guidelines*), consultas públicas, etc.), se viene regulando e interviniendo el sector audiovisual.

Fruto de la evolución legislativa del panorama audiovisual británico, coexisten hasta la fecha dos mecanismos de control del audiovisual, uno del sector público y otro para el sector comercial o privado.

Recientemente, el 19 de noviembre de 2002, el Gobierno Británico introdujo en la Casa de los Comunes, la Communications Bill preparada de forma conjunta por los Ministerios de Comercio e Industria y el de Cultura, Medios y Deportes. El objeto de esta propuesta legislativa del Gobierno Británico es proporcionar un marco jurídico para el sector de las comunicaciones, que toma como punto de partida el Communications White Paper – A new future for communications (Cm 5010) publicado el 12 de diciembre de 2000. Las principales propuestas recogidas en este proyecto de Ley son las siguientes:

- La transferencia de funciones a la Oficina de Comunicaciones (OFCOM) desde las Autoridades y oficinas que actualmente vienen regulando este sector, tales como telecomunicaciones, audiovisual, o gestión del espectro.
- El establecimiento de un nuevo marco jurídico para la atribución de los títulos habilitantes (*licensing*) en el sector de las comunicaciones, comunicaciones electrónicas, radiodifusión y gestión del espectro.
- El poder de desarrollar un nuevo mecanismo para facilitar que el espectro sea gestionado de acuerdo con la regulación a efectuar por OFCOM, y un proyecto de acceso transparente al espectro radioeléctrico.

¹⁹ Un 30 % en cómputo total por propietario, con independencia del número de canales en los que tenga participación accionarial

El proyecto de Ley consta de seis partes claramente diferenciadas: funciones de OFCOM como autoridad convergente; redes, servicios y espectro radioeléctrico; servicios de Televisión y Radio; licencias de Televisión; competencia y mercados de las comunicaciones; y otros asuntos.

Básicamente, el objeto de OFCOM es la suma de las Autoridades que hasta la fecha han venido regulando los distintos servicios que ahora agrupa, telecomunicaciones y la radiodifusión. Subsume por tanto competencias de mercado como respecto a los contenidos audiovisuales, adjudica frecuencias y ostenta poder sancionador para los casos de incumplimiento por parte de los distintos operadores de servicios de las comunicaciones electrónicas.

Quizás lo más relevante es la propuesta orgánica de Comités de apoyo o asesoramiento a OFCOM, que posibilita de forma efectiva la relación con la sociedad civil británica para todo lo referido a los servicios de comunicaciones electrónicas, mediante un Panel de consumidores de carácter representativo y para la protección de sus intereses, que incluye el establecimiento de un Consejo sobre los contenidos para asesorar a OFCOM en todos los servicios de comunicaciones electrónicas

Al día de hoy, el marco jurídico vigente en el Reino Unido, que en todo caso se encuentra en proceso de migración hacia el escenario convergente que representa la creación de OFCOM es el siguiente:

A. Autoridades para el sector público audiovisual

El sector público está representado por la British Broadcasting Corporation (BBC), cuyo origen se remonta a 1926. La BBC opera bajo el régimen jurídico definido por el Estatuto Real y un Acuerdo que lo desarrolla, aprobados en 1996 y cuya vigencia es de 10 años, siendo las principales características del Estatuto de la BBC las siguientes:

- Define su función principal de servir a la democracia, cultura, educación y demás necesidades de las comunidades británicas.
- Reconoce su independencia en materia de elaboración de los contenidos, de programación de los mismos, así como en su dirección y gestión. Confirma el impuesto sobre las licencias de emisión que se conceden en el Reino Unido como base de la financiación del citado organismo televisivo.
- Permite la expansión de sus actividades comerciales.
- Apoya la migración a la radiodifusión y producción digital.
- Establece la obligación de la BBC de elaborar anualmente un Informe de evolución de audiencias y del resultado de la supervisión sobre la imparcialidad, buen gusto y decencia en sus emisiones, realizada por el Consejo de Gobernadores de la BBC.

La estructura de control sobre las obligaciones impuestas a la BBC respecto a sus contenidos radiodifundidos deja amplio margen de regulación a la propia entidad, si bien establece un organismo para su control y vigilancia, denominado Consejo de Gobernadores.

Los miembros de este Consejo son designados por la Reina, y su función consiste en asegurar el cumplimiento por la BBC (en sus cuatro emisiones: Inglesa, Escocesa, Gales e Irlanda del Norte) de los objetivos que el Estatuto le asigna.

A este fin, el Consejo es periódicamente informado por el Consejo Nacional de Radiodifusión de Gales, Escocia e Irlanda del Norte, así como por los 10 Consejos Asesores Regionales que representan los intereses de los espectadores y radioyentes.

Como se explica en otros apartados de este informe, la incorporación de la BBC al nuevo escenario tecnológico digital es decididamente proactivo, disponiendo de un específico modelo de actividad para la producción y emisión digital, así como la ampliación de sus derechos sobre más espectro radioeléctrico. El contenido de los nuevos servicios tanto de televisión como de la Sociedad de la Información está disponible en la propia página web de la BBC.

B. Autoridades para el sector audiovisual privado

El marco jurídico audiovisual, que se remonta como ya se ha dicho a 1926 (fecha de la creación de la BBC) y a 1954 fecha de la publicación de la Television Act, ha evolucionado en su tendencia liberalizadora hasta nuestros días con la Broadcasting Act de 1996.

Los organismos del Reino Unido encargados del sector audiovisual, en lo relativo a la televisión privada o comercial son la Independent Television Commission (ITC), que cuenta entre sus funciones con las de:

- Otorgar las licencias de servicios de televisión comercial tanto analógicas como digitales, terrestres, cable o satélite, teletexto y otros servicios de datos.
- Regular estos servicios mediante licencias, códigos de conducta en los contenidos de los programas, publicidad, patrocinio, estándares técnicos, disponiendo a la vez de amplias facultades sancionadoras.
- Velar por la pluralidad de los servicios de televisión, asumiendo la obligación de que exista una amplia gama de servicios de televisión disponibles en todo el Reino Unido.
- Velar por la calidad de la programación y promover la variedad de contenidos que satisfagan la variedad de gustos e intereses existentes.
- Velar por la libre competencia en la provisión de servicios de televisión y programación.

En lo que se refiere a la estructura orgánica de la ITC, la Secretaría de Estado para la cultura, los medios audiovisuales y el deporte es la encargada de designar los miembros que conforman el Consejo de la ITC. Su organización consta de un Consejo ejecutivo y un Consejo de administración formado por los directores de las divisiones de la ITC de los que dependen los distintos departamentos. El Consejo está compuesto por un presidente, un vicepresidente y entre ocho y diez miembros. Hay tres miembros nacionales de Escocia, País de Gales e Irlanda del Norte.

El Consejo de la ITC está dotado de Comités de Especialistas, como son el Comité Consultivo para la Publicidad, el Comité Consultivo Médico, el Comité Consultivo Religioso Central, el Comité Consultivo de las Escuelas, el Comité Gaélico de la Televisión (Comataidh Telebhisein Gaidhlig) y los Consejos Consultivos del Espectador (VCCs).

La ITC se financia a través de los concesionarios de licencias. Básicamente su financiación proviene de la exacción de un canon anual basado en las tarifas que la ITC publica regularmente, y para cuya elaboración se toma como referencia de base los ingresos por publicidad, de suscripción y patrocinio, a excepción de los operadores de cable y las licencias locales, que se relacionan con el número de hogares en el área sometida a licencias. Los pagos de los concesionarios son exigidos por la ITC y destinados al Gobierno.

