



El futuro escenario normativo del sector audiovisual

JOSÉ MARÍA SOUVIRÓN MORENILLA
Catedrático de Derecho Administrativo

NUESTRO SECTOR AUDIOVISUAL ESTÁ REGIDO en la actualidad por un profuso conjunto normativo, presidido todavía por las determinaciones de la Ley 4/1980, del Estatuto de la Radio y la Televisión (ERTV), como cabeceira de toda la legislación del sector. Por más que, tras su promulgación, y al paso de las novedades tecnológicas, al mismo se fueran superponiendo, aunque sin cambiar sus ejes y el modelo de regulación que de él se derivaba, toda una serie de disposiciones sucesivamente aprobadas —en general, con retraso y no excesivo entusiasmo— con el fin de dar cobertura en nuestro sistema a las nuevas modalidades de explotación de la radiodifusión sonora y televisiva.

1. Ejes y evolución de un modelo normativo desfasado

La clave de fondo del ERTV es la configuración de la radio y la televisión como un servicio público de titularidad estatal. Servicio público desde la llamada concepción orgánico-subjetiva del mismo, es decir, la conversión legal de la radio y la televisión en una actividad reservada al Estado, de manera que, en principio, sólo el Estado (a través de su organización instrumental, el ente público Radio Televisión Española, RTVE) puede llevarla a cabo mediante la llamada “gestión directa” de ese servicio público (aunque, en teoría —y por ser su titular jurídico—, el Estado pueda conceder la explotación del mismo, en “gestión indirecta”, a otras personas públicas o privadas).

Esa clave explica que, promulgado el ERTV en 1980, la aparición de la radiotelevisión

autonómica se produjera —desde una inicial consideración marginal de la misma, pues el ERTV partía de la centralización de la radiotelevisión en la organización del Estado—, tres años después, con la Ley del Tercer Canal de 1983 (LTC), mediante “concesión” estatal de ese tercer canal de televisión a las correspondientes comunidades autónomas. Como explica también que la explotación de la televisión por personas privadas sólo fuera posible, asimismo, en virtud de concesión estatal a las correspondientes empresas, algo que, no permitido como tal por el ERTV y lejano, por lo demás de la voluntad política del legislador durante casi una década, sólo fraguó con la Ley de Televisión Privada de 1988 (LTP), y en términos ciertamente restrictivos: por determinación expresa de la LTP, sólo tres concesiones para la cobertura nacional mediante ondas hertzianas terrestres y tecnología analógica (la explotación de radiodifusión sonora por personas privadas se remontaba a mucho antes, aunque también bajo la misma técnica concesional, tal y como vino a reafirmar y sistematizar la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones de 1987 (LOT)).

La tensión entre las expectativas del sector y ese marco jurídico tan estrecho —hecha ya patente en relación con la televisión privada hasta que se aprobó la LTP— se repitió posteriormente en el campo de la televisión local y la televisión por cable, que mostraban ya una expansión creciente pero anómica, hasta que la aprobación a toda prisa en 1995 de la Ley de Telecomunicaciones por Cable (LTC) y la Ley de Televisión Local por Ondas Terrestres (LTLOT) quiso poner remedio a la situación, de nuevo bajo las mismas claves

“serviciales” del ERTV: la televisión por cable se concibe como uno de los servicios integrantes de las telecomunicaciones por cable, sujeto a necesaria concesión administrativa y a prestar en competencia restringida entre

La tensión entre las expectativas del sector audiovisual y un marco jurídico muy estrecho se ha manifestado en el espacio de las televisiones privadas, locales y por cable.

dos concesionarios en cada una de las correspondientes demarcaciones; y la televisión local, definida también como servicio público, se prevé que sea explotada, en cada municipio, por este mismo y/o una entidad privada en virtud, en ambos casos, de concesión a otorgar por la correspondiente comunidad autónoma. Como excepción en ese contexto, la televisión por satélite, regulada ya en 1992 bajo las mismas claves del ERTV y la LTP, queda, sin embargo, liberalizada en 1995 por la Ley de

Telecomunicaciones por Satélite (LTS); liberalizada porque, dejando de ser servicio público, su explotación por el sector privado iba a requerir ya tan sólo una autorización administrativa.

En fin, y con el importante dato previo, en lo que a la regulación de los contenidos televisivos se refiere, de la aprobación de la Ley 25/1994, sobre Actividades de Radiodifusión Televisiva, que traspuso a nuestro Derecho la directiva Televisión sin Fronteras, se aprueba en 1997, un tanto a trasmano —pues se hizo a través de la Ley 66/1997 de acompañamiento a la de Presupuestos Generales del Estado—, el régimen legal de la radio y la televisión digital terrestre. Esto abría para el sector la posibilidad de una clara expansión por parte tanto de los operadores públicos como de los privados en las distintas coberturas estatal, autonómica y local.

Podría pensarse que, al paso de esta evolución legislativa, se produjo un progresivo desarrollo ordenado de nuestro sector audiovisual, parejo a la construcción de ese marco normativo. Pero no hay tal. El marco normativo se fue configurando por la mera superposición, en aluvión —y sin afectar a los ejes del ERTV—, de tales disposiciones legales, que además fueron objeto de una asistemática puesta en práctica, una repentizada modificación o, sin más, su inaplicación. Es lo sucedido con la televisión autonómica (han transcurrido 25 años entre las primeras concesiones del tercer canal a unas comunidades autónomas y la recientemente otorgada, por ejemplo, a la Región de Murcia; y la organización y el funcionamiento de las radiotelevisiónes autonómicas —al tiempo por la rigidez del ERTV y la LTC y su mimetismo con RTVE— han podido reduplicar los vicios de ésta); con la televisión por cable (cuya regulación pasó en poco tiempo del duopolio concesional previsto por la LTC y apenas experimentado, a la apuesta por su liberalización, más retórica que efectiva, que estableció la Ley General de Telecomunicaciones de 2003, LGT); con la televisión por satélite (trufada, en lo que respecta a la prestada con tecnología digital, de equívocos legales abordados a golpe de Decreto Ley); con la televisión local (que ha funcionado hasta hoy en la completa anomia, pese a la vigencia formal de la LTLOT de 1995); con la televisión digital terrestre (cuyo marco legal, establecido en 1997, ha sido objeto hasta ahora de una dubitativa e insuficiente puesta en práctica), etcétera.

El Gobierno ha abordado la reforma de los medios de titularidad estatal, pero no sólo se ha limitado a ello, sino que ha trazado las líneas de un cambio global en el audiovisual.

Pero los problemas no se limitan al plano normativo, sino que el paso del tiempo ha puesto de manifiesto la serie de disfunciones reales que han venido lastrando a nuestro sector audiovisual y a las que hasta hoy sólo de manera fragmentaria e insuficiente se ha pretendido poner remedio. Es el caso de las reformas parciales del ERTV aprobadas en los últimos años para ajustar formalmente la posición de RTVE al protocolo sobre el audiovisual anexo al Tratado de Amsterdam, las repetidas y alambicadas reformas sobre la participación de una misma mano en el capital de la sociedades concesionarias de radio y televisión, los intentos baldíos sobre la ordenación de la televisión local, el confuso régimen jurídico de algunos apartados de la explotación concesional de la radiodifusión sonora, etcétera. Por no abundar en la crisis del modelo de radiotelevisión pública —y las quiebras del mismo en cuanto a su eficiencia, financiación y neutralidad— y de sus relaciones con la radiotelevisión privada o la más que dudosa aplicación de la normativa relativa a la programación y los contenidos de la televisión.

