

Eje temático: Políticas de comunicación y cultura

Nuevas fronteras para la regulación y alfabetización de la comunicación audiovisual en España y Europa

Francisco Campos Freire

Profesor titular de la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Santiago de Compostela
www.francisco.campos.freire@gmail.com

Los retos tecnológicos, económicos y sociales de la convergencia digital dibujan un nuevo horizonte de efectos, derechos y deberes que reclaman presencia en el debate de la nueva regulación de los servicios de comunicación. La reforma de la regulación audiovisual comunitaria, estatal y autonómica no puede ser ajena a la dimensión de la convergencia ni a la nueva realidad de los ciberderechos que despliega la sociedad de la información y el conocimiento. Se abre un espacio para la reflexión sobre la comunicación y los derechos cívicos así como una necesidad de alfabetización digital y audiovisual. Esta comunicación aborda las reformas legislativas planteadas tanto a nivel comunitario como en el ámbito estatal y autonómico, alrededor de la directiva de la Televisión sin Fronteras, los órganos independientes de regulación, los derechos de creadores y productores y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Palabras clave: Convergencia, servicios de comunicación, alfabetización audiovisual, ciberderechos, televisión fronteras

Las reformas legislativas en materia de regulación audiovisual se están planteando, en paralelo, en tres ámbitos competenciales: Unión Europea, Estado y Comunidades Autónomas. Y el núcleo central de las mismas gira en torno a la convergencia, la reformulación de los ámbitos competenciales así como los nuevos derechos y deberes consustanciales a la nueva sociedad de la información. En la Unión Europea se ha iniciado la revisión de la Directiva de la Televisión sin Fronteras y en España, tanto a nivel estatal como autonómico, se ha abierto la reformulación de las competencias en materia de comunicación y audiovisual. Esos procesos institucionales de reforma, no obstante, van por detrás y mucho más lentamente que las dinámicas tecnológicas y económicas de la convergencia de las telecomunicaciones y las tecnologías de la información con la industria de los contenidos.

La televisión está en transformación y transición debido a la convergencia de los servicios de información y entretenimiento de carácter audiovisual, difundidos a través de distintos sistemas y canales (analógico y digital, por satélite, cable, ondas terrestres e Internet), en línea, en flujo o archivados y ofrecidos bajo demanda, financiados a través de la llamada economía de la atención (publicidad), con recursos públicos, pago por consumo o “en paquete” (*triple play*) mediante conexión conjunta de distintos accesos de comunicación. La convergencia de las tecnologías de la información con las telecomunicaciones y con los contenidos abre el acceso al portal de un nuevo sistema

mediático de características tecnológicas, económicas y sociales complejas, que se va traduciendo a las estrategias de las organizaciones y a las nuevas políticas y regulaciones de la comunicación.

Cuatro grandes tendencias sacuden con fuerza los sistemas de información y comunicación tanto a nivel global como en el ámbito más próximo: Revisión y reformulación de los marcos legales de derechos y deberes así como de la propiedad (derechos de creación y producción) y del capital intelectual de las organizaciones; convergencia tecnológica, económica e industrial convertida en sistema digital; fragmentación, reestructuración, transformación, integración y concentración de las cadenas de valor de las distintas organizaciones; y calidad de uso y participación, a través de las identidades y alteridades de la ciudadanía, en la comunicación como medio de relación social democrática en la sociedad de la información y el conocimiento.

La revisión iniciada a finales de 2005 de la Directiva de la Televisión sin Fronteras incide particularmente en la superación del concepto de “televisión” por el de “servicios audiovisuales” cuando los sistemas de producción, difusión y distribución convergen claramente hacia nuevos modelos de oferta y demanda en los que dichos contenidos se ofrecen a través de diversas tecnologías, formatos, canales y terminales. Ya no sólo es factible ofrecer televisión por Internet sino también a través de teléfonos móviles, y éstos a su vez convertirse en unidades de grabación, producción y transmisión. Los mensajes convencionales de voz y/o texto adquieren, al mismo tiempo, la posibilidad de convertirse y multiplicarse a través de nuevas formas de comunicación multimedia. Esta modalidad de comunicación multimedia no es más que una mínima parte de las muchas posibilidades que ofrece el ecosistema digital, con otras alternativas tan novísimas como las del mundo de los avatares y la realidad virtual.

AVATARES Y ECONOMÍA DE LA ATENCIÓN

Los avatares son las identidades alternativas de las personas que navegan e interactúan a través de mundos digitales como *Second Life*, una de las plataformas virtuales de gran éxito e impacto en la actual galaxia de Internet, en ciernes de un nuevo “boom” como el de You Tube, protagonista de una de las grandes operaciones financieras mundiales del otoño de 2006 gracias a la absorción multimillonaria por parte de Google. *Second Life* es una plataforma virtual de juegos y entretenimiento que concentra miles de accesos y que despierta el máximo interés de las estrategias de marketing como instrumento para llegar más allá de las identidades virtuales (avatares) de sus participantes y conseguir la motivación de sus personalidades reales.

Desde el punto de vista del marketing, los medios de comunicación, entre otros sectores, son plataformas de conexión de mercados bilaterales que ponen en contacto a anunciantes y clientes a través de distintas fórmulas, herramientas y estrategias. Los medios, viejos y nuevos, son plataformas de encuentro de anunciantes y clientes. Los medios intercambian tiempo y atención de los clientes por marketing de los anunciantes. Lo que comercializan los medios es, en realidad, tiempo de exposición y contacto más que atención. La atención es la fase previa a la consciencia en la que se activa el interés del usuario por un determinado mensaje. La economía de la exposición, el contacto y la atención es la que financia en buena parte el sistema de medios de comunicación, cada vez más alejado del pago por consumo y dominado por la oferta de la gratuidad.

