

“Los Consejos Audiovisuales como entidades reguladoras: situación actual en España y actuaciones estratégicas para el futuro de las televisiones autonómicas”

María del Mar Ramírez Alvarado

1. Consideraciones generales

Recientemente en toda España se ha generado un importante debate sobre la oportunidad de creación de consejos o de altas autoridades que regulen la actividad audiovisual y que funcionen como organismos independientes frente al intervencionismo estatal y el corporativismo de las grandes cadenas. La idea que impera a nivel europeo es la de que los gobiernos cedan determinadas competencias de regulación general y de control de las programaciones en el sector audiovisual, tanto en el ámbito estatal como en el regional. Se trata, de algún modo, de promover la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones concernientes al sector audiovisual.

La principal característica aconsejable para que estos Consejos del Audiovisual funcionen como instancias efectivamente independientes es que posean personalidad jurídica propia y tengan una composición plural al estar conformados por expertos, profesionales o personalidades sin vinculación con el poder político y, de igual manera, sin intereses directos o indirectos en empresas o grupos del sector audiovisual. Se trata, en esencia, de la creación de instancias que promuevan la conciliación de los intereses de los distintos agentes económicos, socioculturales e industriales y de los intereses generales de la ciudadanía.

Aunque en todo el mundo la mayoría de los Consejos Audiovisuales existentes estén integrados por miembros designados directamente por los gobiernos de turno, en general suele ponerse de manifiesto que la estructura orgánica de los consejos debe fundamentarse en la independencia y neutralidad respecto de sus gobiernos. Su objetivo principal suele ser el control de los contenidos audiovisuales teniendo como punto de referencia la protección de los derechos básicos de la ciudadanía y la protección y el respecto hacia las culturas mayoritarias y minoritarias de los respectivos Estados en los que surgen.

Estos Consejos trabajan también en el fomento activo de valores como la tolerancia, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres, evitando la inducción de comportamientos que inciten a la violencia. En este sentido, cumplen una función social cuidando la protección de derechos de los menores, los jóvenes, las personas mayores, las personas con discapacidad, los inmigrantes y, en general, de aquellos colectivos más vulnerables a los efectos de los medios audiovisuales, tanto en los contenidos de la programación como en las emisiones publicitarias.

En todo el mundo no son pocos los países que disponen ya de órganos reguladores de este tipo. Por ejemplo, fuera del contexto europeo, pueden mencionarse Chile, Chipre,

Sudáfrica, Jamaica, Israel, Nigeria, Gibraltar, Mozambique, Mali, Burkina Faso, Colombia y Marruecos, por citar algunos. Además de coincidir en la idea funcionamiento independiente (aunque no son pocos los Consejos del Audiovisual que suelen sufrir presiones de distintos órdenes –tanto gubernamentales, empresariales como de grupos de poder- en la toma de decisiones), todos coinciden en otros dos elementos. En primer lugar, en que suelen tomar parte activa, en mayor o menor medida, dentro del proceso de adjudicación y revocación de licencias de radio y televisión. En segundo término, en la potestad de emitir informes no vinculantes que se elevan a las autoridades ejecutoras de sanciones cuando se ha cometido una vulneración de las leyes vigentes en materia audiovisual (aunque en algunos se estudia la posibilidad de disponer de capacidad sancionadora directa).

A nivel europeo, las competencias de los Consejos audiovisuales varían dependiendo de los países, pero en general giran en torno a estos tres ejes mencionados: contenidos (control del cumplimiento de la legislación en la programación tanto de los operadores públicos como de los privados), asignación de licencias a operadores de radio y televisión, y capacidad sancionadora. A nivel general los Consejos Audiovisuales pretenden colaborar activamente en la tarea de garantizar la libertad de expresión, el derecho a la información veraz y la pluralidad informativa, el respeto a la dignidad humana y el principio constitucional de igualdad.