• Personal de la ITC

A finales de 1996, la ITC empleó 190 personas para realizar sus actividades. El personal permanente incluye especialistas en licencias, finanzas, ingeniería, asuntos públicos, regulación de programas, publicidad, cable y satélite. La sede central está ubicada en Winchester, aunque posee 11 oficinas regionales para mantener contacto con los espectadores y con los concesionarios de las distintas zonas.

• Publicidad de sus actividades

La ITC utiliza los servicios de televisión a los que otorga una licencia para promover su función reguladora. Se han realizado varias campañas promocionales en ITV, el canal 4, el canal 5, el cable y los canales de satélite. En ellas se ilustran los aspectos más importantes de la regulación de la ITC y que afectan directamente a los espectadores incluyendo, entre otros, el mal uso del inglés y la publicidad engañosa. Los anuncios semanales dan a los espectadores la información sobre cómo entrar en contacto con la ITC.

3.4 Italia

Al igual que en el resto de Estados miembros, en Italia se procede a la regulación de las telecomunicaciones desde la perspectiva de un mercado liberalizado, que toma como

referencia, según se declara por sus representantes, a la Comisión Canadiense de Radio, Televisión y Telecomunicaciones. Se adoptan así medidas de carácter legislativo: por un lado se liberaliza el mercado de las telecomunicaciones mediante la transposición de las directivas comunitarias, y por otro se crea un organismo nacional regulador conocido como “la Autoridad” o en su acrónimo AGCOM.

La Ley 31 de julio de 1997²⁰ crea la Autoridad para la garantía en las comunicaciones y regula las normas sobre sistemas de las telecomunicaciones y radiotelevisión para Italia, denominando al organismo regulador de las telecomunicaciones y el audiovisual italiano la “Autoridad para la garantía en las comunicaciones”.

Centrándonos en el artículo primero de la Ley de 31 de julio de 1997, éste delimita claramente la composición de la Autoridad, concreta la forma de elección de sus miembros, y fija las competencias tanto del Consejo como de sus Comisiones.

La forma de elección de comisarios y Presidente es a razón de cuatro comisarios por el Senado de la República y otros cuatro por la Cámara de los Diputados, siendo dos y dos respectivamente destinados a cada una de las dos Comisiones de la Infraestructura y la Red, y la Comisión para los Servicios y la Producción.

El Presidente de la República elige al Presidente de la autoridad (por decreto, a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros de acuerdo con el Ministro de Comunicación, una vez oída la Comisión parlamentaria competente).

Las Competencias de la autoridad para la garantía de las comunicaciones varían en función de las Comisiones existentes que desarrollan su actividad de forma paralela entre sí. Por ello diferenciaremos las competencias de la Comisión para las Infraestructuras y la Red por un lado, y de la Comisión para los Servicios y la Producción por otro:

• La Comisión para las Infraestructuras y la Red tiene como principales competencias, las siguientes:

- Dar su opinión al Ministro de las Comunicaciones sobre el Plan Nacional del reparto de frecuencias; elaborar, apoyándose en los órganos del Ministerio de la Comunicación, las propuestas de concesiones públicas a las asociaciones nacionales del título de difusor o red privada en el reparto del plan nacional de frecuencias; velar en el plan de asignación de frecuencias por el mantenimiento de la estructura de protección civil; definir las medidas de seguridad de las comunicaciones y promover la interacción de los órganos del Ministerio de las Comunicaciones para la eliminación de interferencias.

²⁰ Ley de 31 de julio de 1997 número 249. http://www.agcom.it/L_naz/L_249.htm

- Oído el parecer del Ministerio de la Comunicación respecto de la normativa comunitaria, determinar los estándares para los descodificadores.
 - Llevar los registros de operadores de comunicaciones, empresas concesionarias de publicidad en televisión y radio, empresas de producción y distribución de programas de televisión y radio, empresas editoras de periódicos y revistas, y agencias de prensa nacionales, empresas de servicios telemáticos y de telecomunicaciones.
 - Definir criterios objetivos y transparentes para fijar las tarifas máximas de interconexión y para el acceso a las infraestructuras de telecomunicaciones según el criterio de no discriminación.
 - Regular las relaciones y gestión entre los operadores de las infraestructuras de telecomunicaciones. Promover acuerdos tecnológicos entre los operadores del sector.
 - Arbitrar en las controversias entre operadores en temas de interconexión y de acceso a las infraestructuras de telecomunicaciones.
 - Elaborar periódicamente un informe de la gestión del servicio público de telecomunicaciones.
 - Identificar el ámbito objetivo y subjetivo de las eventuales obligaciones de servicio universal y la modalidad de determinación y reparto del coste proporcional.
 - Promover la interconexión del sistema nacional de telecomunicaciones con otros países.
 - Determinar los sujetos interesados y criterios del Plan de numeración nacional de la red de servicios de telecomunicaciones, basado en criterios de objetividad, transparencia, no discriminación y equidad.
 - Intervenir en las controversias entre los gestores del servicio de telecomunicaciones y los usuarios privados.
 - Vigilar la compatibilidad de las radiofrecuencias con la salud humana y los efectos de las emisiones electromagnéticas.
- **La Comisión para los servicios y los productos tiene las siguientes competencias**
- Vigilar la conformidad con la normativa legal de los servicios y de los productos que forman parte de la oferta de los operadores destinatarios de las concesiones, de las autorizaciones, promoviendo la integración de la tecnología y de la oferta de servicios de telecomunicaciones.

- Dictar resoluciones concernientes a los niveles generales de calidad del servicio para la audiencia.
- Vigilar las modalidades de distribución del servicio y de los productos, incluida la publicidad en cualquier forma de difusión, en el respeto a la normativa de la UE, para la disciplina entre los gestores de redes fijas y móviles y operadores de servicios de telecomunicaciones.
- Asegurar el respeto de los períodos mínimos que deben transcurrir para la utilización de la obra audiovisual.
- Enunciar las regulaciones para el sector de la publicidad y de cualquier forma de televenta.
- Verificar el respeto en el sector televisivo de las normas en materia de protección de los menores, teniendo en cuenta el código de autorregulación relativo al informe sobre televisión y menores de la Comisión Parlamentaria de vigilancia del servicio de radio y televisión.
- Vigilar el respeto de la tutela de las minorías lingüísticas reconocidas en el ámbito del sector de la comunicación de masas.
- Verificar el respeto en el sector radiotelevisivo del ejercicio del derecho de rectificación.
- Garantizar la aplicación de las disposiciones vigentes sobre propaganda, publicidad e información política.
- Proponer al Ministerio de la Comunicación la adquisición de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones del servicio público.
- Vigilar los niveles de audiencia y difusión de los medios de comunicación.
- Verificar que las publicaciones y la difusión de sondeos en medios de comunicación, son respetuosos con los criterios reguladores.
- Efectuar un adecuado seguimiento de las funciones radiotelevisivas.
- Aplicar las sanciones previstas en el artículo 31 de la Ley de 6 de agosto de 1990, n.223.
- Favorecer la integración de la tecnología y de la oferta de servicios de comunicación.