El crecimiento de la demanda de atención es exponencial y casi correlativo a la fragmentación de la oferta del tiempo de ocio y entretenimiento por parte de los usuarios o consumidores de medios de comunicación. A ello habría que añadir que los sistemas y la economía de la información se caracterizan, además, desde el punto de vista económico, por unos ciclos de vida extremadamente acelerados y cortos, en los que, sobre todo, la ventaja temporal es el principal paradigma. Así cobran el máximo interés las estrategias bilaterales alrededor de las que se construyen y sostienen actualmente los principales medios de comunicación. Con unos pocos ejemplos sobre la febrilidad con la que se baten los tradicionales y nuevos sistemas de comunicación se puede explicar el auge de la economía de la atención: La prensa de pago, amenazada por los diarios gratuitos; los medios informativos convencionales, secundarios ya en el ranking de acceso de la gente a las noticias ante los portales, buscadores y agregadores de información. Hasta los propios operadores de servicios de telecomunicaciones y telefonía se han visto superados y rendidos para tener que cambiar sus tradicionales modelos de negocio de pago por ofertas conjuntas “triple o cuádruple play” (acceso a Internet, telefonía y televisión).

Al inicio del “boom” de las empresas “punto.com” se debatía si en los mercados nacientes del B2B pagarían los compradores o los vendedores, o ambos. La realidad ha impuesto nuevas lógicas y modelos. Se considera que en las redes bilaterales, la fijación de precios es un asunto complicado. Los proveedores de plataformas tienen que elegir un precio para cada lado. En las cadenas de valor tradicionales, el valor se mueve de izquierda a derecha: a la izquierda de la empresa están los costos; a la derecha los ingresos. En las redes bilaterales, los costos y los ingresos están tanto a la izquierda como a la derecha (Eisenman, Parker y Van Alstyne, 2006).

De esta forma, en la economía en red la tradicional cadena de valor de la economía industrial se convierte en algo menos lineal y más complejo. Acaso podríamos representarla y definirla más como ecosistema que como cadena de valor. Las relaciones y transacciones en redes bilaterales integran un conjunto triangular de interacciones en las que el punto de encuentro es una plataforma de nueva arquitectura en la que el valor se ha extendido mucho más.

El concepto de cadena de valor trata de identificar los procesos y operaciones que aportan valor a la empresa desde la creación de la demanda hasta que ésta recibe el producto o servicio. Este concepto fue descrito y desarrollado por el economista norteamericano Michael Porter en su difundidísima obra *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance* (1986). Este modelo clasifica y analiza las actividades que producen valor añadido en una organización. El modelo de la cadena de valor se ha convertido en una herramienta fundamental de gestión para la planificación estratégica. De lo que se trata es de ver cómo se puede crear valor para el cliente, es decir, de ver el margen existente (la ventaja competitiva) entre lo que se acepta pagar y los costes incurridos.

La cadena de valor es un marco, una herramienta de información y conocimiento, que permite identificar el conjunto de actividades por medio de las cuales un producto o servicio es creado y vendido a los clientes, analizando como influyen cada una de ellas en los costes y en las ventajas que suponen frente a la competencia. La forma de determinar la competitividad en la empresa es identificar las actividades que desarrolla y la interacción de las mismas. El modelo no sólo es aplicable a la empresa

sino también a toda la cadena de suministro y a las redes de distribución para abarcar, precisamente, todo el proceso desde que surge un producto o servicio hasta que es utilizado y valorado por el cliente. En la economía de la información y el conocimiento, este paradigma es más complejo y se convierte en ecosistema de valor. La trascendencia de su complejidad afecta de lleno también a la economía y a la sociedad de la información.

ALFABETIZACIÓN AUDIOVISUAL

Pero si el impacto y efectos son notables en la economía y en los modelos de negocio, no lo son menos en lo que se refiere a la perspectiva cívica general de la cibernsiedad. Lawrence Lessig pone en evidencia la necesidad de una nueva gramática cívica para la sociedad digital, para entender la dimensión audiovisual y multimedia, con especial énfasis y referencia a los públicos infantiles y juveniles como sujetos activos de una nueva alfabetización de carácter global. Lessig resalta especialmente la exposición de los niños y los jóvenes a una media de 400 horas de televisión y cerca de 45.000 anuncios comerciales al año.

La publicidad es una parte más de un panorama amplio y complejo en el que se mezclan las nuevas tecnologías, nuevos hábitos y pautas de consumo, modelos de negocio, tendencias de la comunicación, comportamientos y efectos en los ciudadanos. Para comprender el contenido de los medios de comunicación actuales la propia Comisión Europea ha lanzado en octubre de 2006 una consulta pública sobre la alfabetización audiovisual. La Comisaria de la Sociedad de la Información y Medios de Comunicación, Viviane Reding, considera que “la alfabetización audiovisual es tan crucial para el ejercicio de una ciudadanía activa y plena como lo era la alfabetización convencional al comienzo del siglo XIX”.

La alfabetización audiovisual se refiere a todos los medios de comunicación, incluidos la televisión y el cine, la radio y las grabaciones musicales, medios impresos, videojuegos, Internet y otras nuevas tecnologías digitales de comunicación. La alfabetización audiovisual pretende ayudar a los ciudadanos a discernir hasta qué punto los medios de comunicación filtran las percepciones y las creencias, cómo configuran la cultura popular y en qué medida influyen en las decisiones personales cotidianas. Pretende facilitar competencias de pensamiento crítico y soluciones creativas para los problemas que se les presentan a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y deberes como consumidores y creadores de contenidos juiciosos.

La alfabetización audiovisual promueve la libertad de expresión y el derecho a la información, propiciando en definitiva el fortalecimiento de la democracia. Existe un vínculo entre alfabetización audiovisual y mejora de la legislación, en la medida en que una sociedad alfabetizada en ese aspecto dispone de las competencias necesarias para adoptar sus propias decisiones y definir sus propias opciones. El objetivo, en definitiva, de esta nueva iniciativa de la Comisión Europea es hallar las mejores vías para que los ciudadanos en particular y la sociedad en general dispongan de las destrezas necesarias para enfrentarse a los retos de la convergencia y de la sociedad de la información en la mejor posición posible. La consulta pública de la UE, difundida a través de un cuestionario formado por cuatro partes (aspectos generales e iniciativas y proyectos

sobre comunicaciones comerciales, creaciones audiovisuales y espacio on line) dará lugar a una comunicación de la Comisión Europea en la segunda mitad del 2007.