En el año 2000 el Consejo de Europa instó a los estados miembros a la creación de entidades reguladoras independientes en materia audiovisual¹. A excepción de los pequeños Estados como el Vaticano, San Marino o Mónaco, todos los países europeos disponen de figuras de este tipo: en Francia el Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, en Alemania los denominados Ländersmedienanstalten que funcionan por cada estado pero que trabajan conjuntamente, en Italia la Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, en el Reino Unido la Independent Television Commission, en Bélgica el Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, en Portugal la Alta Autoridade para a Comunicação Social, por mencionar algunas.

2. Situación en España

Sin duda, la inexistencia de un Consejo de Audiovisual en España constituye un reto pendiente dado que es uno de los pocos países de la Unión Europea que no cuenta con una figura estatal de este tipo, aunque se encuentra en la agenda del gobierno socialista actual su creación y se dice que ya se está trabajando en ello, como lo demuestra la reciente reforma del Estatuto de la Radio y Televisión Española que contempla entre uno de sus puntos la creación de un Consejo Estatal de Medios Audiovisuales. Este Consejo asumirá la mayor parte de las competencias que hoy tiene el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio en materia audiovisual y estará formado por siete miembros, elegidos por el Congreso de los Diputados mediante mayoría de dos tercios, para un período de seis años.

¹ CONSEJO DE EUROPA, COMITÉ DE MINISTROS, *Recommendation Rec(2000)23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector*. Adoptada el 20 de diciembre de 2000.

En España, el actual régimen jurídico del sector audiovisual tiene su origen en la Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la Radio y la Televisión. Esta legislación configuró a la radiodifusión sonora y televisiva conforme al artículo 128.2 de la *Constitución Española*, como servicios públicos esenciales de titularidad del Estado. Con posterioridad se han dictado distintas leyes (muchas de ellas ya parcial o totalmente derogadas) que regulan el ámbito de la televisión y de la radiodifusión sonora como medios de comunicación social.

Anteriormente, durante la Legislatura 1992-1995, en la Comisión Especial sobre los Contenidos Televisivos creada en el Senado y presidida por la senadora del Grupo Socialista Victoria Camps, por iniciativa del Grupo Popular se propuso la creación de un Consejo Superior de los Medios Audiovisuales. La iniciativa fue bien recibida, contó con un apoyo contundente de todas las fuerzas políticas y fue aprobada en el Senado en noviembre de 1995. En esta ocasión el consenso existente en cuanto al tema no tuvo efectos prácticos, ya que la Legislatura finalizó y el Consejo Superior de los Medios Audiovisuales del que tanto se había hablado nunca se puso en marcha. La situación se ha mantenido ciertamente estancada en las legislaturas posteriores, aunque dados los cambios que se avecinan con la migración digital y la convergencia tecnológica es de esperar que el debate se retome con fuerza.

Además, la situación en el ámbito regional va en avanzada. Y es que, aunque efectivamente a nivel estatal no funciona aún el Consejo del Audiovisual (Consejo Superior de Medios Audiovisuales para el Partido Socialista, Consejo Audiovisual para el Partido Popular, o Consejo de la Comunicación Audiovisual para Izquierda Unida) sobre el que tanto se ha debatido, sí que es cierto que en el contexto del territorio español funcionan algunos Consejos del Audiovisual que, de hecho, han sido puestos en marcha a nivel regional homologables a los europeos, como por ejemplo los de Cataluña o Navarra.

El primero de ellos, el primero plenamente operativo, se instauró en base a la Ley catalana 2/2000, de 4 de mayo que crea el Consejo del Audiovisual de Cataluña, autoridad de regulación de los servicios de comunicación audiovisual en Cataluña y organismo independiente con competencias reguladoras y sancionadoras sobre los contenidos del sector audiovisual catalán. Su misión fundamental es la de velar en el ámbito de lo audiovisual por el respeto a los derechos y las libertades, además de garantizar el cumplimiento de la normativa reguladora de la programación y la publicidad, asegurar el cumplimiento de las condiciones de las concesiones y la observación de la normativa europea y de los tratados internacionales relativos a esta materia.

En el contexto de Navarra es a través de la Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, como se da luz verde a la creación del Consejo Audiovisual de Navarra, ente de derecho público, con personalidad jurídica propia, independiente de las Administraciones Públicas, encargado de garantizar y promover el respeto a los valores y principios constitucionales y, en especial, la protección del pluralismo, la juventud y la infancia.