La Ley 10/2005, de medidas urgentes para el sector

Por todo ello, desde hace casi una década, ha constituido un lugar común la necesidad de una reforma a fondo del marco normativo de nuestro sector audiovisual que resolviera las anteriores disfunciones y lo adaptara a tantas novedades (tecnológicas, sociales, jurídicas...) acaecidas desde la aprobación en 1980 del ERTV. Sin embargo, por una u otra razón, una tras otra legislatura, esa reforma se vino

posponiendo y obviando desde una política legislativa muy coyuntural (ejemplo de ello fue la aprobación, tan peculiar en cuanto al procedimiento, del régimen de la televisión digital terrestre por la citada Ley 66/1997). Hasta que en la presente legislatura, con el Gobierno surgido de las elecciones generales de marzo de 2004, parece que esa gran reforma del marco normativo del audiovisual en nuestro país podría finalmente tener lugar.

El Gobierno abordó de inmediato el análisis de la situación de los medios audiovisuales de titularidad estatal, a cuyo fin constituyó el Consejo para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad del Estado (Real Decreto de 23 de abril de 2004), la llamada “Comisión de Sabios”, como base para una inmediata reforma de RTVE. Pero la necesaria reforma no podía limitarse a esta sola iniciativa, sino que la misma debía —debería, en todo caso— resultar coherente y constituir una pieza más de la necesaria reforma global del entero marco normativo del sector audiovisual.

Y, en efecto, el 26 de junio de 2005 el Consejo de Ministros aprobó un **Plan de Reforma del Sector Audiovisual**, con el objetivo declarado de “impulsar un sector audiovisual sostenible, rentable e independiente que asegure el pluralismo cultural, social y político” y “conseguir una transición rápida, ordenada y factible desde la tecnología analógica a la tecnología digital terrestre”, y compuesto por tres anteproyectos de Ley (**Ley General Audiovisual, Ley de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal y Ley de Creación del Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales**), más dos Reales Decretos para la modificación del Plan Técnico Nacional de Televisión Digital Terrestre y del Plan Técnico Nacional de Televisión Privada.

En todo caso, poco antes de la aprobación de dicho plan, se promulgó, tras un polémico debate parlamentario, la **Ley 10/2005**, de 14 de junio, de **Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo**.

El contenido de esta Ley es muy variado, incluso más de lo que anuncia su propia rúbrica, sin duda porque el Gobierno y la mayoría parlamentaria querían ajustar un tanto la regulación del sector —y todavía bajo las viejas claves— antes de abordar la auténtica reforma global del mismo y de esas mismas claves. El contenido de la Ley 10/ 2005 es, en síntesis, el siguiente:

- Supresión de la limitación existente de tan sólo tres posibles concesiones de televisión privada de cobertura nacional en analógico, establecida por la LTP de 1988.
- Extensión temporal de la exención de las reglas sobre concentración en el sector de la televisión privada establecidas por el artículo 21 bis de la LTP, reconocida hasta el 1 de enero de 2005 a los partícipes en sociedades concesionarias de televisión digital terrestre (TDT), hasta el momento en que, según lo concretara el Plan Técnico Nacional de TDT, cesaran de manera efectiva las emisiones de televisión en analógico.
- Nuevas reglas sobre la concentración en el sector de la radiodifusión sonora (modificación de la disposición adicional 6ª de la LOT).
- Anticipación de la liberalización efectiva de la televisión por cable, que, establecida ya por la LGT de 2003, ésta supeditaba, sin embargo, a un amplio plazo transitorio.
- Profunda modificación del régimen de la televisión local por ondas terrestres —ya desde 2003 sólo posible con tecnología digital—, cuya aplicación, por lo demás, se había venido posponiendo desde la aprobación en 1995 de la LTLLOT.
- Modificación del régimen de la TDT de cobertura autonómica con dos medidas de evidente importancia: la atribución a la radiotelevisión pública de cada comunidad autónoma, además del canal múltiple ya reservado para ellas por el Plan Técnico Nacional de TDT vigente en ese momento —el aprobado por Real Decreto 2169/1998—, de un segundo canal múltiple cuando cesen en sus emisiones en analógico; y la atribución a las comunidades autónomas de la competencia para decidir “el régimen de gestión de los canales múltiples de TDT de ámbito autonómico” (art. 6 de la Ley 10/2005), de manera que son ya las comunidades autónomas las que, a partir del dominio público radioeléctrico reservado para cada ámbito autonómico, decidirán los canales y los programas de televisión, tanto pública como privada, que en ese ámbito puedan existir.
- Determinaciones de carácter técnico (por ejemplo, la reforma parcial del Real Decre-

El fomento del pluralismo se concreta en la posibilidad de otorgar más concesiones de televisión privada y en nuevas reglas sobre la concentración en el sector radiofónico.

to Ley 1/1998, que regula las infraestructuras comunes de telecomunicación en el interior de los edificios) o político. Éste es el caso de algunos mandatos al Gobierno: para que impulse el uso de “las distintas lenguas oficiales del Estado” (*sic*) en los canales de TDT adjudicados en las comunidades autónomas que tengan reconocidas dichas lenguas por sus Estatutos (disp. ad. 3ª); facilite las desconexiones provinciales e insulares de las televisiones autonómicas (disp. ad. 4ª); y adopte las medidas oportunas para garantizar la transición de la televisión analógica a la digital (disp. final 1ª).

El alcance concreto de la Ley 10/2005 sobre el sector es, pues, dispar. La liberalización de la televisión por cable es más bien la eventual anticipación de una liberalización ya antes legalmente establecida; el fomento del pluralismo —salvo que el legislador estuviera pensando en los efectos del Plan Técnico de TDT que poco después el Gobierno aprobaría— se concreta en esa posibilidad de otorgar más concesiones de televisión privada analógica (un punto discutido en el debate parlamentario, por parecer contradictorio con el objetivo declarado de la Ley de impulsar la transición hacia la televisión digital) y a las nuevas reglas sobre la concentración en el sector radiofónico (por lo demás, un tanto contradictorias con aquel propósito); y el impulso de la TDT se reduce en la Ley a ese mandato al Gobierno para que, en efecto, la impulse. Eso sí, en este último punto tiene evidente importancia el que, frente a lo previsto por la anterior regulación (que prefijaba el número de pro-

gramas susceptibles de ser prestado en los ámbitos autonómico y local por el sector público y el sector privado), ahora el número de canales y programas a prestar en tales ámbitos por la radiotelevisión pública autonómica, por las corporaciones locales y por el sector privado será decidido por cada comunidad autónoma.