En la misma perspectiva, aunque específicamente referida a la industria de los contenidos virtuales, Gran Bretaña ha lanzado también este año la iniciativa del Home Office Task Force on Child Protection on the Internet, un documento de buenas prácticas para promover la seguridad y protección infantil en la red con respecto a servicios de chat, mensajes instantáneos y contenidos digitales. En este documento se invoca, por una parte, la necesidad de un código de buenas prácticas y, por otra, también la necesidad de la alfabetización.

DE LA TV A LOS SERVICIOS CONVERGENTES

El marco legal audiovisual europeo se apoya en tres escalones competenciales: comunitario, estatal y autonómico/local o federal. Estos son los tres niveles europeos más comunes y que reflejan perfectamente el esquema competencial de referencia en España, parecido y cada vez más próximo al modelo federal alemán. La norma general comunitaria es la Directiva 89/552/CEE de la Televisión sin Fronteras, modificada por la Directiva 97/36/CE y que ahora, de nuevo, desde 2005, vuelve a estar sometida a revisión y consulta para ser reformada, anticipándose ya algunos cambios importantes como la superación del concepto de televisión por el de servicios audiovisuales, que se clasifican como en línea y bajo demanda, a través de las distintas redes de difusión (cable, satélite, terrestre e Internet).

Esta orientación conceptual amplia de la nueva Directiva Audiovisual Europea pretende abordar, a partir de la televisión, la problemática que se anticipaba y enunciaba en las líneas genéricas del llamado *Libro Verde sobre la Convergencia de los sectores de Telecomunicaciones, Medios de Comunicación y Tecnologías de la Información sobre sus consecuencias para la regulación desde la perspectiva de la sociedad de la información* (1997). Diez años después de la última revisión de la Directiva de la Televisión sin Fronteras (TVSF) y del mencionado Libro Verde, la reforma comunitaria trata de hallar las nuevas causas y consecuencias alrededor de la confluencia y convergencia de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) con los contenidos.

Los tres ejes de análisis y debate sobre la reforma de la Directiva de la TVSF son: garantía y preservación de viejos y nuevos derechos afectados por el crisol de la convergencia y los diversos modos de expresión y difusión, nuevas formas de comunicación y publicidad que empujan desde los mercados y las nuevas tecnologías digitales y problemática de la convergencia como núcleo de la sociedad de la información. La nueva Directiva mantiene una filosofía regulatoria “de mínimos” en pro del desarrollo competencial de los Estados; es decir, establecidas las grandes líneas maestras generales, traslada a los siguientes escalones jurídicos –estatales y autonómicos o locales- la aplicación de las normas comunitarias.

Uno de los nuevos aspectos, del eje de los derechos públicos, en el que la nueva Directiva de la TVSF da un paso más con respecto a su anterior reforma de 1997, es la recomendación exigente a los Estados sobre la creación y organización de entes o instituciones de carácter independiente para velar por la calidad democrática de los servicios de comunicación audiovisual. En la anterior reforma, la conveniencia de la creación de los Consejos Audiovisuales se presentaba como una invocación preliminar; y en la nueva propuesta de la Directiva aparece como un mandato de trasposición a la reglamentación de los Estados. En ciertos ámbitos se baraja, incluso, la conveniencia de

un Consejo Audiovisual Europeo, aunque por el momento esta propuesta no logra el consenso general comunitario.

Lo que tampoco está definido, ni se sabe si la nueva Directiva de TVSF lo despejará –es probable que no–, es el modelo de órgano independiente de control del audiovisual: diferenciado de las tecnologías convergentes y centrado esencialmente en los contenidos o, por el contrario, integrado para atender al nuevo modelo de comunicación que cada vez presenta con más fuerza e intensidad la convergencia de las TIC y los contenidos. La tesis continental dominante es la de la separación, la del modelo del Consejo Audiovisual de Francia y que es el principio general aplicado al Libro Verde de la Convergencia de 1997. Por otro lado, la concepción insular europea, la británica, ha escogido el modelo convergente (OFCOM, 2003) para la integración de sus distintos órganos reguladores independientes de comunicaciones.

La práctica totalidad de los países europeos y tres Comunidades Autónomas en España disponen de esos órganos de carácter independiente, aunque siguiendo tres modelos distintos. Uno de ellos es la Oficina de Comunicaciones (OFCOM) británica, que integra a todos los sectores que forman parte de la convergencia de las telecomunicaciones y la comunicación. Otro modelo es el Consejo del Audiovisual francés, que es el que siguieron las Comunidades Autónomas de Cataluña, Navarra y Andalucía. Y en otros países, como Italia, optaron por fórmulas mixtas a través de una Alta Autoridad para la Comunicación. Portugal ha puesto en marcha en 2005 también la Entidad Reguladora de la Comunicación, con competencias generales de contenido hipersectorial y que reemplaza a la antigua Alta Autoridad de la Comunicación Social (AACS). Las autoridades reguladoras independientes del audiovisual, unas 49 representantes de 39 países en total, se agrupan a nivel europeo en la European Platform of Regulatory Authorities (EPRA), creada en 1995 en Malta.

SIETE CONSEJOS AUDIOVISUALES

España es hasta ahora “rara avis” europea en cuanto a la creación de dicho órgano independiente de carácter audiovisual. Hubo un intento en 1976, con motivo de la creación de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT), de organizar en su seno un capítulo audiovisual “ad hoc”, para abarcar aspectos de mayor rango y envergadura que los puramente mercantiles del sector; pero el proyecto no prosperó. Sólo disponen de él en 2006 tres Comunidades Autónomas: Cataluña, Navarra y Andalucía. Y en otras dos (Galicia y Madrid) se crearon órganos corporativo-administrativos denominados Consejos Asesores de las Telecomunicaciones y del Audiovisual, organizados y dependientes de los respectivos gobiernos autonómicos. La reforma del marco jurídico audiovisual en marcha, tanto a nivel del Estado como de las Comunidades Autónomas, prevé ya por lo menos un total de siete Consejos Audiovisuales de carácter independiente en España: Cataluña, Navarra, Andalucía, Valencia, Baleares, Galicia y el de ámbito estatal.