Asimismo, se han producido y se están produciendo iniciativas interesantes al respecto en comunidades como Madrid, Galicia y Andalucía. En algunas de estas regiones, como en el caso de la andaluza, están bastante avanzados los trámites para la creación y puesta en funcionamiento de Consejos Audiovisuales autonómicos que actuarán como

autoridades independiente con personalidad jurídica propia, funcionando como órganos de conciliación de los intereses de los distintos agentes económicos y socioculturales en el ámbito de la comunicación audiovisual (con un papel decisivo en el funcionamiento de las televisiones), propiciando la intermediación con las instituciones públicas y la sociedad.

En el caso de Madrid, la *Ley de contenidos audiovisuales y servicios adicionales de la Comunidad de Madrid* (2/2001, de 18 de abril), en su Capítulo IV, contempla la creación del Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid, órgano de participación que asesora al Gobierno regional y desarrolla funciones de seguimiento en materia audiovisual. Para ello goza de autonomía en el ejercicio de sus funciones, encontrándose adscrito a la Consejería de Presidencia².

En la comunidad gallega funciona el Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y del Audiovisual de Galicia creado según la Ley 6/1999, de 1 de septiembre que regula en esta región los principios generales y las líneas de acción institucional en el sector audiovisual, así como los mecanismos de fomento a la producción, comercialización y difusión de cine y vídeo gallegos³. Sin embargo, este organismo posee un matiz ligeramente distinto al de los Consejos Audiovisuales mencionados, ya que se erige en un órgano de integración y participación de las instituciones, empresas, agentes y entidades directamente relacionadas con los referidos sectores, así como de operadores y usuarios. En el caso de los Consejos Audiovisuales, una de sus características es que sus integrantes, por ejemplo, no deben guardar relación de ningún tipo con empresas del sector. Por otra parte, el Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y del Audiovisual de Galicia si posee el carácter consultivo - asesor para la Administración, y también ejerce funciones de arbitraje y autocontrol en relación con los contenidos de los medios de difusión audiovisuales específicos del ámbito de la Comunidad Autónoma, siempre que lo soliciten las partes.

3. Consejos del Audiovisual regionales

3.1 El Consell de l'Audiovisual de Catalunya / Consejo del Audiovisual de Cataluña

El Consejo del Audiovisual de Cataluña es una autoridad independiente, con personalidad jurídica propia, que emana de la Ley 2/2000 del Parlamento de Cataluña. Es el encargado de velar por el cumplimiento de la legislación y las directivas de las distintas administraciones que tienen competencia en ello, desde las europeas hasta la catalana, así como de velar por el pluralismo interno y externo de los medios, la honestidad informativa, el cumplimiento de la misión de servicio público de los medios dependientes de las distintas administraciones y la diversidad accionarial de los medios privados. El Consejo del Audiovisual de Cataluña ejerce sus funciones en el ámbito de la comunicación audiovisual gestionada directamente por la Generalitat de Catalunya o

² “Ley de contenidos audiovisuales y servicios adicionales de la Comunidad de Madrid”, *Boletín Oficial del Estado*, número 149, 22 de junio de 2001.

³ “Ley 6/1999, de 1 de septiembre, del Audiovisual de Galicia”, *Boletín Oficial del Estado*, número 236, 2 de octubre de 1999.

en régimen de concesión o de habilitación, sea cual sea la forma de emisión y la tecnología empleadas⁴.

Su composición es de diez miembros, nueve de ellos elegidos por el Parlamento a propuesta, como mínimo, de tres grupos parlamentarios, y por una mayoría de dos tercios. El presidente es propuesto y nombrado por el Gobierno después de consultar la opinión mayoritaria de los nueve miembros elegidos por el Parlamento. Su presidente en la actualidad es Josep Maria Carbonell i Abelló.

La finalidad del Consejo del Audiovisual de Cataluña es velar por el respeto de los derechos y libertades, garantizar el cumplimiento de la normativa relativa al audiovisual, especialmente la que regula la programación y la publicidad, y asegurar el cumplimiento de las condiciones de las concesiones y la observancia de la normativa europea y de los tratados internacionales relativos a esta materia.