Para la aplicación inmediata de la Ley 10/2005, se aprobaron tres Reales Decretos, todos del 29 de julio de 2005. El primero de ellos, el Real Decreto 944/2005, aprueba un nuevo **Plan Técnico Nacional de Televisión Digital Terrestre** (el mismo reforma y deroga totalmente el aprobado por Real Decreto 2169/1998, de 9 de octubre) que, como eje de su contenido,¹ adelanta el cese de las emisiones de televisión analógica al 3 de abril de 2010, de manera que, a partir de esa fecha, toda la televisión terrestre será digital, y establece un esquema para el cambio desde la televisión analógica a la digital articulado en dos escenarios: el primero, de transición de la tecnología analógica a la digital, y el segundo, tras el cese de las emisiones de televisión con tecnología analógica, para, sobre esta base, en la cobertura estatal, repartir la capacidad actual y futura de canales y múltiples de TDT básicamente entre RTVE y las actuales concesionarias de televisión privada, y, en su caso, otras eventuales concesionarias, así como, en la cobertura autonómica, remitir dicho reparto a lo que decidan las comunidades autónomas.

El Real Decreto 945/2005 aprueba el Reglamento General de prestación del servicio de TDT y, solventando así los problemas derivados de la anulación por el Tribunal Supremo del aprobado por Orden Ministerial de 9 de octubre de 1998, sistematiza el régimen aplicable a la TDT (formas de gestión del servicio, directa e indirecta concesional; otorgamiento de los títulos habilitantes; precisión sobre el marco legislativo general de cobertura; y acotamiento del contenido del nuevo Reglamento técnico y de prestación del servicio a aprobar ulteriormente por Orden Ministerial).

El Real Decreto 946/2005, una vez suprimida por la Ley 10/2005 —la anterior limitación a tan sólo tres concesiones de televisión privada analógica de cobertura estatal—, aprueba la incorporación de un nuevo canal analógico de televisión en el

Plan Técnico Nacional de Televisión Privada aprobado por Real Decreto 1.362 /1988, de 11 de noviembre. El Real Decreto determina las condiciones técnicas de ese nuevo canal analógico de cobertura estatal cuya concesión deberá ser convocada a concurso público.

2. La futura Ley General Audiovisual

Pero, tras estas medidas, la auténtica reforma del marco normativo de nuestro sector audiovisual quedaba pendiente de esos anunciados tres anteproyectos de Ley, a cuyo contenido vamos a pasar revista, comenzando por esa futura Ley General Audiovisual, en adelante, LGA (lo hacemos a partir del borrador de su anteproyecto difundido en su momento).²

Significado y alcance

— Un único texto legal básico

La LGA reúne en un solo texto legal de carácter básico (vinculante, pues, para la legislación de las comunidades autónomas, que podrán desarrollarlo) todo el régimen jurídico de la radio y la televisión (por ello, deroga expresamente toda la legislación precedente, con excepción de la reciente Ley 10/2005); estrictamente, el régimen de la explotación de la radio y la televisión, pues el de los contenidos de televisión seguirá siendo el de la Ley 25/994, sobre actividades de radiodifusión televisiva (que la LGA, por ello, no deroga, aunque incluya con carácter básico determinadas previsiones sobre tales contenidos).³

Dentro de ese régimen básico, incorpora las bases del servicio público de radio y televisión. Pero —y ésta es la gran novedad— desde una concepción del servicio público diferente de la hasta hoy sostenida por el ERTV. Se trata de una noción *objetiva* del servicio público que, sin duda como consecuencia de las exigencias del Derecho comunitario europeo sobre la radiotelevisión lo identifica, no —como hacía el ERTV, desde la llamada noción subjetiva del mismo— con toda la actividad radiotelevisiva, para que ésta quede así reservada al Estado, sino tan sólo con la radiotelevisión efectivamente explotada por el sector público.

Esta inflexión capital va a tener consecuencias muy relevantes, tanto para el régimen

general de la radiotelevisión (su liberalización, en el sentido que luego precisaremos), como para la radiotelevisión explotada por el sector público. En este caso, porque, al no estar ya la actividad radiotelevisiva reservada jurídicamente al Estado, es lógico que la radiotelevisión explotada por el Estado o las comunidades autónomas se organice según disponga la normativa respectiva de uno y otras. Normativa que, por lo demás y con carácter general, deberá articularse en cuanto a la regulación del entero sector, ahora ya sin el condicionante de la publicitación del mismo bajo la órbita del Estado que consagra el ERTV, conforme al reparto constitucional de competencias en materia de medios de comunicación.

En suma, conforme a lo previsto por la LGA, la normativa estatal básica del audiovisual estará constituida por la propia LGA en lo que respecta a la explotación de la radio y la televisión, y por la Ley 25/1994 (y sus eventuales modificaciones) en lo relativo a los contenidos televisivos. Junto a ello, el Estado regulará, sin el carácter de norma básica, la organización de la radio y la televisión estatales (como hace la proyectada Ley de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal). Por su parte, las comunidades autónomas podrán desarrollar legislativamente y ejecutar dicha legislación básica, así como regular el servicio público de radiotelevisión en su ámbito, es decir, la radio y la televisión de titularidad de la propia comunidad autónoma.

En todo caso, lo más relevante es que, en términos coherentes con esa inflexión en la noción legal del servicio público, la LGA consagra un **nuevo modelo de regulación** para el entero sector audiovisual, un nuevo modelo basado en los siguientes ejes.

— Con independencia de la transmisión y tecnología utilizadas

La LGA, superando la diversidad de leyes hoy existentes para cada una de las diferentes modalidades de radiotelevisión, se aplicará, conforme al principio de neutralidad tecnológica, a todas las emisiones de radio y televisión con independencia de la modalidad de su transmisión (ondas, satélite, cable, internet) y tecnología (analógica, digital) utilizada.

Por ello, incorpora (en su art. 3) una definición actualizada de los correspondientes conceptos (“radio”, “televisión”, “servicios conexos”, “edición de un canal”, “difusión primaria”, etcétera), comprensivos de cualquier mo-

dalidad de radio y televisión más allá de su vieja identificación con la difusión radioeléctrica (radiodifusión) y que permiten su aplicabilidad también, por ejemplo, a la radio y la televisión a las que se acceda por internet. Por lo demás, definido en tales términos el ámbito objetivo de aplicación de la LGA (radio, televisión, servicios conexos) y dada la connatural superación de las fronteras territoriales por la radio y la televisión, la LGA incorpora —en la misma línea que la prevista por la directiva Televisión sin Fronteras— las oportunas reglas para su aplicación subjetiva (art. 4), que, en esencia, tienen en cuenta dónde esté establecido el prestador directo o indirecto de tales servicios de radio y televisión.

— Liberalización de los servicios de radio y de televisión y nuevo sistema de títulos habilitantes

Si en la actualidad la radio y la televisión se configuran, según hemos dicho, como un servicio público en sentido *subjetivo*; una actividad reservada a la titularidad pública y, por ello, sólo susceptible de explotación por el sector privado en virtud de concesión administrativa, la LGA rompe con este esquema para considerarlos “servicios de interés general prestados en competencia”. Por tanto, servicios ya despublicados o liberalizados, aunque queden sujetos a ciertas limitaciones en el acceso de los prestadores al libre mercado derivadas de las limitaciones del espectro radioeléctrico. Sin perjuicio de que, si los presta el sector público —sólo en este caso—, adquieran la consideración de servicio público (en sentido *objetivo*).