La ley de creación del Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales, cuyo primer informe favorable fue aprobado por unanimidad en el Senado en 1995, aún no cristalizó en un proyecto definitivo en el año 2006, a pesar de varios intentos e iniciativas presentadas por los distintos partidos políticos públicamente y ante el Congreso de los Diputados. Varias veces se ha solicitado también su creación desde instancias europeas a través de la Directiva de Televisión sin Fronteras y del Libro Verde de la Convergencia, en 1997, por el Consejo de Europa en el 2000 y ahora, de nuevo, en el proceso de revisión de la Directiva de la TVSF.

Desde mediados del 2005 el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio tiene presentado un borrador de proyecto que apuesta por un Consejo Estatal “con amplias competencias, semejantes a las de otras autoridades audiovisuales de países europeos”, con obligación de informe vinculante para la concesión de licencias operadoras de radiodifusión, velar por el pluralismo informativo y facultades sancionadoras, entre otras. Propone un Consejo formado por un presidente y seis consejeros, nombrados por seis años (no renovables) por el Gobierno a propuesta del Congreso de los Diputados, por mayoría de dos tercios, previa comparecencia parlamentaria de los candidatos para informar de su idoneidad. El Consejo Estatal ejercerá sus competencias con independencia según lo reglamentado y presentará un informe anual al Gobierno, para enviar al Parlamento, sobre el desarrollo de los medios audiovisuales. Este proyecto no prevé competencias ni facultades específicas de coordinación con el resto de los Consejos Audiovisuales Autonómicos, aunque sí la posibilidad de suscribir acuerdos y convenios de colaboración.

Lo que sí ha acometido el Gobierno central en la primera parte de la Legislatura ha sido la reforma del marco legal de los Medios de Comunicación del Estado, para a continuación afrontar el cambio del modelo de gestión. La Ley 17/2006 es el nuevo marco legal competente para las relaciones y gestión de los medios de comunicación públicos estatales (Televisión Española, Radio Nacional de España y Agencia Efe). Esa ley ha sido elaborada después del Informe presentado en febrero de 2005 por el Consejo para la Reforma de los Medios de Comunicación de titularidad del Estado, encargado por el Gobierno por Real Decreto 744/2004 de 23 de abril. Dicho Consejo, presidido por Emilio Lledó Iñigo, estaba formado por Victoria Camps Cervera, Enrique Bustamante Ramírez, Fernando Fernández Savater y Fernando González Urbaneja.

El marco estatal del audiovisual en España, sostenido hasta ahora en tres bases de carácter legal general y particular (Constitución de 1978, Ley 4/1980 de Estatuto de Radio Televisión y Ley 46/1983 del llamado Tercer Canal), compartía las competencias con los Estatutos de Autonomía a través de las respectivas leyes de creación de los entes públicos de radiotelevisión autonómica. El Estado transfería a partir de 1983 a las Comunidades Autónomas, cuando éstas lo requerían, la concesión de la titularidad del tercer canal de televisión, reservándose el control de uso y planificación de las telecomunicaciones en general y del espacio radioeléctrico en particular, en base a su carácter de recurso tecnológicamente escaso (sólo el analógico existente en aquel momento, por supuesto).

Aunque las Comunidades Autónomas asumen las competencias en materia de comunicación y la mayoría de ellas (País Vasco en 1982, Cataluña en 1983, Galicia en 1984, Valencia en 1984, Madrid en 1984, Canarias en 1984, Baleares en 1985, Navarra en 1985, Aragón en 1987, Andalucía en 1987 y Murcia en 1988) legislan ya a lo largo de esa década de los 80 sobre la creación de sus respectivas radiotelevisiónes, sólo las cinco primeras y la andaluza ponen en marcha las respectivas compañías públicas en ese período. En los tres primeros casos echando mano de la necesidad de desarrollar y planificar telecomunicaciones propias para la cobertura territorial integral de la señal de radiotelevisión. Esas primeras redes autonómicas de difusión de radio y televisión de Cataluña, País Vasco y Galicia acabarían convirtiéndose con el paso del tiempo, en la segunda mitad de la década de los 90, en compañías independientes de gestión de telecomunicaciones de capital público y privado.

La televisión central y autonómica nacen como monopolio del Estado en base a la consideración de servicio público de carácter esencial y a la concesión del espacio radioeléctrico necesario para la difusión de señales a través de las ondas terrestres

hertzianas analógicas, un espectro tecnológicamente escaso que requería su planificación nacional e internacional en función de los intereses del Estado. Pero esa limitación tecnológica del espectro radioeléctrico queda superada y rota pocos años después por la irrupción de nuevas emisiones libres a través de cable, satélite y otras tecnologías, en aquel momento reglamentariamente consideradas “piratas” y alegales.

La fundamentación del monopolio estatal sobre el servicio de radio y televisión basándose, entre otros aspectos, en el “recurso tecnológico escaso” se encuentra más adelante con la jurisprudencia en contra del Tribunal Constitucional y la inevitable apertura en base a la exigencia de la libertad constitucional de expresión y comunicación. La ley 10/1988 de Televisión Privada abre el monopolio de la radiotelevisión pública en España y da acceso a nuevos servicios de difusión a través de satélite, cable y por tecnología digital terrestre. A continuación vendrían la Ley 35/1992 de Televisión por Satélite y la Ley de Telecomunicaciones por Cable y Televisión Local de 1995, que no llegó a ser efectiva (por carencia de reglamento propio) hasta la planificación y adjudicación de las licencias de la televisión digital terrestre local, a partir de 2005, una década después de su promulgación.

MARCO LEGAL AUDIOVISUAL ABIERTO

El equilibrio competencial en materia de comunicación audiovisual entre el Estado y las Comunidades Autónomas se rompe “de facto” a partir de la aprobación de la Ley 22/2005 de Comunicación Audiovisual y la Ley Orgánica 6/2006 del Estatuto de Cataluña, por una parte, y la Ley 17/2006 de Reforma de los Medios de Comunicación Públicos del Estado, que sustituye a la Ley 4/1980 de Radio Televisión, por otro. Cataluña se atribuye competencias plenas en materia de comunicación audiovisual y sobre el dominio del espacio radioeléctrico de su ámbito de cobertura territorial mientras que la nueva Ley de los Medios de Comunicación Públicos del Estado carece de la condición de norma básica, como la Ley 4/1980, para el desarrollo y planificación competencial de carácter autonómico. En medio queda, de momento, en extraño encaje, la Ley 46/1983, conocida como del Tercer Canal, lo que supone por lo tanto que la radiotelevisión autonómica aún sigue siendo una concesión del Estado aunque la nueva legislación de las Comunidades Autónomas desarrolla lo contrario.