El Consejo también tiene el objetivo de promover y garantizar el pluralismo político, religioso, social, lingüístico y cultural en el conjunto del sistema audiovisual en Cataluña; velar también por la neutralidad y honestidad informativas y preservar el cumplimiento de las normas relativas al uso, a la preservación y normalización de la lengua y cultura catalanas y el impulso del aranés.

En líneas generales constituyen funciones del Consejo del Audiovisual de Cataluña las que tienen que ver con la adopción de medidas destinadas a asegurar el cumplimiento de los principios de pluralismo político, social, religioso, cultural y de pensamiento, proteger la infancia y la adolescencia vigilando los contenidos que atenten contra la dignidad humana y el principio de igualdad, así como velar por el cumplimiento de la legislación sobre publicidad, incluidos el patrocinio y la televenta. También tiene como objetivo velar por el cumplimiento de la normativa europea, especialmente la relativa a la televisión sin fronteras, y de los tratados internacionales sobre medios de comunicación audiovisual.

El Consejo del Audiovisual de Cataluña también tiene como cometido informar preceptivamente sobre adjudicación de concesiones para la gestión de emisoras. Asimismo, el Consejo posee potestad sancionadora en el ámbito de la Generalitat en eventuales infracciones del marco regulador del audiovisual por parte de los operadores. También podrá adoptar decisiones sobre las quejas de los usuarios.

Además de diversos servicios (Jurídicos, Oficina de Defensa de la Audiencia –teléfono 901 100 321-, entre otros), el Consejo desarrolla también otras actividades como la puesta en marcha de jornadas sobre diversas temáticas de su competencia, establecimiento de redes (por ejemplo, fundó junto a Francia la Red Mediterránea de Autoridades Reguladoras), publicación de trabajos sobre el sector audiovisual y la edición de la revista sobre investigación y políticas del audiovisual *Quaderns del CAC* y del boletín *CAC, Notícies i Documents*. También otorga anualmente los Premios de Investigación sobre Comunicación de Masas.

3.2 El Consejo Audiovisual de Navarra

⁴ “Ley 2/2000, de 4 de mayo, del Consejo del Audiovisual de Cataluña”, *Boletín Oficial del Estado*, número 137, 8 de junio de 2000.

La Ley Foral 18/2001 que regula la actividad audiovisual en Navarra contempló la creación del Consejo Audiovisual de Navarra como la autoridad audiovisual de la Comunidad. Según el capítulo I, artículo 1, esta Ley tiene por objeto el establecimiento, en el ámbito territorial de la Comunidad foral de Navarra, del régimen jurídico que garantice la libre difusión y recepción de las emisiones sonoras y televisivas; el fomento del desarrollo de determinadas producciones televisivas; la regulación de la publicidad televisiva y del patrocinio televisivo; la defensa de los intereses de los usuarios y, en especial, la creación de un Consejo Audiovisual de Navarra⁵.

Además de tener como objeto el informe y asesoramiento al Gobierno de Navarra y al Parlamento de Navarra, este Consejo (cuya sede está en Pamplona) posee funciones de control, inspección y sanción. El Consejo Audiovisual de Navarra está integrado por siete miembros, de los cuales cinco son nombrados directamente por el Parlamento de Navarra y dos por el Gobierno de Navarra. Su presidente en la actualidad es Ramón Bultó Llevat.

En líneas generales, el Consejo Audiovisual de Navarra es el encargado de llevar a cabo un seguimiento de la programación los medios radiofónicos y televisivos y de los contenidos publicitarios de los medios audiovisuales navarros para garantizar que respetan y defienden los valores y principios constitucionales. Como la mayoría de los organismos con las mismas características, estudia las propuestas de concesión o renovación de las licencias de radio y televisión e informa preceptivamente al Gobierno de Navarra al respecto. El Consejo vela por el cumplimiento de la legislación sobre publicidad y, asimismo, controla que la publicidad que inserten las instituciones de Navarra en los medios de comunicación cumpla con lo establecido en cuanto a contenidos y difusión.