Sobre esta base y la específica consideración de los distintos agentes de la secuencia audiovisual (los titulares de canales como editores audiovisuales y los prestadores de los servicios de difusión de tales canales), el sistema de títulos administrativos habilitantes para que el sector privado acceda a la explotación de radio y televisión va a ser, a partir de ahora, distinto. No se basa ya en la concesión del servicio público, sino en dos nuevos títulos: las licencias (para los servicios de difusión de radio y televisión por ondas terrestres) y la notificación previa a la Administración (para el resto de los servicios y las actividades sujetos a la LGA) (cf. arts. 1 y 5). Pues bien, a partir de ahí, el futuro régimen de los servicios de radio y televisión, ya liberalizados, puede sintetizarse como sigue.

— Régimen de los servicios de difusión de radio y televisión

Los servicios de difusión de radio y televisión que se presten sin utilizar las ondas hertzianas terrestres (por tanto, los transmitidos a través de cable, satélite, primariamente a través de internet, etcétera) **no requieren licencia**, aunque quedan sujetos a unos requisitos generales⁴ y a la exigencia, como título habilitante, de la previa notificación de la actividad a desarrollar a la Administración competente (la del Estado o la de la comunidad autónoma correspondiente, según los casos). La notificación será objeto de inscripción en plazo tasado de 30 días, sin que la Administración pueda denegarla salvo resolución dictada en ese mismo plazo y fundada en que no se cumplen tales requisitos generales (art. 7). Obtenido así el título habilitante, los prestadores de estos servicios de difusión quedan sujetos a una serie de obligaciones: además de las recogidas en el artículo 8 de la LGA, las que establezca, para su ámbito de competencia y en desarrollo de ésta, la normativa de las comunidades autónomas.

Los servicios de difusión de radio y televisión por ondas hercianas terrestres —salvo los que, como servicio público, sean prestados por las correspondientes entidades de titularidad pública— necesitan la previa obtención de licencia conforme al siguiente régimen (art. 10 LGA).

Las licencias pueden ser —según la cobertura del servicio— de ámbito nacional, autonómico o local, este último correspondiente a un único o a varios municipios y, en el caso de las comunidades autónomas insulares, a cada una de sus organizaciones territoriales insulares, y serán otorgadas mediante concurso público por el Estado (Ministerio de Industria), si su ámbito es nacional y, en todo caso, si se trata de radio en onda media, y por las comunidades autónomas en el resto de los supuestos (ámbito autonómico o local).

Los titulares de licencias quedan sujetos a una serie de obligaciones, entre ellas, la de asegurar la continuidad en la prestación del servicio y, en el caso de las licencias de televisión, si la licencia habilita para la difusión de un solo canal, que el difusor asuma por sí mismo la edición y difunda ese canal en abierto al menos entre las 12 y las 24 horas y, si la difusión es multicanal, que el difusor edite por sí mismo un canal y éste emita necesariamente en abierto y las 24 horas del día (art. 15).

El Proyecto de Ley General del Audiovisual apunta que las radios y las televisiones que no empleen las ondas hercianas terrestres no requerirán licencia, aunque sí un título habilitante.

Las licencias se otorgarán por un plazo de diez años, renovable en dos ocasiones por plazos también de diez años. Se renovarán automáticamente, salvo que concurran las causas recogidas en el artículo 16. 2, y, si no se renuevan o se agota la posibilidad de su renovación, seis meses antes se convocará concurso para la adjudicación de todas las licencias que fueran a quedar libres (tras ese plazo, cualquier interesado puede instar el concurso, que deberá tener lugar en tres meses). La transmisión de licencias requiere autorización administrativa, que se otorgará si el solicitante acredita cumplir los requisitos legales y se subroga en la posición del transmitente. (arts. 16 y 17).

— Régimen de los canales de radio y televisión, y de los servicios conexos

Bajo esta rúbrica, regula la LGA (arts. 20 y ss.) las actividades radiotelevisivas (edición de canales, prestación de servicios conexos) no consistentes en servicios de difusión. El desarrollo de estas actividades, sujeto a algunas limitaciones subjetivas (como no haber sido sancionado previamente, etcétera) sólo precisa, como título habilitante, su notificación a la Administración, la cual sólo podrá rechazarla por resolución motivada, fundada en la concurrencia de las citadas limitaciones subjetivas.

Los titulares de canales de radio y televisión establecidos en España quedan sujetos a una serie de obligaciones (art. 24): el contenido de los canales debe respetar los principios y los valores constitucionales, de acuerdo con lo previsto en la LGA, así como la normativa sobre publicidad, protección de los consumidores, honor, intimidad y derecho de rectificación, las normas del Derecho comunitario europeo y los correspondientes convenios internacionales, y, en el caso de la

televisión, la Ley 25/1994, sobre actividades de radiodifusión televisiva. Los canales, cuya programación debe inspirarse en los principios del artículo 24.2 LGA (al cabo un trasunto de los principios del artículo 4 del vigente ERT), deben suministrar a las guías electrónicas de programación la oportuna información sobre la programación prevista y su calificación orientativa, así como proporcionar las facilidades que permitan el bloqueo de la recepción a iniciativa de los usuarios.

Una nueva definición del servicio público de radio y televisión

Hemos visto que los servicios de radio y televisión prestados por el sector privado no se consideran ya un servicio público, sino servicios liberalizados. Sin embargo, los que preste el sector público sí se califican de servicio público, en el sentido objetivo de la específica función o misión, de servicio público, que deben cumplir (el artículo 31 de la LGA la define exhaustivamente), lo que justifica para ellos un régimen especial.

— Organización y funcionamiento del servicio público

La LGA remite la regulación del servicio público de radio y televisión (estructura, organización, funcionamiento y financiación de la entidad de titularidad pública a la que se atribuya su gestión) en el ámbito estatal, autonómico y local, a lo que precise la correspondiente ley específica estatal para el primer caso y autonómica para los dos últimos, siempre que su gestión la realice una entidad de titularidad pública y que esa regulación se ajuste a los principios básicos que al respecto recoge la LGA.

En este punto, la LGA pormenoriza el régimen de lo que denomina “servicio público de radio y televisión local de titularidad local”, noción ésta novedosa para lo que hasta ahora establece nuestro ordenamiento (emisoras municipales de radiodifusión en FM y televisión local por ondas de gestión municipal, pero en ambos casos en virtud de concesión otorgada por la comunidad autónoma). Con la LGA, los servicios de radio y televisión local prestados por las entidades locales dejan de requerir su concesión por la comunidad autónoma, aunque habrán de ajustarse a lo previsto en aquella (en esencia, ex art. 34.5, al ré-

gimen sustantivo del servicio público, y a su prestación en gestión directa. Por el contrario, ya hemos visto que la radio y la televisión locales privadas requerirán la oportuna licencia a otorgar por la comunidad autónoma y la necesaria asignación a su favor del correspondiente canal radioeléctrico).