El arco de soporte jurídico del audiovisual, establecido a partir de la Constitución de 1978, a través de las leyes 4/1980 de RTVE y 46/1983 del Tercer Canal con las Leyes Orgánicas de 1979-81 de los primeros Estatutos de Autonomía, está hendido y trastacado por varias partes. En contra de la gestión directa que establece la ley básica, varias Comunidades (Canarias, Baleares, Aragón, Asturias, Murcia y Extremadura) que desarrollan a partir del 2000 sus nuevos modelos de radiotelevisión autonómica, optan por externalizar directamente su concesión estatal de servicio público a través de distintos modelos y empresas privadas para la producción de servicios audiovisuales. Sin que haya cambiado el marco legal del servicio público, encontramos ya dentro de la radiotelevisión autonómica de España, dos modelos: el de gestión pública directa y el público de gestión privada o semi-privada, a través de más o menos amplias externalizaciones. El primero corresponde a las radiotelevisiónes autonómicas creadas antes de finales de la década de los 90 y el segundo a las que se pusieron en marcha a partir del 2000.

Esta descoordinación evidente del marco competencial y legal de la comunicación audiovisual en España aguarda una profunda revisión y reordenación, prometida a nivel estatal en 2004 a través de una Ley General del Audiovisual, de la que

aún no se conocen versiones sustanciales y definitivas a finales de 2006. Y así como se ha aprobado la Ley 17/2006 de Reforma de los Medios Públicos del Estado, es necesario un marco general de coordinación estatal y autonómico del servicio público de radiotelevisión. Como también procede la revisión del marco legal de carácter autonómico, consustancial con la reforma de los textos estatutarios. Así va en aquellas Comunidades Autónomas más adelantadas en la reforma de sus Estatutos. Reformas que comprenden el significado, reconocimiento e importancia de la comunicación en la sociedad actual para impregnar con ella a sus leyes básicas autonómicas. Sin embargo no está ocurriendo así en todos los procesos de reforma estatutaria abiertos en la mayoría de las Comunidades Autónomas.

Rango y consideración de la comunicación audiovisual no sólo por lo que se refiere a su entramado administrativo, medios de comunicación y recursos sino también por lo que representa como crisol de ejercicio de los derechos de información, participación y accesibilidad que compete a los ciudadanos en una sociedad moderna. El desarrollo de las políticas de comunicación da el nivel de la calidad democrática de una sociedad. La comunicación es una parte muy importante de los derechos sociales de los ciudadanos que reconoce la Constitución y resaltan las Cartas Europeas e Internacionales. Aunque el propio marco constitucional los garantiza y protege, no es baladí que también así lo reconozcan, recojan y desarrollen los textos de carácter autonómico.

El reconocimiento institucional y/o creación como órgano de carácter independiente de los Consejos Audiovisuales ha quedado plasmado en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, donde ya existía, como en Navarra, y se ha incorporado el mandado legal de creación en Valencia. También figura reconocido como institución independiente en el proyecto de reforma de Andalucía, donde ya funciona el Consejo Audiovisual, y se ha incorporado en los nuevos textos que se están debatiendo en Baleares y Galicia. No figura, en cambio, en los nuevos proyectos de Estatutos de Aragón y Canarias ni tampoco en la propuesta del País Vasco que fue rechazada por el Congreso de los Diputados en 2005.

El Consejo Audiovisual de Navarra fue creado por Ley Foral 18/2000, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual en dicha Comunidad, como organismo independiente de personalidad jurídica propia. Es la autoridad audiovisual de Navarra y tiene como funciones velar por los contenidos del sector audiovisual, cumplimiento de la legislación vigente, pluralismo de los medios, objetividad y transparencia de la información y cumplimiento de la misión de servicio público de los distintos medios audiovisuales, con facultades sancionadoras, entre otras. Está integrado por un presidente, un secretario y cinco consejeros. Cinco miembros son elegidos por el Parlamento y dos por el Gobierno por mandato de seis años, reelegibles por una sola vez, con renovación cada dos años de un tercio de los mismos.

La Ley Orgánica 1/2006 de reforma del Estatuto de Autonomía de Valencia, junto al reconocimiento de los llamados “derechos emergentes” o ciberderechos relacionados con la sociedad de la información, mandata a las Cortes para la creación por ley y elección por mayoría de tres quintos del respectivo Consejo Audiovisual, “que velará por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios en el ámbito de la comunicación y los medios audiovisuales en la Comunidad Valenciana”. No tiene, sin embargo, el Consejo Audiovisual valenciano rango de institución diferenciada como el Síndico de Cuentas, al contrario del que se le atribuye en el nuevo texto estatutario catalán.

El nuevo Estatuto de Cataluña, recogido en la Ley Orgánica 6/2006, establece a través del artículo 82, en la sección cuarta, después de la Sindicatura de Cuentas y antes del capítulo dedicado al gobierno local, el Consejo Audiovisual (CAC), como “la autoridad reguladora independiente en el ámbito de la comunicación audiovisual pública y privada. El Consejo actúa con plena independencia del Gobierno de la Generalitat en el ejercicio de sus funciones. Una ley del Parlamento debe establecer los criterios de elección de sus miembros y sus ámbitos específicos de actuación”.

El CAC es una autoridad independiente, con personalidad jurídica propia, que emana de la Ley 2/2000, por la que fue creada, aunque ahora de nuevo queda remarcada su independencia en el nuevo Estatuto de Autonomía. El CAC está integrado por diez miembros, nueve de los cuales son elegidos por el Parlamento a propuesta, como mínimo, de tres grupos parlamentarios y por una mayoría de dos tercios. El otro miembro, que es el presidente, es propuesto y nombrado por el Gobierno después de escuchar la opinión mayoritaria de los nueve miembros elegidos por el Parlamento. El período de nombramiento es por un solo mandato de seis años, con renovación parcial de un tercio del Consejo cada dos años.