El Consejo Audiovisual de Navarra ha puesto en marcha la Oficina de Defensa de la Audiencia para recibir y tramitar las quejas y sugerencias sobre la programación y la publicidad de la radio y la televisión. Las reclamaciones pueden formularse a través de su portal en Internet por medio de un formulario electrónico o llamando a un teléfono gratuito (900 841 014). Asimismo, el Consejo posee un área de publicaciones a través de las cuales se editan sus informes anuales e investigaciones concretas referidas al audiovisual.

3.3 La experiencia andaluza: creación del Consejo Audiovisual de Andalucía

En Andalucía están bastante avanzados los trámites para la creación del Consejo Audiovisual autonómico que actuará como autoridad independiente con personalidad jurídica propia. Haciendo poco de historia, hace unos años, por Decreto 52/2000 de 7 de febrero, se aprobó el programa de apoyo al sector Audiovisual andaluz y se creó y se reguló la figura del Consejo Superior Andaluz del Audiovisual. Algunos años más tarde apareció la Ley 1/2004, de 17 de diciembre, a través de la cual se creaba el Consejo Audiovisual de Andalucía⁶.

⁵ “Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual en Navarra y se crea el Consejo Audiovisual de Navarra”, *Boletín Oficial de Navarra*, número 86, de 16 de julio de 2001.

⁶ “Ley de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía”, *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, número 254, 30 de diciembre de 2004.

En cuanto a su estructura, este Consejo estará integrado por once miembros, elegidos por el Parlamento de Andalucía por mayoría de tres quintos de sus miembros (seleccionados entre personas de reconocido prestigio profesional en el ámbito de la comunicación audiovisual, científico, educativo, cultural o social), y nombrados por el Consejo de Gobierno. Estos miembros tendrán dedicación exclusiva y su condición será incompatible con el ejercicio de cargos de elección o designación política, actividades en las administraciones públicas y funciones ejecutivas en partidos políticos, organizaciones sindicales o empresariales. Tampoco podrán tener, ni directa ni indirectamente, intereses en empresas audiovisuales o de cine, vídeo, prensa, publicidad, informática, telecomunicaciones e Internet. El Presidente será propuesto por el Consejo Audiovisual de Andalucía, de entre los miembros del mismo, y nombrado por el Consejo de Gobierno. Los miembros del Consejo serán elegidos por un período de cinco años, pudiendo ser reelegidos una sola vez para un período de la misma duración. En su composición, el Consejo Audiovisual de Andalucía respetará el principio de paridad de género.

Recientemente se ha aprobado el nombramiento de los miembros del Consejo Audiovisual de Andalucía, elegidos en sesión plenaria por el Parlamento andaluz el pasado 28 de septiembre de 2005. Será presidido por un profesor Catedrático del Departamento de Comunicación Audiovisual y Publicidad y Literatura de la Universidad de Sevilla, nombrado hace muy poco, Manuel Ángel Vázquez Medel.

Este Consejo actuará como órgano de conciliación de los intereses de los distintos agentes económicos y socioculturales en el ámbito de la comunicación audiovisual, propiciando la intermediación con las instituciones públicas y la sociedad andaluza. Sus funciones serán diversas y van desde el velar por el cumplimiento de los principios constitucionales y estatutarios en el marco de una cultura democrática y de una comunicación libre y plural, pasando por la asesoría al Parlamento de Andalucía, al Consejo de Gobierno y a las Corporaciones Locales de Andalucía en materias relacionadas con la ordenación y regulación del sistema audiovisual, hasta la emisión de informes preceptivos sobre anteproyectos de ley y proyectos de reglamento relacionados con dichas materias o propuestas de condiciones relativas a los procedimientos de adjudicación, otorgamiento, renovación y revocación de concesiones en materia audiovisual.