Por lo demás, como novedad de interés, si las comunidades autónomas o las corporaciones locales no acordaran la prestación de su servicio público de radio y televisión, pueden imponer a los operadores privados titulares de licencias la obligación de cumplir determinados objetivos de ese servicio público, en suma, “obligaciones de servicio público”, aunque garantizándoles en todo caso el equilibrio económico financiero de su explotación que pudiera verse alterado como consecuencia de la imposición de tales obligaciones (art. 35).

— El régimen sustantivo básico del servicio público.

La LGA remite a ley específica estatal o autonómica la organización y funcionamiento del servicio público de radio y televisión en sus respectivos ámbitos. Pero lo que podríamos llamar régimen sustantivo de dicho servicio público es abordado por la propia LGA (arts. 36 y ss.) con el carácter de básico y, por tanto, vinculante, cualquiera que sea el ámbito —estatal, autonómico o local— de dicho servicio público. Ese régimen sustantivo incluye una serie de determinaciones que, al cabo, van a diferenciar al servicio público de los servicios de radio y televisión prestados por el sector privado:

- 1º *Garantía del pluralismo.* La programación del servicio público y en especial sus servicios informativos deben reflejar el pluralismo político, social, ideológico, religioso y cultural de la sociedad española (una exigencia ésta que deriva de lo previsto en el art. 20.3 CE) y la ley estatal o autonómica que específicamente regule la organización y funcionamiento del servicio público de radio y televisión ha de instrumentar las medidas necesarias para garantizar la independencia profesional de sus servicios informativos (art. 37).
- 2º *Derecho de acceso.* Los medios públicos han de reservar en su programación espacios específicos de acceso directo a los mismos por parte de los grupos sociales significativos (art. 38).

Si las comunidades autónomas o los municipios no acuerdan prestar directamente el servicio de radio y televisión, podrán imponer a los concesionarios privados obligaciones de servicio público.

3º *Financiación del servicio público.* Aunque la LGA remite su regulación a lo que dispongan esas leyes que específicamente rijan su organización y funcionamiento en los ámbitos estatal, autonómico y local, establece esta regla fundamental: la compensación, la subvención presupuestaria pública, a las entidades de titularidad pública encargadas del servicio público de radio y televisión por la prestación del mismo no podrá ser superior a su coste neto, considerándose coste neto la diferencia entre los costes totales de cada entidad prestadora del servicio público y sus otros ingresos distintos de la citada compensación (art. 39).

4º *Participación en el mercado de la publicidad.* Cuestión vinculada a la anterior, la LGA la aborda en términos implícitos, si no un tanto elusivos: la participación de las entidades de titularidad pública prestadoras del servicio público en el mercado publicitario se regirá por el principio de transparencia y evitará los comportamientos que puedan afectar indebidamente a la competencia en dicho mercado (a tal efecto, dichas entidades se dotarán de un código de conducta comercial que desarrollará los anteriores principios). Más incisiva podría resultar la regla de que la legislación estatal o autonómica que regule la prestación del servicio público en los ámbitos estatal, autonómico o local podrá ampliar para las entidades de titularidad pública prestadoras del servicio público de radio y televisión las limitaciones a la emisión de publicidad televisiva previstas en la Ley 25/1994 (art. 40).

5º *Gestión del servicio público.* Además de su necesaria prestación por una “entidad de titularidad pública”, estatal, de la comunidad autónoma o local, según los casos (arts. 33 y 34.5), la gestión del servicio público de radio y televisión debe sujetarse a estas reglas: prohibición de la “transferencia” (concesión, encomienda, etcétera) de esa gestión a otras personas o entidades (art. 41.1); exigencia de auditorías externas (art. 41.3); administración de la entidad prestadora del servicio público por un consejo de administración u órgano equivalente, cuyos miembros serán designados conforme a lo que establezca la ley específica reguladora de dicho servicio público, siempre que se cumplan estos requisitos: designación por mayoría cualificada de, según los casos, las Cortes Generales, el Parlamento autonómico o el correspondiente órgano local, y conforme a “criterios objetivos que aseguren la representatividad, el pluralismo y la independencia” de dicho consejo, entre profesionales cualificados para la función, y por un plazo fijo independiente de las convocatorias electorales. Los miembros del consejo sólo podrán ser destituidos por causas tasadas distintas de la pérdida de la confianza política (art. 42.2 a 4).

6º *Control del cumplimiento de la función de servicio público por el órgano legislativo correspondiente* —para el servicio público local, el Pleno de la Corporación— y control de cuentas por el Tribunal de Cuentas (art. 43).

7º *Prestación del servicio público de radio y televisión por ondas hertzianas terrestres,* utilizando el dominio público radioeléctrico conforme al régimen general y tras la oportuna afectación demanial a tal fin (arts. 44 y 68).

La salvaguarda del pluralismo y la competencia

La garantía del pluralismo aparece como una apuesta de la LGA, que ofrece en este punto novedades de interés.

Como medio instrumental a tal fin, la LGA confía en la transparencia del sector que puede derivarse de los diversos registros administrativos que la misma crea —estatal de operadores, de operadores extranjeros, au-

tonómicos, etcétera (arts. 47-50)—, para luego recoger una serie de medidas específicas en garantía del pluralismo: el interno, tanto en los medios públicos (a través del derecho de acceso de los grupos sociales significativos y de sus previsiones sobre la organización y control de tales medios) como en los privados, y el externo (con sus reglas sobre la concentración del sector, la garantía de entrada en el mismo de los operadores independientes, etcétera). Todo ello, en los siguientes términos.

— Límites a la concentración en radio y televisión

La LGA establece las siguientes limitaciones a la titularidad de licencias de televisión (art. 51). Ninguna persona titular de una licencia de televisión o participe en el 5 por ciento o más en una sociedad titular de una licencia de televisión, podrá tener otra licencia o participar en el 5 por ciento o más de una sociedad titular de otra licencia, para igual ámbito de cobertura, en los siguientes supuestos: en el ámbito estatal, cuando la suma de los canales difundidos sea superior a cuatro; en el ámbito autonómico, cuando dicha suma sea superior a la mitad de los canales privados difundidos; en el ámbito local, en cualquier caso. Además, ninguna persona podrá participar (ser titular de una licencia o poseer el 5 por ciento o más del capital de una sociedad titular de una licencia) simultáneamente en una licencia estatal, una autonómica y otra local, en el caso de que coincidan simultáneamente en el mismo punto de recepción de la emisión.

En cuanto a la radio, y reproduciendo lo ya previsto por la reciente Ley 10/2005, establece para los operadores (art. 52) una serie de limitaciones, en esencia, la de que una misma persona no puede controlar más del 50 por ciento de las licencias de radio que coincidan sustancialmente en un ámbito de cobertura, ni tampoco más de cinco licencias en un mismo ámbito de cobertura (en todo caso, estas limitaciones se aplicarán de forma independiente a la radio analógica y la digital).