El Consejo Audiovisual Andaluz, creado por Ley 1/2004, está integrado por once miembros elegidos por el Parlamento por mayoría de tres quintos para un período de cinco años, reelegibles por una sola vez y respetando siempre para su designación el principio de paridad de género. El Consejo Audiovisual de Andalucía está reconocido en el capítulo cuarto del texto estatutario, entre la Cámara de Cuentas y el Consejo Económico y Social, como “la autoridad audiovisual independiente encargada de velar por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios de los medios audiovisuales, tanto públicos como privados, en Andalucía, así como por el cumplimiento de la normativa vigente en materia audiovisual y de publicidad. El Consejo Audiovisual velará especialmente por la protección de la juventud y la infancia en relación con el contenido de la programación de los medios de comunicación, tanto públicos como privados, de Andalucía”.

El Consejo Audiovisual de Baleares, previsto por el artículo 76 del nuevo Estatuto de Autonomía, en trámite de reforma, dentro del capítulo sexto y de los Órganos de Consulta y Asesoramiento, entre el Consejo Consultivo y el Consejo Económico y Social, “se configura como una entidad pública independiente, cuya misión es velar en los medios de comunicación social de titularidad pública por el cumplimiento de los principios rectores del modelo audiovisual, concretamente: promover las condiciones para garantizar la información veraz, objetiva y neutral, y promover la sociedad de la información; garantizar el acceso de los grupos políticos y sociales representativos a los medios de comunicación social; fomentar el pluralismo lingüístico en los medios de comunicación; que se cumplan los principios que inspiran el modelo lingüístico del Estatuto de Autonomía de Baleares; garantizar y favorecer el acceso de las personas con discapacidad auditiva o visual a los medios de comunicación y a las nuevas tecnologías”.

Los miembros de este Consejo Audiovisual serán nombrados por el Parlamento de Baleares mediante el voto favorable de las tres quintas partes de sus miembros. La composición y las funciones concretas serán desarrolladas por una ley del Parlamento. También contempla dentro de su regulación estatutaria que el Parlamento de Baleares “será oído preceptivamente para el nombramiento del delegado territorial de cualquier medio de comunicación audiovisual de carácter público con implantación en la Comunidad Autónoma”. Esta facultad no se contempla en ninguno de los otros textos

estatuarios, salvo la reserva competencial que Cataluña se atribuye con respecto a todos los medios y sistemas que emitan para el ámbito de su territorio.

Los tres grupos políticos que integran el Parlamento de Galicia (PP, PSOE y BNG) coinciden en la inclusión del Consejo Audiovisual dentro de la reforma del Estatuto de Autonomía que está en proceso de elaboración, aunque con diferencias tanto sobre el alcance de las competencias sobre medios públicos y privados como sobre la cuota de mayoría reforzada para la elección de los miembros del Consejo Audiovisual de Galicia.

Nada prevé al respecto sobre este tipo de órganos la ponencia consensuada de reforma estatutaria presentada en las Cortes de Aragón. Pocas menciones a los derechos de accesibilidad, un artículo 26 dedicado a la ciencia y la comunicación social y el artículo 68 de Medios de Comunicación Social sobre la atribución de competencias y capacidad “para regular, crear y mantener su propia televisión, radio y prensa y, en general, cualquier medio de comunicación social para el cumplimiento de sus fines”. Ni siquiera el nuevo título que incorpora esta reforma estatutaria sobre “derechos de los aragoneses” ha considerado que merecían especial y significativa mención los derechos de comunicación. Ni tampoco se los han agregado o incorporado a las disposiciones generales del Justicia de Aragón, como defensor del pueblo y garante de los derechos de los ciudadanos en general.

Las menciones y referencias a la comunicación en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, Comunidad que dispone también de radiotelevisión autonómica, se quedan en el régimen general de competencias exclusivas y compartidas, accesibilidad a la sociedad de la información y espacio radioeléctrico. En este aspecto, como en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, la Comunidad Autónoma, en el marco del artículo 150.2 de la Constitución española, reclama las facultades del Estado en distintas materias, entre ellas la gestión del “espacio radioeléctrico y telecomunicaciones en el archipiélago canario, sin perjuicio de las competencias estatales en relaciones internacionales”.

El proyecto de reforma del Estatuto Vasco, también conocido como “Plan Ibaretxe”, que fue rechazado por el Congreso de los Diputados, tampoco aportaba en lo que se refiere a materias de comunicación y audiovisual grandes diferencias con respecto a su vigente Ley Orgánica 3/1979, salvo en cuanto al ámbito competencial, porque al tratarse de un marco de independencia y “libre asociación”, las facultades y su fundamentación corresponderían al propio País Vasco. No constaba referencia ni mención a la voluntad, disponibilidad y conveniencia de desarrollo estatutario del Consejo Audiovisual, aunque sí se pone en evidencia su necesidad en los estudios y análisis del profesor Ramón Zallo sobre el audiovisual en el País Vasco.

REFORMAS A DISTINTAS VELOCIDADES

La reforma del marco legal audiovisual en España se está realizando a distintas velocidades. En el ámbito estatal las dos regulaciones más importantes corresponden a la Ley 10/2005 de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo y la Ley 17/2006 de Reforma de los Medios Públicos del Estado. La primera de ellas podría calificarse de “cal y arena” ya que si por una parte propone rumbosamente el impulso de la TDT, por otro es la norma jurídica que ha dado carta de naturaleza a la creación de

dos nuevos canales analógicos de televisión, mediante la autorización a Sogecable-Prisa para reconvertir su licencia de televisión privada de Canal Plus en una cadena en abierto bajo la marca de Cuatro, y por otro para la concesión a un grupo de productoras asociadas junto al grupo mexicano Televisa de la autorización de la Sexta.