El Consejo del Audiovisual Andaluz deberá adoptar medidas necesarias para neutralizar los efectos de la difusión o la introducción en la programación o la publicidad de mensajes o contenidos que atenten contra la dignidad humana y el principio de igualdad, así como salvaguardar los derechos de los menores, jóvenes, tercera edad, personas con discapacidad, inmigrantes y otros colectivos necesitados de una mayor protección, en lo que se refiere a los contenidos de la programación y a las emisiones publicitarias. En este sentido, podrá solicitar de los anunciantes y empresas audiovisuales, por iniciativa propia o a instancia de los interesados, el cese o la rectificación de la publicidad ilícita o prohibida. El Consejo también deberá promover la igualdad de género, fomentar la defensa y promoción de las singularidades locales y el pluralismo de las tradiciones propias de los pueblos andaluces.

Asimismo, será función del Consejo Audiovisual Andaluz el fomento de la emisión de programas audiovisuales de formación y propiciar que el espacio audiovisual andaluz

favorezca la capacidad emprendedora. De igual manera, deberá garantizar el cumplimiento de las funciones de servicio público asignadas a los medios de comunicación audiovisual, vigilando singularmente la emisión de espacios obligatorios, como las campañas de sensibilización y la publicidad gratuita.

Las demandas, sugerencias y quejas formuladas por los usuarios serán recibidas por este órgano que se encargará de canalizarlas de la manera más adecuada. El Consejo del Audiovisual andaluz poseerá también potestad sancionadora –actualmente competencia de la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía– por infracciones en materia de contenidos y publicidad audiovisuales. Sus informes serán preceptivos en los procesos de adjudicación, renovación y transferencias de titularidad de las concesiones para prevenir situaciones de concentración de medios y de abusos de posiciones dominantes.

Un aspecto importante tiene que ver con el hecho de que el Consejo podrá ejercer labores de mediación entre las instituciones, los agentes del sistema audiovisual y la sociedad; así como acordar convenios de colaboración con los organismos de control de los medios audiovisuales creados por las restantes Comunidades Autónomas y a nivel estatal.

Referencias Bibliográficas

ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE LA COMUNICACIÓN, *El Consejo Superior del Audiovisual. Criterios básicos para su creación a nivel estatal*. Disponible en: www.auc.es

CONSEJO DE EUROPA, COMITÉ DE MINISTROS, *Recommendation Rec(2000)23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector*. Adoptada el 20 de diciembre de 2000.

DE ABEL VILELA, F. A., *La concentración de los medios de comunicación social en los derechos español y comunitario*, Marcial Pons, Madrid, 2002.

ARIÑO, G.; AGUILERA, L. y DE LA CUÉTARA, J.M., *Las telecomunicaciones por cable*, Marcial Pons, Madrid, 1996.

Grupo RTVE, *Informe anual de cumplimiento de la función de servicio público 2002*, Madrid, Grupo Radio Televisión Española (RTVE), 2003.

JUNTA DE ANDALUCÍA, *Plan de Innovación y Modernización de Andalucía*. Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, Sevilla, 2004.

PERALES, A., *La televisión pública en la era digital*, Madrid, Fundación Alternativas, 2003.

VV.AA. *La televisión europea del año 2000. Informe Grupo de Prospectiva de la Televisión Europea*. Madrid, Fundesco, 1999.

Leyes que enmarcan la creación de Consejos Audiovisuales en España:

“Ley 6/1999, de 1 de septiembre, del Audiovisual de Galicia”, *Boletín Oficial del Estado*, número 236, 2 de octubre de 1999.

“Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual en Navarra y se crea el Consejo Audiovisual de Navarra”, *Boletín Oficial de Navarra*, número 86, de 16 de julio de 2001.

Página web del Consejo Audiovisual de Navarra:
www.consejoaudiovisualdenavarra.es

“Ley 2/2000, de 4 de mayo, del Consejo del Audiovisual de Cataluña”, *Boletín Oficial del Estado*, número 137, 8 de junio de 2000.

Página web del Consejo del Audiovisual de Cataluña:
www.audiovisualcat.net

“Ley de contenidos audiovisuales y servicios adicionales de la Comunidad de Madrid”, *Boletín Oficial del Estado*, número 149, 22 de junio de 2001.

“Ley de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía”, *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, número 254, 30 de diciembre de 2004.