La LGA viene así a regular la concentración de los medios con mayor claridad que la normativa vigente —producto de modificaciones sucesivas realizadas en los últimos años a través de las leyes de acompañamiento a las de presupuestos—, pero también con una cierta mayor permisividad. Ésta se acen-

Las expectativas de acceso al sector audiovisual del empresario medio, de los operadores vocacionales o de otras soluciones de naturaleza comunitaria parecen muy escasas.

túa, además, durante una etapa transitoria. Pues, hasta el apagón analógico —en principio, en el año 2010, y en 2008 en el caso de la televisión local—, las citadas reglas sobre la concentración sólo se aplicarán en el caso de los canales difundidos en digital y en el ámbito estatal, e incluso no se aplicarán cuando una de las licencias de televisión opere en analógico (disp. transitoria 4^a.2) —aunque en ningún caso se podrá participar simultáneamente en dos sociedades titulares de licencias para televisión analógica (disp. transitoria 4^a.3)—. Por lo demás, aquellas reglas, en concreto, los límites a la concentración en televisión del artículo 51, no afectarán a las titularidades y las participaciones “legalmente adquiridas” antes de la entrada en vigor de la LGA (disp. ad. 4^a.1). Se respeta, pues, la situación accionarial existente con anterioridad —en teoría, fueran o no las mismas conformes a las determinaciones de obligada enajenación que estableció en su momento el llamado *televisazo*— y sólo los cambios accionariales posteriores a la LGA estarían sujetos a sus reglas sobre la concentración.

Lo expuesto nos avisa sobre una cuestión de fondo: la LGA parece seguir una línea proclive a la existencia de grandes grupos mediáticos, públicos y privados. Al apostar, de un lado, por la radiotelevisión pública en las distintas coberturas, estatal, autonómica y local (y quedar —sobre la base de lo establecido en la Ley 10/2005— no ya en manos del Estado, sino también de las comunidades autónomas la decisión sobre el espacio radioeléctrico a destinar al servicio público y a la radiotelevisión privada); y, de otro, por los grandes grupos privados de comunicación, dadas sus generosas reglas sobre la concentración subsiguientes al generoso trato otor-

gado poco antes a los operadores de televisión ya establecidos por el nuevo Plan Técnico Nacional de TDT. Es cierto que, tras configurar la televisión local, ya en expansión y para el futuro en todo caso digital, en la práctica como comarcal, contempla la existencia de una *nueva* televisión local sin ánimo de lucro (la “comunitaria” y de proximidad). Pero, teniendo en cuenta lo anterior y el hecho de que la implantación de esta última sólo podrá tener lugar mermando las licencias de televisión local otorgables a operadores privados (arts. 18 y 19), parece que las expectativas de acceso al sector por parte del empresario medio o, como ahora se dice, el emprendedor vocacional son escasas.

— Medidas para la salvaguarda del pluralismo

Las autoridades audiovisuales del Estado y de las comunidades autónomas —en la misma línea ya prevista por la legislación vigente para la televisión por cable— podrán imponer al titular de un servicio de difusión multicanal cuya audiencia represente más del 30 por ciento de la población residente en su ámbito de cobertura, y con el fin de garantizar el pluralismo de la radio o la televisión en dicho ámbito (art. 55), la difusión de canales de televisión independientes, la apertura de ventanillas independientes en los canales de mayor audiencia o la constitución de un órgano de control externo garante de la pluralidad del servicio. Además la LGA incluye una serie de previsiones para que los servicios de difusión que incluyan más de 20 canales difundan canales de televisión independientes y los canales de servicio público, todo ello mediante los correspondientes contratos a tal fin (art. 56 a 58).

— Otras obligaciones de los operadores y derechos de los ciudadanos

La LGA incluye en este apartado (arts. 59 a 62) una serie de previsiones sobre el acceso a los servicios conexos, la existencia de guías electrónicas de programas, de acceso para las personas discapacitadas, así como determinadas medidas de promoción del pluralismo lingüístico (art. 59), en cuya virtud los canales de televisión hertziana digital en abierto cuya cobertura incluya comunidades autónomas con lengua propia ofrecerán el 25 por ciento de sus programas grabados de ficción, animación o documentales en las dos lenguas.

— Derechos exclusivos y actividades contrarias a la libre competencia

La LGA aborda la regulación del ejercicio de derechos exclusivos y su correlación con la protección del interés general en las retransmisiones deportivas (art. 63), así como el acceso a las fuentes de este tipo de información (art. 64), todo ello en la línea iniciada por la Ley 21/1997. Regula, asimismo, el control de las actividades contrarias a la libre competencia —abuso de posición dominante, acuerdos anticompetitivos— con la previsión de códigos de autorregulación para los titulares de canales de radio y televisión (arts. 65 y 66), ciertamente de modo un tanto confuso en cuanto al papel a desempeñar por las autoridades audiovisuales del Estado y las comunidades autónomas, el Tribunal de Defensa de la Competencia y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

Reglas para la atribución del uso del dominio público radioeléctrico

Completa la LGA —en su título V— sus previsiones sobre el régimen de la radio y la televisión con unas reglas específicas sobre el uso del dominio público radioeléctrico para la difusión de radio y televisión (lógicamente, para la radio y la televisión por ondas terrestres), remitiéndose en lo no previsto por ellas a la normativa específica, es decir, los planes técnicos correspondientes y la legislación de las telecomunicaciones.

Para la difusión de radio y televisión por ondas terrestres se otorgará (“en los términos de los Planes de Radio y Televisión”, dice el art. 68.1) a los titulares de licencias los correspondientes derechos de uso del dominio público radioeléctrico necesario, mediante la correspondiente afectación o concesión demanial, sea a un único titular o, en el caso de la digital, a uno o varios titulares compartidamente para un múltiple. Los titulares de las licencias podrán utilizar la capacidad de dominio público radioeléctrico otorgada sólo para los servicios de radio y televisión y servicios conexos, pero no para otros servicios (arts. 68 y 69).

Las previsiones de la LGA en este apartado resultan, no obstante, un tanto ambiguas en cuanto a la asignación del dominio público radioeléctrico, lo que, claro está, afecta a la seguridad jurídica. Pues, salvo las especificaciones que pudieran establecerse en los propios planes técnicos (y el artículo 44

bis de la LGT añadido a ésta por la propia LGA no precisa esta cuestión), parece que se incrementa la discrecionalidad estatal, y ahora también de las comunidades autónomas, para asignar el dominio público radioeléctrico condicionante del número de licencias de radio y televisión privada a otorgar.

Supervisión de la actividad y régimen sancionador

La LGA (título VI) atribuye la competencia de control, supervisión y sanción en materia de radio y televisión al Estado, en lo que respecta al servicio público de ámbito estatal y los servicios privados cuya cobertura exceda de una comunidad autónoma, y a las comunidades autónomas en los demás casos (servicios públicos o privados de ámbito autonómico o local). Éstas ejercerán, además, tal competencia sobre “los canales de radio y televisión y los servicios de difusión que forman parte de un servicio público autonómico cualquiera que sea su ámbito de cobertura” (art. 70. 1), una previsión ésta aparentemente contradictoria, pero que parece referirse a la radiotelevisión por cable, satélite o internet, etcétera, prestada por los servicios públicos de radiotelevisión de las comunidades autónomas.