Las principales **competencias del Consejo** de AGCOM son:

- Señalar al Gobierno la oportunidad de intervenir ante el legislativo, en relación con las innovaciones tecnológicas y su evolución en el plano interno e internacional del sector de la comunicación.
- Garantizar la aplicación de las normas legislativas sobre el acceso a los medios y a las infraestructuras de comunicación.
- Promover estudios en materia de innovación tecnológica y desarrollo en el sector de la comunicación y de los servicios multimedia.
- Aprobar el Reglamento de Régimen Interno de la Autoridad, así como los recursos y procedimientos para la solución no jurisdiccional de las controversias, y proponer al Parlamento los límites o porcentajes a considerar en lo que se refiere a la determinación de posición de dominio en el mercado.
- Adoptar las disposiciones de acuerdo con lo previsto en los reglamentos sobre licencias y autorizaciones.
- Proponer al Ministerio de la Comunicación medidas disciplinarias derivadas de las obligaciones de las concesiones y autorizaciones.
- Verificar los datos relativos a la actividad y a la propiedad de los sujetos autorizados o concesionarios del servicio radiotelevisivo.
- Determinar la existencia o no de posición dominante en el sector radiotelevisivo y adoptar las medidas previstas en la Ley en su artículo 2º, con carácter general para el sector de las telecomunicaciones.
- Asumir las funciones de la competencia en materias asignadas al Garante de la radiodifusión y la editorial, excepto las del artículo 20.1. de la Ley de 10 de octubre de 1990²¹, que queda derogada.
- Vigilar el cumplimiento por las sociedades concesionarias de las indicaciones de la Comisión Parlamentaria por el interés general, y vigilar también el servicio radiotelevisivo público.
- Emitir un informe anual (30 de junio de cada año) al Presidente del Consejo de Ministros sobre la actividad de la Autoridad.
- Autorizar las transferencias de propiedad de las sociedades de actividad radiotelevisiva reguladas en esta Ley.

²¹ A determinar para conocer sus competencias precisas.

- Otras funciones previstas en la Ley de 14 de noviembre de 1995, nº 481. El resto de las funciones se atribuyen a las Comisiones de la Autoridad.
- Adoptar su Reglamento de Régimen Interno.

La Autoridad goza de autonomía para el desarrollo de sus funciones, y la Ley le reconoce facultad de interacción como árbitro en la resolución de conflictos no jurisdiccionales, en el ámbito de las materias que le son propias, y en relación a éstas con los consumidores y usuarios.

La Ley en los artículos 3º y siguientes otorga a la Autoridad, amplias competencias en cada una de las materias que aborda, como es todo lo relativo a determinación y medidas a adoptar en caso de posición dominante por parte de un operador en su mercado.

En el ámbito del ejercicio de las emisiones radiotelevisivas, es decir, los contenidos audiovisuales, la Autoridad ha de garantizar de forma efectiva las reservas a la producción nacional italiana y europea (desde una nítida perspectiva de mercado), y controlar la publicidad audiovisual según los criterios de la legislación italiana, que incorpora para ese país la Directiva Televisión sin Fronteras. La Autoridad despliega su ámbito de actuación sobre todas las emisiones nacionales y locales incluida la televisión por satélite cuyo origen sea Italia, siendo competente asimismo para efectuar las previsiones de normas específicas en materia de publicidad, patrocinio y televenta, estableciendo una reserva explícita de la programación en temas calificados como de utilidad social (salud, sanidad, servicios sociales).

La Autoridad tiene también por objeto la regulación de la red y servicios de telecomunicaciones, en todo aquello que afecte a la instalación de éstas, licencias, concesiones en lo que afecta al servicio público de radiotelevisión y oferta de servicios de telecomunicaciones.

4. Los Consejos del Audiovisual en las Comunidades Autónomas

El vacío que nos encontramos en el marco estatal se va viendo progresivamente cubierto en los ámbitos autonómicos, por la necesidad de acometer una regulación independiente del servicio público de televisión y radio, que cada vez cuenta con más actores en los mercados autonómicos, o de inferior cobertura a la de los territorios de las Comunidades Autónomas. Se trata no sólo de los terceros canales de televisión en varias Comunidades, sino que también aparecen las televisiones por cable, con demarcaciones que en todos los casos no superan el territorio de cada Comunidad además de la patente existencia de centenares de televisiones locales cuya autoridad competente, en caso de haberseles asignado una frecuencia, que hasta ahora no han recibido, habría sido la correspondiente a cada Comunidad.

En suma, el crecimiento de mercados de ámbitos iguales o inferiores a los de las Comunidades Autónomas ha llevado a algunas de ellas a la necesidad de crear organismos, independientes en mayor o menor grado, para la regulación de estos sectores, con una especial preocupación por la aplicación en sus respectivos territorios de la Ley 25/94, modificada por la Ley 22/99 que transponen al ordenamiento jurídico interno español la conocida como Directiva Televisión sin Fronteras.

4.1 Cataluña

La Ley catalana 8/1996, de cinco de julio, de Regulación de la programación audiovisual distribuida por cable, dedica su Capítulo IV a El Consejo Audiovisual de Cataluña, como órgano asesor y consultivo del Gobierno de la Generalitat, que queda derogado por la posterior Ley 2/2000, de 4 de mayo, del Consejo del Audiovisual de Cataluña, que partiendo de la experiencia acumulada hasta esa fecha, define al nuevo organismo como un órgano independiente con competencias reguladoras y sancionadoras sobre los contenidos del sector audiovisual catalán.

De este modo el Consejo se configura como un ente público de carácter institucional, dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar tanto en el ámbito público como privado, actuando con plena independencia de las administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones.

El Consejo del Audiovisual de Cataluña está integrado por diez miembros, nueve de los cuales son elegidos por el Parlamento de Cataluña, a propuesta, de como mínimo tres Grupos Parlamentarios y por una mayoría de dos tercios. El noveno miembro, su Presidente, es propuesto y nombrado por el Gobierno catalán, una vez oído el parecer de la opinión mayoritaria de los nueve miembros elegidos por el Parlamento. Todos los miembros del Consejo deben ser escogidos de entre personas de reconocido prestigio en el sector audiovisual.

Las funciones asignadas al Consejo del Audiovisual de Cataluña en el ejercicio de sus funciones son las siguientes:

- Emitir informes previos respecto de los proyectos y disposiciones de carácter general relativos al sector audiovisual, así como emitir informes y dictámenes a iniciativa propia o a instancia del Parlamento o del Gobierno de la Generalitat de Cataluña.
- Informar preceptivamente los pliegos para las convocatorias de concursos para la adjudicación de concesiones de televisión o radio.
- Informar de forma preceptiva sobre las propuestas presentadas a los distintos concursos concesionales de radio y televisión, respecto de las presencias accionariales de los licitadores a fin de garantizar el pluralismo y la libre competencia en el sector audiovisual catalán.
- Velar por el respeto de los valores constitucionales en la televisión y radio catalanas.
- Velar por la pluralidad lingüística y cultural en el conjunto del sistema audiovisual catalán.
- Adoptar instrucciones de carácter vinculante para los radiodifusores a fin de garantizar el cumplimiento de la legislación que les resulta aplicable.
- Resolver las quejas de los usuarios en el ámbito del audiovisual.
- Incoar y resolver, en el ámbito de sus competencias, los correspondientes procedimientos sancionadores por las infracciones de la legislación relativa a audiovisuales y publicidad. Carece de capacidad sancionadora propia.
- Promover la adopción de normas de autorregulación del sector audiovisual.
- Asegurar el cumplimiento de la Ley 25/94, en el territorio de Cataluña.
- Interesar de las demás autoridades reguladoras o de las administraciones públicas con competencias en medios de comunicación audiovisual, cuyas emisiones se difundan en

Cataluña y no queden sujetas a la autoridad del Consejo, la adopción de las medidas adecuadas ante las conductas contrarias a la legislación relativa a la programación y publicidad audiovisuales, así como interesar del Ministerio Fiscal su actuación en los casos en que las conductas detectadas puedan ser susceptibles de sanción penal.

- Elaborar anualmente un informe sobre su actuación y la situación del sector audiovisual catalán.

4.2 Andalucía

Por Decreto 52/2000, de 7 de febrero, se aprueba para Andalucía, el Programa de apoyo al sector Audiovisual en esta Comunidad Autónoma, y se crea y se regula el Consejo Superior Andaluz del Audiovisual.

Así, en sus artículos 19 y siguientes, se crea el Consejo, como órgano colegiado de carácter consultivo de la Administración de la Junta de Andalucía, fijándosele como fines estudiar la actividad audiovisual y constituir el marco de consulta, en relación con la política audiovisual en Andalucía.