La coherencia de esa decisión administrativa impulsada por el Gobierno del Estado ha sido criticada y cuestionada por la mayoría de los operadores de televisión por la complicada lógica de añadir más competencia en analógico para impulsar el desarrollo de la TDT, cuyo apagón tecnológico ha sido previsto para el 2010. Nadie acierta a aventurar a cuatro años vista cuál puede ser la realidad de ese apagón analógico previsto pero la realidad es que el plan de implantación de la TDT en los hogares de los usuarios es realmente bajo, caótico y de generalizado desconocimiento.

Las consecuencias de la Ley 17/2006 de Reforma de los Medios de Comunicación Públicos del Estado se han notado en la presentación y negociación del plan de reconversión laboral de RTVE pactado con los sindicatos, en la presión sobre determinados aspectos del control de las inversiones del grupo público, en los efectos sobre la pérdida de los productos deportivos “estrella” y en muy poco más. El nuevo marco legal, por el momento, ni ha servido para aventurar un cambio de rumbo en las previsiones de orientación del servicio público de televisión ni para quedar al margen de la confrontación política y las críticas sobre la manipulación y falta de pluralismo. El repaso de las últimas sesiones de la Comisión de Control parlamentario o las declaraciones de los partidos de la oposición abundan esa aseveración.

En el ámbito autonómico, Cataluña es la Comunidad más avanzada en materia de regulación, a través de las leyes 2/2000 del Consejo Audiovisual, 22/2005 de la Comunicación Audiovisual y 6/2006 reforma del Estatuto de Autonomía. En realidad, las materias de comunicación y audiovisual recogidas en la reforma del Estatuto de Autonomía siguen las directrices marcadas por las leyes del Consejo Audiovisual y de la Comunicación Audiovisual de Cataluña. También, en otro aspecto, se podría mencionar que la producción autonómica de leyes de regulación de la publicidad institucional (18/2000 de Cataluña, 51/2003 de Andalucía, 16/2003 de Aragón y 7/2003 de Valencia) se ha adelantado a la aprobación estatal (Ley 29/2005 de Publicidad y Comunicación Institucional del Estado). Leyes sobre esta misma materia están también previstas en Galicia, Baleares y Canarias.

La Ley Orgánica 6/2006 de reforma del Estatuto de Cataluña aborda, en materia de comunicación, diez aspectos prioritarios: rango y carácter independiente del Consejo Audiovisual; competencia exclusiva sobre la regulación de la prestación y principios básicos de los servicios de comunicación audiovisual autonómicos y locales; competencias compartidas sobre los servicios de comunicación en cualquiera de los soportes o tecnologías dirigidos al público catalán; competencias compartidas sobre la gestión de los medios públicos estatales en base a la preservación y promoción del pluralismo lingüístico y cultural de Cataluña; reclamación, a través de una ley orgánica mediante el artículo 150.2 de la Constitución, de facultades de gestión de las infraestructuras de telecomunicaciones de Cataluña, incluida la gestión del dominio público radioeléctrico; regulación de garantías para promover a través de los medios de comunicación la participación ciudadana y la información veraz, objetiva, neutral y respetuosa del pluralismo político en los procesos electorales; mandato parlamentario para la regulación de las expresiones de uso simbólico de Cataluña y la fijación del orden protocolario (Ley del Protocolo de Cataluña); competencias sobre publicidad institucional; promoción de la accesibilidad a la sociedad de la información; regulación, calificación e inspección de la exhibición cinematográfica así como concesión de

licencias de doblaje de películas; y desarrollo de aquellas otras competencias propias o compartidas que pudieran derivarse de las obligaciones de trasposiciones de las directivas comunitarias relacionadas con el audiovisual.

La Ley 1/2006 del nuevo Estatuto de Valencia recoge, en un solo artículo (el 56) de tres puntos, el desarrollo competencial de los temas de comunicación. El primer punto, referido al desarrollo legislativo y ejecutivo del régimen de radiodifusión y televisión, dentro del marco de las normas básicas del Estado. En base a esa concepción del marco legal anterior, “la Generalitat podrá regular, crear y mantener televisión, radio y demás medios de comunicación social, de carácter público, para el cumplimiento de sus fines”. El punto tres establece el mandato para la regulación por ley, aprobada por mayoría de tres quintas partes, del Consejo Audiovisual de la Comunidad Valenciana, cuya composición, nombramiento, funciones y estatuto de sus miembros también deberá ser regulado legislativamente. Nada determina el texto estatutario sobre el carácter y rango del mencionado Consejo ni tampoco lo incluye entre “las otras instituciones comisionadas de Les Corts” (Sindic de Greuges, Sindicatura de Comptes, Consell Valencià de Cultura, L’Acadèmia Valenciana de la Llengua, Comitè Econòmic i Social y Consell Jurídic Consultiu).

Entre los dos nuevos Estatutos ya aprobados y los que están en proceso de reforma ya se pueden ver algunos modelos y tendencias. Una de ellas, marcada por el Estatuto de Cataluña, es el establecimiento de un régimen competencial propio en materia de comunicación y audiovisual, con dos leyes básicas (Consejo Audiovisual y Ley de Comunicación Audiovisual) con facultades sobre los medios públicos y privados, que reclama competencias sobre su propio espacio territorial radioeléctrico y sobre las emisiones de los medios de comunicación que, aún no teniendo su sede en la propia Comunidad, difunden contenidos para Cataluña a través de las distintas tecnologías y soportes bajo la argumentación de la diferencialidad lingüística.

El modelo audiovisual catalán, diseñado por el Estatuto y desarrollado a través de las leyes 2/2000 del Consejo Audiovisual (actualmente recurrida por el Tribunal Constitucional) y 22/2005 de la Comunicación Audiovisual de Cataluña, junto a la futura nueva ley de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales, regula el marco de gestión de los medios públicos autonómicos y locales apelando a la independencia del poder político. El Consejo Audiovisual y el Parlamento comparten aval de independencia y sus facultades de control, estableciendo el sistema de nombramiento de los órganos de gestión y sus contratos programas cuatrienales, renovables cada dos años y dentro de un mandato marco parlamentario de seis anualidades.