En suma, toda la actividad de los servicios públicos de radiotelevisión de las comunidades autónomas, la radio y la televisión privada de ámbito autonómico, y los servicios de radio y televisión, públicos o privados, de ámbito local por ondas terrestres quedan sujetos al control y la potestad sancionadora de la comunidad autónoma y excluidos del control por la Administración del Estado (por el contrario, los servicios privados por cable, si superan el ámbito autonómico, y los servicios por satélite, internet, etcétera, que de suyo superan dicho ámbito, quedan sujetos al control y la potestad sancionadora del Estado).

El régimen sancionador —infracciones, sanciones, procedimiento— es objeto de una pormenorizada regulación por la LGA. Aunque volveremos sobre el tema más adelante, dejemos ya aquí constancia de dos puntos un tanto cuestionables en este apartado. Primero, que la supervisión y la potestad sancionadora sobre el servicio público de titularidad autonómica corresponda a la propia comunidad autónoma incluso cuando el servicio supere el ámbito autonómico (caso de la televisión por satélite, internet, etcétera), pues tales supuestos exceden del convencio-

nal criterio que demarca la competencia de las comunidades autónomas. Y, en segundo, lugar, que la supervisión y sanción de las entidades de titularidad pública del Estado o de las comunidades autónomas prestadoras del servicio público de radiotelevisión pueda quedar sin más en manos de uno y otras. Algo que la LGA no resuelve, es posible que a la espera de que el asunto sea decidido por ley específica, estatal o autonómica (como, en efecto, sucede en el primer caso con la proyectada Ley de Creación del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales).

Valoración global y puntos debatibles del Proyecto de Ley

Viniendo de donde venimos y ante el insuficiente marco normativo actual de nuestro sector audiovisual, el Proyecto de LGA merece en general un juicio ciertamente positivo. Ya su objetivo fundamental de sustituir toda la abigarrada y compleja legislación vigente por un único texto legal básico y aplicable a toda la radio y la televisión merece el lógico reconocimiento, y mucho más si, además, el mismo apuesta por un nuevo modelo global de regulación del sector ajustado al principio de neutralidad tecnológica, presidido por la liberalización de las actividades y un nuevo sistema de títulos administrativos habilitantes adecuado a esa liberalización, y un tratamiento específico para la radiotelevisión pública (del servicio público de radio y televisión) desde una consideración funcional y objetiva de éste.

Por lo demás, la ley proyectada da respuesta a toda una serie de problemas y cuestiones puestos de manifiesto desde hace tiempo. Baste reseñar aquí, como una de esas cuestiones que el Proyecto afronta, sus previsiones sobre la programación y los contenidos (con la sujeción legal de los mismos con carácter general a un marco de principios y valores (art. 24) explicitados como propios de toda actividad radiotelevisiva al margen del refuerzo que para los mismos se establece en el caso de la radiotelevisión de servicio público), y dentro de ellas su preocupación por la protección de la juventud y la infancia, explícita en el texto legal proyectado (reglas sobre la información orientativa, calificación, control de bloqueo, etcétera, conforme a la disposición adicional 1ª del mismo que da nueva redacción al artículo 17 de la Ley 25/1994) como nunca se había hecho hasta ahora.

Pero, dicho esto, conviene pasar revista a una serie de puntos donde la reflexión crítica se hace necesaria, empezando por el tratamiento dado al servicio público de radio y televisión, pues no en vano ha sido hasta ahora el eje de nuestra regulación y también caballo de batalla, en cuanto a su prestación por las radiotelevisiónes públicas, de un perenne debate en el sector.

— El servicio público de radio y televisión

1. La definición por la LGA de la “función de servicio público” es omnicomprensiva en cuanto a su objeto y ámbito (art. 31.1 y 2), alcanzando a cualquier tipo de actividad audiovisual, sólo que connotada ésta por el finalismo inherente a las expresiones verbales utilizadas en esa definición: “promover”, “garantizar”, “impulsar”, etcétera. En suma, se trata del mismo tipo de actividad que la de la radiotelevisión privada —que no es de servicio público—, sólo que presidida por el propósito garantizador de la prestación de los correspondientes servicios y del desarrollo de éstos bajo la perspectiva de determinados valores (los del artículo 31.3). En efecto, aunque el contenido de este último precepto coincide de alguna manera con los principios del artículo 24, los que deben inspirar la actividad radiotelevisiva como tal, por tanto, también, la que lleve a cabo el sector privado, la diferencia estriba en que, si ésta debe *inspirarse* en tales principios, para el servicio público, la Ley exige su práctica efectiva, en términos de deber y conforme a una serie de determinaciones expresas a tal fin.

Ahora bien, aun así, la definición omnicomprensiva del servicio público suscita algunas cuestiones. Por ejemplo, la LGA establece que “el conjunto de las producciones y emisiones de radio y televisión por las entidades prestadoras del servicio público deberán cumplir con las obligaciones integradas en la función de servicio público definida en la presente ley” (art. 31.6). ¿Qué quiere decirse con esto? ¿Que todas las producciones y las emisiones del servicio público de radio y televisión deben ajustarse a lo previsto para dicho servicio público, lo que resultaría una reiteración innecesaria, o que esa exigencia habrá de cumplirse, no tanto por cada programa o emisión, sino “en su conjunto”? La cuestión tiene interés porque, co-

mo la financiación presupuestaria pública de la radiotelevisión pública, en principio, sólo podría alcanzar a la actividad de ésta que objetivamente sea de servicio público, la segunda interpretación justificaría la financiación pública global de toda la actividad, considerada en su conjunto, de la radiotelevisión pública. Lo que nos lleva al tema de fondo: cómo distinguir la actividad de servicio público de la actividad no vinculada a éste, y, por ende, no subvencionable, que las entidades prestadoras del servicio público de radio y televisión pueden también llevar a cabo; cómo distinguir objetivamente —dado el carácter omnicomprensivo de la función de servicio público tal y como la misma se define legalmente y el propio alcance de la cláusula que comentamos— la actividad radiotelevisiva de tales entidades y la llevada a cabo por los operadores privados de radio y televisión. Con las consecuencias que lógicamente ello puede tener en el plano de la cobertura financiera de la radiotelevisión pública.

2. La especificación por la LGA de las notas sustantivas del régimen del servicio público de radiotelevisión relativas a su organización y funcionamiento (art. 37 y ss.) es una novedad a destacar. Aun así se advierten algunas carencias. Por ejemplo, la exigencia (art. 37) de que la programación y los servicios informativos de las entidades de titularidad pública gestoras del servicio público reflejen el pluralismo no pasará de retórica si no se concreta en vinculaciones normativas (en la propia LGA o la ley o la norma que específicamente regule el correspondiente servicio público a nivel estatal, autonómico o local). Subyace en el texto proyectado, además, una cierta equívocidad cuando se vincula el pluralismo con la información, teniendo en cuenta que los valores que han de presidir ésta son, antes que aquél, la objetividad y la veracidad. En fin, en lo que respecta a la cláusula sobre la “independencia profesional” en el ámbito del servicio público de radiotelevisión, la LGA debería precisar más, para garantizar efectivamente una auténtica independencia funcional en la labor informativa, siempre que ésta se mantenga dentro de los valores y los principios sustantivos del servicio público, y, como norma básica, en todos los ámbitos —estatal, autonómico y local— de ese servicio público.