El Consejo se encuentra presidido por el titular de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía, al que acompañan el Viceconsejero y otros representantes de órganos de la administración de la Junta, dos representantes del sector empresarial audiovisual andaluz, dos de las asociaciones profesionales, dos de los sindicatos y por último un representante de la patronal andaluza.

Con esta composición y estructura que, en puridad, no permite calificarlo como una Autoridad independiente, este Consejo ha devenido en la práctica en no operativo, a la vista de la experiencia observada en estos últimos meses.

4.3 Madrid

Mediante la Ley de la Comunidad de Madrid 2/2001, de 18 de abril, de Contenidos audiovisuales y Servicios adicionales, en su Capítulo IV se crea el Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid y la Comisión Técnica Audiovisual. El primero se configura como el órgano de participación que asesora al Gobierno y desarrolla funciones de seguimiento en materia audiovisual, para lo que goza de autonomía en el ejercicio de sus funciones, encontrándose adscrito a la Consejería competente en materia de medios audiovisuales.

El Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid se encuentra compuesto por un Presidente, que recae en la figura del titular de la Consejería de adscripción, el cual puede delegar en el titular de la Viceconsejería, y los vocales, a razón de tres reconocidos profesionales del sector designados por la Asamblea de Madrid, cuatro representantes de los órganos de la Administración madrileña más directamente relacionados con la materia en cuestión, un representante de la oficina de defensa del menor y un representante de las organizaciones de consumidores y usuarios, actuando como Secretario del Consejo un funcionario de la Consejería de adscripción.

Nos encontramos, por tanto, ante un órgano de similares características al andaluz y que, al igual que en el caso anterior, difícilmente se puede calificar como de organismo independiente de regulación del sector audiovisual de la Comunidad de Madrid.

Las funciones asignadas a este Consejo de la Comunidad de Madrid son:

- Asesorar al Gobierno en materia audiovisual.
- Emitir informes con carácter preceptivo en los procedimientos de elaboración de normas relativas al audiovisual.
- Emitir informes facultativos solicitados por el Gobierno de la Comunidad y por iniciativa del propio Consejo.
- Ser informado de los títulos habilitantes que conceda el Gobierno de la Comunidad de Madrid para la prestación de servicios audiovisuales.
- Recoger demandas y sugerencias de los ciudadanos.
- Velar por el cumplimiento de la Ley de su creación.
- Ejercer funciones de arbitraje privado.

4.4 Comunidad Foral Navarra

La Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, que regula la actividad audiovisual y crea el Consejo Audiovisual de Navarra²², da un auténtico salto cualitativo a la hora de configurar un

²² Esta Ley Foral ha sido modificada por la Ley 17/2002, de 6 de junio, de modificación de la Ley Foral 18/2001, 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual en Navarra y se crea el Consejo Audiovisual de Navarra. El objeto de esta Ley es la adaptación del texto legal al ordenamiento constitucional, por lo que modifica el último inciso del apartado 2 del artículo 29 de la Ley de 18/2001 en el sentido de sustituir el

órgano independiente del audiovisual para esta Comunidad Foral. Este hecho sorprende en todo caso, dada la carencia de medios sobre los que desplegar sus competencias regulatorias en el marco territorial de la Comunidad Foral de Navarra, al menos en el momento de aprobación de esta Ley. En todo caso se debe reconocer el ejercicio de previsión que es de esperar sitúe a este Consejo en la mejor posición de cara al proceso de implantación de los nuevos programas de Televisión Digital terrenal en esta Comunidad Foral.

El Capítulo VII de esta Ley crea el Consejo, como órgano independiente, encargado de garantizar y promover el respeto de los valores y principios constitucionales y en especial la protección del pluralismo, la juventud y la infancia.

El Consejo Audiovisual de Navarra se configura como un ente de derecho público, con personalidad jurídica propia, independiente de las Administraciones Públicas, con plena capacidad y autonomía orgánica y funcional para el ejercicio de sus funciones.

El Consejo Navarro está integrado por siete miembros, cinco elegidos por el Parlamento, por mayoría de dos tercios de entre personas de reconocido prestigio en el sector audiovisual; dos elegidos por el Gobierno de Navarra con iguales méritos. El Presidente del Consejo es elegido de entre sus miembros por mayoría de al menos dos tercios de los mismos. El Presidente puede designar un Vicepresidente. El Secretario del Consejo será elegido igualmente después de entre sus miembros.

Las funciones a desempeñar por el Consejo en el ejercicio de sus competencias son:

- Asesorar al Gobierno y Parlamento de Navarra en el ámbito de las materias audiovisuales.
- Ejercer la potestad sancionadora de las leyes reguladoras de la comunicación audiovisual y de la publicidad.
- Informar preceptivamente y de manera positiva, o devolver al Gobierno de Navarra para su reformulación los proyectos normativos en materia audiovisual.
- Ser informado de los acuerdos alcanzados por la administración foral con los medios de comunicación que reciban ayudas o subvenciones públicas de cualquier clase.

requisito previo que se exigía a una sociedad titular de un medio de comunicación audiovisual que preste sus servicios en el ámbito geográfico de la Comunidad Foral de Navarra, para la inscripción en el Registro Mercantil por una comunicación de éste al registro de Titularidad de los Medios de Comunicación Audiovisual de las operaciones societarias que no hubieran sido notificadas a este último Registro. Junto a lo anterior se introducen mejoras respecto de la legislación aplicable al personal al servicio de este Consejo Audiovisual.

- Elaborar y presentar al Parlamento de Navarra un Informe anual sobre su actividad y estado del sector audiovisual navarro.
- Realizar estudios sobre el sistema audiovisual.
- Proteger los derechos de las minorías, la infancia, la juventud y la dignidad de las personas, tanto en la programación como en los contenidos publicitarios.
- Ejercer en su caso funciones de arbitraje privado.
- Velar por el cumplimiento de la normativa audiovisual y de la publicidad.
- Velar por el cumplimiento de la Ley 25/94 como transposición al ordenamiento jurídico interno español de la Directiva Televisión sin Fronteras.
- Velar por el cumplimiento de las misiones de servicio público asignadas a los medios de comunicación audiovisual de gestión pública o privada.
- Promover los valores constitucionales en el sector audiovisual.
- Promover la adopción de medidas de autorregulación en el sector audiovisual.
- Recoger las demandas y quejas de los usuarios y telespectadores.

5. Las posiciones de las fuerzas políticas y sus propuestas para un Consejo del Audiovisual en España

El sector audiovisual no sólo no cede posiciones en su relevancia social, económica y política, sino que cada vez más gana en capacidad de influencia, gracias entre otros factores a los altísimos niveles de penetración que alcanza este servicio, ya que se encuentra presente en el 95,5% de los hogares españoles, según se desprende de los datos obtenidos de la encuesta realizada por la CMT y el INE sobre consumos de servicios de telecomunicaciones, audiovisual e Internet en 2002. Si a este dato de penetración de la televisión en los hogares de España se une la posibilidad de acceso a servicios audiovisuales mediante Internet, y la presencia añadida de los servicios de televisión digital que nos abren las puertas de la interactividad a servicios audiovisuales a los que tradicionalmente sólo accedíamos mediante el receptor de televisión, nos da la dimensión de un fenómeno que trasciende con mucho las fronteras de un mero mercado económico, constituyendo un elemento de entretenimiento, formación, canal de recepción de información y, por tanto, conformador de la opinión pública de un país. En suma, es el poder del poder en todos y cada uno de los hogares de España. Un poder cambiante y en constante evolución que, como resulta patente, carece al día de hoy de una adecuada regulación acorde a su importancia económica, social y política.