Toman algunos aspectos del modelo catalán las nuevas reformas estatutarias de Baleares y Canarias, la primera de ellas con respecto a las competencias no sólo de los medios públicos autonómicos sino también a la facultad de que el Parlamento balear sea oído al respecto del nombramiento de los delegados en esa Comunidad insular de RTVE y de la Agencia EFE. Los canarios, como los catalanes, reclaman estatutariamente la transferencia de la gestión del espacio radioeléctrico insular, reivindicación que también se incluye en la reforma del Estatuto de Andalucía.

Salvo Andalucía y Baleares, el resto de las reformas estatutarias no entran en detalle en el modelo y el sistema de nombramiento de los órganos de gestión (Director General o Presidente y Consejo de Administración) de los medios de comunicación públicos autonómicos. Andalucía lo fija a través del Parlamento por mayoría cualificada y Baleares mediante los órganos de representación, sin más detalle sobre su determinación y cualificación. Estas dos Comunidades establecen por mayoría de tres

quintos la elección (con paridad de miembros en el caso andaluz) del Consejo Audiovisual, que compartirá con el Parlamento el control de los medios de comunicación (en Andalucía sobre públicos y privados mientras que en Baleares será sólo sobre los primeros). En casi todos los Consejos Audiovisuales existentes y previstos el mandato alcanza seis años (en Andalucía son 5), más que una legislatura normal, reelegible por una vez como máximo y renovable por dos tercios cada dos años.

Por lo menos siete Consejos Audiovisuales, entre el proyecto estatal y los de carácter autonómico, configuran los proyectos de reforma en marcha del sistema audiovisual en España. Hay constatación de voluntad para la creación de estos órganos aunque, por el momento, no se ha avanzado en dirección a modelos que contemplen la incuestionable incidencia actual de la convergencia, aún manteniendo la separación competencial de las TIC, y nuevas formas de representación social y ciudadana más allá de la mecánica partidista de las mayorías reforzadas (que también devienen en sistemas de negociación, alianzas y bloqueo cuestionables). Apenas se invoca la realidad emergente de los ciberderechos (sólo mencionados en los textos estatutarios valenciano y catalán) ni la nueva doctrina comunitaria de la alfabetización audiovisual.

En conclusión, tres modelos de desarrollo autonómico sobre la comunicación y el audiovisual se están abriendo paso a través de las reformas de los Estatutos de Autonomía: El de máximos de Cataluña marcado por la ruptura con el sistema tradicional vigente a partir del escalón de las competencias del Estado. Es un nuevo marco competencial, que tiende al modelo federal de los *lander* alemanes, que ostentan todas las competencias en comunicación. El modelo intermedio de Valencia, a partir de las competencias del Estado, desarrolla y promueve nuevas instituciones competenciales como el Consejo Audiovisual. Y el de mínimos marcado por Aragón y Canarias (salvo en lo referido a la reclamación de la gestión del espacio radioeléctrico, en este caso) con apenas referencias a las nuevas competencias que le corresponden a la comunicación y el audiovisual en la sociedad de la información.

FUENTES Y BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Beceiro, S.(2006), “Un largo camino que aún no ha finalizado. Anhelado y polémico Consejo Audiovisual de España”, en *Telos*, nú. 67, Madrid

Bourdon, J. (2006), “La experiencia internacional de los organismos de regulación. El caso del CSA (Conseill Supérieur de l’Audiovisuel)”, en *Telos*, núm. 68, Madrid

Bustamante, E. (2005), “La radiotelevisión pública en España”, en *Telos*, núm. 65, Madrid

Bustamante, E. (2006), “Un auténtico servicio público garantizado por el Consejo Audiovisual”, en *Telos*, núm. 68, Madrid

Camps, V. (2006), “Del Senado a la experiencia del Consejo Audiovisual de Cataluña”, en *Telos*, núm. 68, Madrid

Del Corral, J. (2006), “La industria televisiva comercial y las autoridades reguladoras”, en *Telos*, núm. 68, Madrid

Directiva 89/552/CEE de la Televisión sin Fronteras

García Castillejo, A. (2006), “Una laguna fundamental del sistema democrático. El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales de España”, en *Telos*, núm. 68, Madrid

Informe para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad del Estado, 2005, Madrid

Ley 1/2004 del Consejo Audiovisual de Andalucía, de 17 de diciembre

Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Regulación de la Televisión Privada

Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo

Ley 17/2006 de los Medios de Comunicación Públicos del Estado

Ley 2/2000, de 4 de mayo, del Consejo Audiovisual de Cataluña

Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de Comunicación Audiovisual de Cataluña

Ley 4/1980 de Estatuto de la Radio y Televisión

Ley 46/1983 Ley del Tercer Canal

Ley Foral 18/2000 del Consejo y del Audiovisual de Navarra

Ley Orgánica 1/2006 Estatuto de Autonomía de Valencia

Ley Orgánica 3/1979 del Estatuto de Autonomía del País Vasco

Ley Orgánica 6/2006 Estatuto de Autonomía de Cataluña

Libro Verde de la CE sobre la Convergencia de los sectores de Telecomunicaciones, Medios de Comunicación y Tecnologías de la Información sobre sus consecuencias para la regulación desde la perspectiva de la Sociedad de la Información (1997)

Modificación de la Directiva 97/36/CE de la Televisión sin Fronteras

Obercom (2006), “Modelos de boas prácticas para a industria de Internet”, Observatorio da Comunicación, Lisboa

Palacio, M. (2006), “Ciudadanía televisiva y autoridad independiente en España. Un caso excepcional en el contexto audiovisual europeo”, *Telos*, núm. 68, Madrid

Ponencia de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobada en sesión de 17 de mayo de 2006

Ponencia de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, 2006

Proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobada por el Pleno del Parlamento en sesión celebrada el 2 de mayo de 2006

Schumann, G. (2006), “La regulación de la radiodifusión en el federalismo: El caso de Alemania”, en *Telos*, núm. 68, Madrid

Tomás, F. (2006), “Equilibrios internos y externos de los Consejos Audiovisuales. Un nuevo sistema de autoridades para el audiovisual español”, en *Telos*, núm. 68, Madrid

Zallo, R. (2006), “Consejos del audiovisual en las Comunidades Autónomas”, en *Telos*, núm. 68, Madrid

Zallo, R., (2003), “El audiovisual en Euskadi”, Consejo Vasco de Cultura