La relevancia del sector audiovisual y en concreto de la televisión, a la que podemos predecir un futuro prometedor, al igual que a los nuevos servicios interactivos o la propia Internet, encuentra, sin embargo, en su camino una serie de graves incertidumbres que no se pueden dejar de lado y que es de esperar se vean resueltas en el medio plazo.

De este modo, la oportunidad de poder ofrecer, mediante la introducción de la tecnología digital en la televisión terrestre, servicios de datos asociados a la televisión podría peligrar. Precisamente, el hecho de que tanto las televisiones privadas como Televisión Española tengan cinco programas en un mismo canal limita la posibilidad de ofrecer servicios interactivos asociados a la televisión. Pero junto a lo anterior, nos encontramos con las tendencias del mercado, que llevan a considerar como “locomotora” del negocio de la televisión de pago, el incremento de la oferta televisiva, postergando para más adelante y sin fecha la prestación de servicios interactivos y de datos.

Por lo tanto, se hace deseable que no sólo no se vea restringida la posibilidad de ofrecer nuevos servicios asociados a la televisión, que le otorgan un valor añadido, sino que, además, esta posibilidad no se vea limitada a la televisión de pago, provocando en España una brecha digital, entre ricos y pobres, en el entorno televisivo.

Este esfuerzo legislativo en el audiovisual debiera, por tanto, acometer no sólo la tarea de ofrecer una regulación más orientada a los servicios a ser prestados a los usuarios, sino asimismo a las infraestructuras concretas o a las tecnologías empleadas para su transmisión y difusión. Un esfuerzo, en definitiva, que conduzca a un nuevo escenario de servicios audiovisuales, en el que su mercado natural, es decir el de los contenidos, se vea regulado por una autoridad independiente con competencias amplias y nítidas. Bien pudiera concretarse el empeño en una Ley General del Audiovisual –para la radio y la televisión–, que pusiera fin a la actual dispersión normativa, que tantas veces nos conduce al absurdo en las distintas calificaciones de un mismo servicio audiovisual, dependiendo simplemente del medio utilizado para su transmisión y difusión como ya hemos analizado anteriormente. En el contexto de esta Ley General, o junto a la misma y con el carácter de Ley Orgánica, sería oportuno acometer desde esta perspectiva global para el conjunto del sector audiovisual español la aprobación de la Ley Orgánica de creación del Consejo Audiovisual de España.

Los distintos Grupos con representación parlamentaria han presentado hasta la fecha sendas iniciativas de Proposiciones de Ley para la creación del Consejo del Audiovisual tanto en la pasada como en la actual VII Legislatura, dándose la circunstancia de que en la pasada Legislatura fueron admitidas para su tramitación, acumulándose en una misma ponencia²³. Hoy el debate se encuentra pendiente y es de esperar que en lo que resta de Legislatura se aborde este tema en el marco de una Ley General del Audiovisual, o de forma específica en una Ley Orgánica propia.

El Grupo Parlamentario Popular durante la VI Legislatura presentó el 20 de Enero de 1998 una Proposición de Ley cuyo objeto era la creación del Comité de Medios Audiovisuales, y su ámbito la Televisión. Respecto de otros Grupos Parlamentarios, los signos identificadores de su proyecto son la forma de elección de los miembros del Consejo, proponiéndose que se efectúe mediante designación gubernamental, y que este Consejo se insertaría en el seno de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, como Consejo paralelo al de las telecomunicaciones, compartiendo eso sí al Presidente, que lo sería de ambos Consejos, y al Secretario. El resto de servicios de la CMT serían compartidos por ambos Consejos, los cuales por tanto constituirían un solo organismo.

²³ Los servicios jurídicos del Congreso de los Diputados llegaron a redactar un “borrador de texto unificado de proposición de ley de creación del Consejo Superior de Medios Audiovisuales” (sic) en el que se pretendían recoger los denominadores comunes de los Grupos Parlamentarios sobre este asunto, pero la disolución de las Cámaras y convocatoria de elecciones generales dejó aparcado este borrador.

El 21 de enero de 1998, el Grupo Parlamentario Socialista presentó su Proposición de Ley de creación del Consejo Superior de los Medios Audiovisuales, que ha sido reiterada en la VII Legislatura el 25 de abril de 2000, cuyo ámbito abarca tanto la radiodifusión sonora como la televisiva²⁴. El modelo del Grupo Parlamentario socialista al igual que las propuestas presentadas por el resto de los Grupos, Federal de Izquierda Unida, Catalán de Convergencia i Unió y Grupo Mixto, comparten la elección parlamentaria de los miembros del Consejo Audiovisual y su constitución como órgano independiente de nueva planta.

En la VI Legislatura, con fecha 6 de diciembre de 1997, el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida presentó una proposición de Ley de creación del Consejo de la Comunicación, (reiterada por dos veces, con formulaciones algo diferentes en la VII Legislatura). Como elemento más destacado de dicha iniciativa aparece la creación de un Consejo de la Comunicación, cuyo ámbito es el de los medios de comunicación en general, por lo que no se circunscribe únicamente a la Televisión y a la Radio.

Al igual que el resto de Grupos Parlamentarios, ya en la VI Legislatura, el 27 de octubre de 1997, el Grupo Parlamentario de Convergencia i Unió presentó una Proposición de Ley de Creación del Consejo Superior de los Medios Audiovisuales, para los mercados de la Televisión y la Radio. Esta posición reiterada recientemente con la presentación de una interpelación al Gobierno el 28 de noviembre de 2000, debatida el 20 de diciembre del mismo año. El Grupo Parlamentario Mixto presentó en la VI Legislatura, el 18 de noviembre de 1997 y de nuevo el 8 de mayo de 2000 sendas Proposiciones de Ley en las que se planteaba la creación de un Consejo de la Comunicación para el conjunto de los medios, y no sólo para los audiovisuales²⁵.

En el cuadro número 1 se detallan los principales contenidos de las diferentes posiciones mantenidas hasta la fecha por los distintos Grupos Parlamentarios del Congreso de los Diputados, en relación con la creación de una Autoridad de regulación para el sector audiovisual español, como son, rango legal, forma de elección de su Consejo, independencia o no respecto de la CMT, duración del mandato de sus miembros, y ámbito de actuación. En el cuadro número 2 se resumen las competencias que los distintos Grupos asignan a la Autoridad Audiovisual.

²⁴ Proposición de Ley de “Creación del Consejo Superior de los Medios Audiovisuales (Orgánica)” BOCG. Congreso de los diputados. VII Legislatura, Serie B Núm. 20-1, de 25 de abril de 2000.

El Grupo Parlamentario Socialista presentó ante el Registro del Congreso, el 8 de enero de 2003, una Proposición no de Ley sobre fomento y preservación de los valores formativos y de la protección de la infancia y la juventud por las cadenas de televisión, que entre otros extremos propone que “El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a que: (...) Presente en las Cortes Generales un proyecto de Ley Orgánica por la que se cree el Consejo Superior de los Medios Audiovisuales de España”.

²⁵ Proposición de Ley de “Creación del Consejo de la Comunicación”. BOCG. Congreso de los Diputados. VII Legislatura, Serie B Núm. 35-1, de 8 de noviembre de 2000, y Proposición de Ley de “Regulación del marco institucional de garantía del derecho constitucional a la comunicación”. BOCG. Congreso de los Diputados. VII Legislatura, Serie B Núm. 179-1, de 30 de noviembre de 2001.

Proposición de Ley de “Creación del Consejo de la Comunicación”. BOCG. Congreso de los Diputados. VII Legislatura, Serie B Núm. 53-1, de 22 de mayo de 2000.

Cuadro 1. Propuestas de autoridad audiovisual (Proposiciones de Ley de los Grupos Parlamentarios)					
Criterios	Grupos Parlamentarios				
	Popular	Socialista	Izquierda Unida	Convergencia i Unió	Mixto
Rango legal					
Ley Orgánica		X			
Ley Ordinaria	X		X		X
Elección					
Parlamentaria		X	X	X	X
Gubernamental	X				
Cámara de elección					
	–	Congreso y Senado	Congreso	Congreso y Senado	Congreso
Autoridad independiente					
	No Integrada en CMT	SI	SI	SI	SI
Número de miembros					
	6 + Presidente CMT	9	20	5 + 17 Comunidades Autónomas ^(*)	21
Mandato (años)					
	6	5	6	6	5
Reelegibles					
	NO	NO	NO	NO	NO
Régimen incompatibilidades					
	X	X	X	X	X
Ámbito del Consejo					
Radio y TV	X	X		X	
Sector comunicación			X		X

(*) Un Consejero por cada una de las Comunidades Autónomas que cuente con Consejo Audiovisual. No se mencionan las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Cuadro 2. Competencias de la autoridad audiovisual (Proposiciones de Ley de los Grupos Parlamentarios)					
Competencias	Grupos Parlamentarios				
	Popular	Socialista	Izquierda Unida	Convergencia i Unió	MiXto
– Asesoramiento al Gobierno	X	X	X	X	X
– Asesoramiento al Parlamento	X	X	X	X	X
– Informe preceptivo normativa audiovisual	X	X	X	X	X
– Elaboración Informe Anual para el Parlamento	X	X	X	X	X
– Propuesta de normas sobre el sector audiovisual	X	X	X	X	X
– Realización de estudios sobre el sector audiovisual	X	X	X	X	X
– Protección de las minorías, infancia y juventud en la programación televisiva	X	X	X	X	X
– Función de arbitraje	–	X	X	X	X
– Velar por el cumplimiento de la Ley 25/94 de Televisión sin Fronteras	–	X	X	X	X
– Recepción de quejas usuarios	X	X	X	X	X
– Instrucción expedientes informativos	X	X	X	X	X
– Capacidad sancionadora	–	X	X	X	X
– Coordinación con CCAA	X	X	X	X	X
– Fomento Producción audiovisual	–	X	X	X	X
– Fomento autorregulación	X	X	X	X	X
– Otorgamiento de títulos habilitantes (Licencia y autorizaciones)	–	X	X	–	X
– Registro de radiodifusores	–	X	X	–	X
– Asignación de frecuencias	–	X	X	–	X
– Vigilancia titularidad medios y concentración	–	X	X	–	X
– Ejercicio de acciones procesales	–	X	X	X	X
– Solicitud de cese o rectificación de publicidad ilícita	–	X	X	X	X
– Regular régimen de funcionamiento interno	X	X	X	X	X
– Designar miembros Consejo RTVE	–	–	X	X	–
– Propuesta al Parlamento de Director General de RTVE	–	–	X	X	–
– Requerimiento de información	X	X	X	X	X
– Inspección	–	X	X	X	X
– Aquellas otras necesarias para el ejercicio de sus funciones	X	X	X	X	X

6. Una propuesta de Consejo Audiovisual para todos

Las distintas propuestas efectuadas por los Grupos Parlamentarios, tanto en la VI como en la VII Legislatura, en relación a la creación de un Consejo o Comité del Audiovisual o de la Comunicación, unido al hecho de que en diversas Comunidades Autónomas con Gobiernos de distintas orientaciones políticas, se han puesto en marcha Consejos del Audiovisual, exigen una serie de consideraciones a tener en cuenta, de forma previa, a la presentación de una propuesta.

En primer lugar, se reconoce la necesidad de un organismo especializado en el sector de los servicios audiovisuales, que venga a regular este mercado tanto en lo que se refiere a las empresas de comunicación del sector audiovisual, dada su importancia estratégica en el estado democrático, así como en relación a todas aquellas cuestiones derivadas de la gestión de los contenidos audiovisuales, y en concreto de la aplicación en nuestro país de la Directiva Televisión sin Fronteras incorporada a nuestro ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 25/94, modificada por la Ley 22/99.

Por otro lado, la aparición de distintos organismos competentes para el audiovisual, en el ámbito territorial de las distintas Comunidades Autónomas, hace necesario algún tipo de coordinación, que garantice la unidad de criterios básicos de aplicación de la normativa audiovisual de cara a los telespectadores, evitando que se generen situaciones de distorsión de los mercados o regulaciones divergentes dependiendo de las distintas coberturas de difusión, y por ello de sometimiento a autoridades de ámbito estatal o autonómico según el caso. Dada la realidad Autonómica española, y las competencias de las distintas Comunidades respecto de las políticas audiovisuales y medios de comunicación social en sus respectivos territorios, el Consejo Audiovisual de España debiera contar con mecanismos de coordinación y participación de las respectivas autoridades audiovisuales autonómicas.

Además, España debe acomodarse a las distintas iniciativas, propuestas y recomendaciones comunitarias y del Consejo de Europa en relación a la oportunidad de contar con organismos reguladores del audiovisual que gocen de independencia respecto del Gobierno.

Se debe atender a las tendencias, seguidas en algunos países de nuestro entorno, que apuntan hacia el fenómeno convergente entre el sector del audiovisual y de las

telecomunicaciones, hecho por el que se articulan asimismo Autoridades reguladoras independientes, igualmente convergentes para estos servicios.

La Autoridad Audiovisual española debiera contar, de acuerdo con su objeto, con competencias de regulación y sanción para el caso de incumplimiento de la normativa aplicable a los agentes que operan en el mercado audiovisual, además de configurarse como órgano asesor del Gobierno y del Parlamento, así como de aquellas otras administraciones que le requirieran asesoramiento en materia audiovisual.

Recapitulando, una propuesta de Consejo Audiovisual de España debe reunir al menos una serie de criterios para su inserción como regulador, como Autoridad, en un sector en constante evolución y que forma parte del conjunto de servicios de las comunicaciones electrónicas.

Por último un Consejo o Autoridad audiovisual eficaz debiera contar en la medida de lo posible, con el más amplio consenso en su génesis para garantizar su independencia, su carácter convergente, siendo su objeto sustancial la protección de los derechos fundamentales previstos en el artículo 20 de la Constitución española de 1978, abierto al conjunto de la sociedad española, y por tanto permitiendo la posibilidad orgánica de abrir vías de participación y consulta a la sociedad civil, muy especialmente, a los usuarios de los servicios audiovisuales, y con presencia efectiva en su estructura de la realidad autonómica española, como medio para la cooperación y coordinación de la regulación audiovisual en el conjunto del Estado.

6.1 Naturaleza del Consejo Audiovisual de España

El Consejo Audiovisual de España, dadas las altas responsabilidades de índole constitucional que suponen sus fines, se debe configurar como un organismo independiente desde el punto de vista funcional. De lo anterior resulta que como tal organismo independiente se debiera constituir como un Organismo Público, que, de acuerdo con lo establecido en la Disposición Adicional Décima de la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), se regiría por la Ley orgánica de su creación en todo lo referido al pleno ejercicio de su independencia, esto es, financiación, régimen de su personal, bienes, contratación y presupuesto.

De ello se deduce por tanto que el Consejo Audiovisual de España se encontraría regulado por lo previsto en el Título Tercero de la Ley 6/1997, LOFAGE.

Para su funcionamiento, el Consejo Audiovisual de España aprobará su Reglamento de Régimen Interior por mayoría de sus miembros, siendo elevado al Gobierno para su publicación como desarrollo reglamentario de su Ley Orgánica, por Real Decreto.

El objeto del Consejo Audiovisual de España. Un Consejo Audiovisual para la protección de los derechos y libertades de comunicación pública en España

La Constitución española de 1978 recoge en el seno de la sección primera del Capítulo segundo, del Título Primero de su texto, el artículo 20 que reza así:

1. Se reconocen y protegen los derechos:
 - a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.
 - b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.
 - c) A la libertad de cátedra.
 - d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.
2. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.
3. 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.
4. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia.
5. Sólo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial.

El conjunto de derechos y libertades de comunicación pública a proteger recogidos en el artículo 20 de la Constitución española y los límites en su ejercicio que suponen a su vez una especial protección de derechos y libertades constitucionalmente reconocidas, implícitamente exigen la creación del Consejo del Audiovisual. El rango de los derechos que debiera proteger dicho Consejo obliga a que la Ley de su creación tenga necesariamente el rango de Orgánica, según lo establecido en el artículo 81 del propio texto constitucional²⁶.

²⁶ “1. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.

2. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto”.

6.2 Organismo regulador independiente del Gobierno y de los radiodifusores

El órgano a crear debe contar con un alto grado de independencia que garantice el ejercicio de sus funciones, de forma que quede garantizada su efectiva autoridad sobre los agentes presentes en el mercado audiovisual, para lo que deben quedar garantizados aquellos elementos respecto de los miembros que dirigen el Consejo o Comité Audiovisual, a los que se considera garantes de esta independencia, como son:

- La Autoridad Audiovisual que cuente con un órgano colegiado de dirección que tenga un número de miembros suficiente para garantizar la debida representatividad de la realidad social española. Se propone que el Consejo Audiovisual de España cuente con nueve Consejeros para formar parte de su Consejo a razón de ocho Consejeros y su Presidente.
- La Elección o designación teniendo en cuenta mayorías cualificadas de la Cámara de representación de la soberanía popular, el Congreso de los Diputados en el caso español, siendo correlato de la realidad social y política del país.
- El Mandato de los miembros del Consejo Audiovisual de España será por período superior al mandato parlamentario (seis años).
- Los miembros del Consejo Audiovisual de España no podrán ser reelegidos.
- Los miembros del Consejo Audiovisual de España no estarán sujetos a mandato imperativo alguno.
- Los miembros del Consejo Audiovisual de España no podrán ser cesados, salvo por causa legalmente tasada como, expiración del plazo de su mandato, fallecimiento, renuncia, incapacidad o incompatibilidad para el ejercicio del cargo, condena por delito doloso...
- Los Consejeros deberán carecer de intereses directos o indirectos en empresas del sector audiovisual.
- Los miembros del Consejo Audiovisual de España deberán tener una remuneración adecuada al ejercicio del cargo, como garantía de su independencia.
- Junto a lo anterior, los Consejeros de la Autoridad Audiovisual española deberán estar sujetos a incompatibilidad para el ejercicio profesional en empresas relacionadas con el sector audiovisual durante uno o dos años después de el final de su mandato.

El Consejo Audiovisual de España debe configurarse jurídicamente como un órgano de similares características a los ya existentes para mercados como el de la energía o de las

telecomunicaciones, garantizándose presupuesto, personal y desempeño de las funciones a desarrollar en el ejercicio de su competencias, como órgano independiente que tiene por objeto velar por los valores constitucionales en los servicios audiovisuales, la aplicación de la normativa vigente en el audiovisual, y la publicidad y la pluralidad de ofertas de servicios y la efectiva competencia en este mercado.

Para el desempeño de este objeto se puede plantear un órgano de nueva creación, independiente de cualquier otro preexistente, o bien un Consejo especializado en el marco de la CMT que conviva en el seno de ésta con el Consejo especializado en el mercado de los servicios de telecomunicaciones, reorientando este organismo a una perspectiva efectivamente convergente, en línea con las experiencias de otros países de la Unión europea.

6.3 Un Consejo Audiovisual convergente

Nadie pone en duda que el fenómeno convergente es una realidad en marcha, que ha provocado y esta provocando cambios profundos en servicios tradicionalmente separados y con regulaciones diferenciadas, como es el caso de las telecomunicaciones y el audiovisual. Es más, la aparición y desarrollo de Internet, que se termina configurando como un nuevo medio de comunicación con relevantes niveles de penetración social, supone todo un paradigma del fenómeno convergente al aunar en sí ambos servicios, y, por lo tanto, poniendo en evidencia la necesidad de una nueva perspectiva regulatoria que sea capaz de afrontar las exigencias que desde la sociedad se plantean de regular sus contenidos, al igual que se encuentran regulados esos mismos contenidos cuando se difunden sobre otras infraestructuras y tecnologías, como es el caso de la televisión.

Hacer frente al reto convergente exige, por tanto, un instrumento regulatorio adecuado, y es aquí donde quizás nos encontremos con uno de los debates más abiertos a nivel europeo a la hora de abordar la oportunidad o no de una sola autoridad convergente o dos diferenciadas, pero coordinadas entre sí.

En los países de nuestro entorno, encontramos experiencias válidas para ambas propuestas, y como adelanto no parece que este debate, en lo sustancial, sea lo más importante a dirimir. Lo que urge es la creación de un Consejo Audiovisual de carácter independiente respecto de los poderes públicos y de los operadores, siendo más relevante la forma de elección de sus Consejeros, que debe garantizar la efectiva independencia de la Autoridad audiovisual, así como las competencias y funciones a ser desempeñadas por el Consejo Audiovisual.

Teniendo en cuenta los valores a proteger, insertos en el concepto constitucional de los derechos fundamentales y diferenciados de otros objetos jurídicos merecedores de

protección, como los referidos al derecho de la competencia, el grado de especialización requerido a una autoridad de estas características en lo que afecta al conjunto de los servicios audiovisuales, la importancia de una elección democrática y transparente de sus miembros y la necesidad de la consolidación de un organismo de estas características hace recomendable su creación como organismo de nueva planta.

El que se considere, al día de hoy, la oportunidad de que el Consejo Audiovisual de España que se propone sea independiente incluso de otros organismos como es el caso de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, no obsta a la necesidad de que sea dotado de herramientas institucionales de coordinación con la Autoridad de las telecomunicaciones, para así garantizar una mejor protección y defensa de los intereses de los ciudadanos en todo lo referido a los servicios audiovisuales, en todos los distintos soportes, y que a medio o largo plazo pueda terminar convergiendo en un solo organismo, recorriendo igual camino que el planteado para las autoridades de regulación de las telecomunicaciones y el audiovisual en el Reino Unido.

6.4 El Consejo del Audiovisual y el Estado autonómico español

Dada la realidad Autonómica española, y las competencias de las distintas Comunidades respecto de las políticas audiovisuales y medios de comunicación social en sus respectivos territorios, el Consejo Audiovisual de España, debe contar con mecanismos de coordinación y participación de las respectivas autoridades audiovisuales autonómicas.

Para el fin señalado, se considera oportuno que, al igual que para otras políticas sectoriales cuya competencia corresponde a las Comunidades Autónomas o se encuentra transferida a las mismas, se prevé la existencia de órganos institucionales de coordinación de dichas políticas²⁷; por lo que dentro del encaje competencial del Consejo Audiovisual de España se debería crear una Comisión de Cooperación Audiovisual.

Dicha Comisión de Cooperación Audiovisual contaría con la presencia de los Presidentes de las distintas Autoridades de regulación, o en su defecto (y como mecanismo transitorio hasta la creación de autoridades independientes en esa Comunidad) de los Consejeros responsables de las políticas Audiovisuales de las distintas Comunidades Autónomas o de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

La Comisión de Cooperación Audiovisual estaría presidida de forma rotatoria por las distintas Comunidades, por periodos semestrales y por orden alfabético de las mismas, siendo su primer Presidente elegido por sorteo de entre todas las Comunidades.

²⁷ Como es el caso de la Comisión de Cooperación de Consumo inserta en el Instituto Nacional de Consumo.

La Secretaría de la Comisión de Cooperación Audiovisual sería ejercida por el Consejo Audiovisual de España, como garantía de soporte técnico, administrativo y de continuidad en sus funciones.

6.5 Ámbito de actuación. Competencias y funciones del Consejo Audiovisual de España

El Consejo Audiovisual de España debería ejercer sus competencias sobre los servicios audiovisuales para el conjunto del territorio del Estado español, sin menoscabo de las competencias que le sean propias a cada una de las Comunidades Autónomas.

Por servicios audiovisuales se entienden todos aquellos que se desarrollan en el ámbito de la radiodifusión televisiva o televisión y de la radiodifusión sonora, independientemente del soporte o infraestructura que sea empleado para su transmisión o difusión, tales como las ondas, las microondas, el cable o mediante cualquier tecnología existente o por desarrollar.

El ámbito de actuación del Consejo Audiovisual de España que se propone, abarca especialmente todo lo referido a los contenidos de los servicios de televisión y radio, independientemente del medio a través del cual se presten, incluyendo expresamente los contenidos audiovisuales a través de Internet o cualesquiera otros servicios telemáticos e interactivos.

Para el ejercicio de su competencias deberá de contar, entre otras, con las siguientes competencias y funciones:

- Garantizar y promover el respeto de los valores constitucionales, y, en especial, la protección del pluralismo, la juventud y la infancia.
- Garantizar la efectiva prestación de los servicios audiovisuales con carácter universal.
- Garantizar el ejercicio de los derechos de los usuarios de los servicios audiovisuales.
- Velar por la transparencia en el mercado audiovisual, garantizando el pluralismo social y político en el acceso y participación de los ciudadanos, así como de los diferentes grupos sociales a los medios de comunicación audiovisuales.
- Hacer respetar de forma efectiva la libre competencia entre los distintos radiodifusores, evitando los fenómenos de concentración y velando por la transparencia y publicidad en la titularidad de los medios de comunicación audiovisual.

- Garantizar la libre concurrencia mediante la asignación de frecuencias, en su caso, a los radiodifusores y el otorgamiento por la Autoridad Audiovisual de los títulos habilitantes (concesiones, licencias o autorizaciones) a que hubiere lugar, necesarios para la prestación de los servicios de televisión y radio.
- Garantizar el equilibrio territorial, social y cultural en lo referido a la prestación y recepción de los servicios audiovisuales, promoviendo la coordinación de las distintas autoridades audiovisuales de cada una de las Comunidades Autónomas.
- Hacer respetar los valores constitucionales en el mercado de la televisión y la radio.
- Garantizar un marco de financiación estable para el sector audiovisual ya sea gestionado de forma directa o indirecta.
- Promover la producción audiovisual en España recogiendo las distintas lenguas y culturas presentes en ella.
- Promover marcos de correulación o autorregulación en el sector audiovisual español.
- Asesorar al Gobierno y Parlamento español en el ámbito de las materias audiovisuales, así como a aquellas Comunidades Autónomas o Corporaciones locales que en su caso lo soliciten.
- Ejercer la potestad sancionadora de las leyes reguladoras de la comunicación audiovisual y de la publicidad.
- Ser informado de los acuerdos alcanzados por la Administración con los medios de comunicación que reciban ayudas o subvenciones públicas de cualquier clase.
- Elaborar y presentar al Gobierno para su posterior remisión al Parlamento un Informe anual sobre su actividad y estado del sector audiovisual español.
- Realizar estudios sobre el sistema audiovisual.
- Proteger los derechos de las minorías, la infancia, la juventud y la dignidad de las personas, tanto en la programación como en los contenidos publicitarios.
- Ejercer en su caso funciones de arbitraje entre los radiodifusores.
- Velar por el cumplimiento de la normativa audiovisual y de la publicidad audiovisual.
- Velar por el cumplimiento de la Ley 25/94 como transposición al ordenamiento jurídico interno español de la Directiva Televisión sin Fronteras.

- Velar por el cumplimiento de las misiones de servicio público asignadas a los medios de comunicación audiovisual de gestión pública o privada (directa o indirecta).
- Recoger las demandas y quejas de los usuarios y telespectadores.
- Informar preceptivamente sobre las iniciativas o actos con fuerza de Ley, Reglamentos y demás proyectos normativos en materia audiovisual y publicidad audiovisual, los procedimientos de asignación de frecuencias y concesiones de radiodifusión y televisión, y proyectos de ayudas, créditos y avales de la Administración General del Estado a empresas titulares de medios de comunicación
- Establecer y utilizar sistemas de coordinación y colaboración con los órganos similares de las Comunidades Autónomas
- Nombrar a los miembros del Consejo de Administración de RTVE elegidos por el Parlamento y proponer a las Cortes Generales el nombramiento del Director General de RTVE y, en su caso, nombrar y cesar los cargos directivos o miembros de Consejos de Administración de las empresas directamente relacionadas con el ámbito de la comunicación en las que participe significativamente la Administración General del Estado o del sector público.
- Arbitraje o mediación entre empresas del sector audiovisual y en el marco del ejercicio del derecho de rectificación.
- Tramitar las denuncias presentadas por los operadores, los usuarios, los anunciantes o los productores audiovisuales en todo aquello que afecte al cumplimiento de las disposiciones legales vigentes en relación con los servicios audiovisuales y sus contenidos.
- Velar por la transparencia en la titularidad de los medios de comunicación audiovisual.
- Garantizar la publicidad de las concesiones y de los títulos habilitantes de los distintos operadores presentes en el sector audiovisual español mediante la llevanza del Registro Público de titularidad de los medios audiovisuales.
- Regular el régimen de organización y funcionamiento internos del Consejo Audiovisual de España.
- Todas aquellas funciones que le sean atribuidas legalmente y cualquier actuación que el Consejo considere necesaria para la garantía, desarrollo y tutela del contenido del artículo 20 de la Constitución.

Junto a las funciones y competencias anteriores, para el ejercicio de sus funciones, el Consejo Audiovisual de España deberá poder recabar la colaboración de las asociaciones representativas de consumidores y usuarios, la de los operadores de la radiodifusión televisiva o sonora o la de aquellos otros que se encuentren directamente relacionados con los servicios audiovisuales, y en especial con sus contenidos y financiación, y la de las organizaciones o entidades de autorregulación representativas creadas en el sector audiovisual.

La consulta a estas entidades tendrá que ser preceptiva en aquellas funciones vinculadas con la consulta o asesoramiento al Gobierno o a las distintas Administraciones Públicas, en especial respecto de proyectos normativos.

El Consejo Audiovisual de España debiera ostentar capacidad sancionadora para todas aquellas infracciones que se produzcan por incumplimiento de la normativa aplicable al sector audiovisual, y de las resoluciones o circulares del propio Consejo Audiovisual de España.

A modo de conclusión y con el afán de superar la indecisión que hemos presenciado a lo largo de demasiados años, decir que para construir un entorno jurídico seguro para todos los actores presentes en el mercado de los servicios audiovisuales y beneficioso para sus usuarios, una pieza clave es la creación de una Autoridad reguladora, el Consejo Audiovisual de España, con las garantías de independencia, las funciones y competencias desarrolladas a lo largo de estas líneas. Para ello siempre es un buen momento, y éste tan bueno como otros, quizás el idóneo si partimos en su gestación del amplio consenso que este sector requiere.

Documentos de trabajo publicados

1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.

2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.

3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Félez, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.

4/2003. **Política y Comercio de España con los países en desarrollo. Propuestas para la posición española en la V Conferencia Ministerial de la OMC.** Gonzalo Fanjul Suárez.

5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Félez.

6/2003. **Repensando los servicios públicos en España.** Alberto Infante Campos.

7/2003. **La televisión pública en la era digital.** Alejandro Perales Albert.