3. Apartado capital del servicio público de radio y televisión es su financiación, cuestión de suyo engarzada a la de la subvención presupuestaria pública de la estricta función de servicio público y a la posibilidad o no de que la entidad prestadora del mismo acceda al mercado de la publicidad. Como hemos visto, la LGA aborda la cuestión en sus artículos 39 y 40, remitiendo a la correspondiente ley específica —estatal, y autonómica para el servicio público de ámbito autonómico y local— que regule dicho servicio público la determinación del régimen de esa financiación, siempre

La definición de “función de servicio público” es omnicomprensiva en cuanto a su objeto y ámbito, alcanzando a cualquier tipo de actividad audiovisual.

que, como norma básica, la subvención pública no supere el coste neto del servicio público, más algunas previsiones genéricas en cuanto a la participación de las entidades gestoras del mismo en el mercado de la publicidad radiotelevisiva.

Esa remisión del régimen de la financiación de la radiotelevisión pública a lo que disponga la legislación específica estatal o autonómica, con tan sólo esa previsión básica sobre el coste neto, puede propiciar una heterogeneidad normativa, sin duda, inconveniente, dada la incidencia que dicho régimen tiene sobre la posición de los distintos operadores privados. Por lo demás, lo previsto por la LGA para la determinación del coste neto del servicio público puede, como tal, resultar un tanto artificioso, al no atender al coste real de su prestación para basarse sin más en la diferencia entre el coste total generado por la entidad de titularidad pública encargada del servicio público y los ingresos distintos de la subvención pública que ésta

reciba. Con lo cual, más que coste neto de la efectiva actividad de servicio público materialmente considerada, hay coste global de la entera actividad de la entidad prestadora del servicio público, todo él subvencionable, una vez minorado con el importe de los otros ingresos de la entidad (normalmente los publicitarios).

El problema se traslada, así, al régimen del acceso de las entidades de titularidad pública prestadoras del servicio público al mercado de la publicidad. Pero ya hemos visto que la LGA no pone, con carácter básico, barreras o topes a ese acceso; se limita a exigir la transparencia de los correspondientes ingresos y a prohibir los comportamientos anticompetitivos. Con ello, en principio y en la ley básica, queda en el alero la cuestión de la llamada doble financiación de la radiotelevisión pública (y, en cierta medida, también la de la eficiencia en la gestión del sector radiotelevisivo público, al asegurarse a éste la subvención para todo su coste, tenga o no otros ingresos, si no ambas cosas a la vez, pues, al paso de una posible acción expansiva de dicho sector, podrían aumentar tanto la captación por éste de ingresos publicita-

La designación de los consejos de administración de las televisiones públicas podría seguir sujeta a cuotas políticas, lo que mermaría la independencia de sus miembros.

rios como la subvención pública al mismo). Por ello, de alguna manera el quid, indirecto, de la cuestión estriba, al cabo, en esa previsión de la LGA de que la ley estatal o autonómica que regule el correspondiente servicio público de televisión podrá ampliar para éste las limitaciones a las emisiones de publicidad —hay que presumir que las relativas al horario y la colocación

de los espacios publicitarios— establecidas por la Ley 25/1994. Pero también aquí la LGA deja la cuestión a lo que en su caso decidan, cada uno por su lado, el Estado y las comunidades autónomas, sin establecer una norma básica al respecto.

Como después veremos, en lo que respecta a la radiotelevisión estatal, el Proyecto de Ley de Radio y Televisión de Titularidad Estatal, al que luego nos referiremos, aborda con más precisión gran parte de todos estos puntos que la LGA deja en el aire. Pero por diversas razones (la necesaria unidad de mercado y de una posición fundamental común en el ejercicio de la libertad de comunicación) la LGA bien podría, debería, precisar un tanto más, como norma básica, el régimen de la financiación de los servicios públicos de radio y televisión, y de los comentados extremos (coste neto, acceso al mercado publicitario, limitaciones a la emisión publicitaria).

4. En cuanto a la organización y la supervisión de los servicios públicos de radio y televisión, la LGA asume una posición de equilibrio, otorgando a la específica ley estatal o autonómica que los regulen —frente a la actual rigidez al respecto derivada del ERTV y la LTC— una gran flexibilidad dentro de unos mínimos organizativos básicos. Quizá los criterios básicos para la designación de los miembros del Consejo de Administración u órgano equivalente no se separen en exceso de los que hasta hoy han permitido que tal designación tenga lugar a partir de cuotas políticas, como tales, antitéticas con la independencia que debe presidir el régimen de dicho consejo. Es discutible, por otra parte, que el control del cumplimiento de la función de servicio público se encomiende al legislativo estatal, autonómico o equivalente local (art. 43), que, como responsable de la designación de los miembros de dicho consejo, debería supervisar la gestión general de éste, pero no tanto el cumplimiento de la misión de servicio público por la radiotelevisión pública de que se trate, una función ésta que más bien podría atribuirse a una autoridad audiovisual independiente, neutral y distinta del órgano legislativo que designó al Consejo de Administración (como, por lo demás, pretende hacer para RTVE el Proyecto de Ley sobre la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal).

— La liberalización y el nuevo sistema de títulos habilitantes

Hay que saludar positivamente la liberalización prevista para la prestación de los servicios de radio y televisión por el sector privado y el nuevo sistema de títulos habilitantes a tal fin, en esencia, la mera notificación previa a la Administración, salvo en el caso de la radio y la televisión por ondas terrestres, en que será precisa la obtención de la correspondiente licencia. Aun así, en relación con este apartado, surgen algunas incógnitas y problemas.

Como incógnita, el que este nuevo modelo de regulación, liberalizado y con tales títulos habilitantes, pueda ser, al menos a medio plazo, sólo eso, un modelo, porque su objeto real hoy por hoy más relevante, el acceso a la explotación de servicios de difusión de radio y televisión, y en particular en lo que respecta a la televisión de cobertura estatal y local, podría poder dar ya poco de sí. Sobre todo, una vez que, con las medidas del verano de 2005 (en lo que respecta a la televisión local, la incidencia de la Ley 10/ 2005 sobre el reciente Plan Técnico Nacional de Televisión Local de 2004; y, en cuanto a la televisión de cobertura estatal, tanto analógica como digital, las determinaciones del Plan Técnico Nacional de TDT de 2005), las posibilidades de tal acceso han quedado en gran medida predeterminadas a favor de los actuales operadores. Y, como problemas, los derivados de la vinculación entre las licencias y el título habilitante para el uso del correspondiente dominio público radioeléctrico (concesión demanial), también necesario a tal fin y distinto de aquéllas.

Algunos de esos problemas son de orden sistemático, a la vista del texto legal proyectado. Veamos.

En principio, parece que la secuencia para acceder a la actividad de difusión radiotelevisiva sigue este orden: reserva de las frecuencias en el correspondiente plan técnico; adscripción de las frecuencias reservadas bien al servicio público (mediante afectación demanial), bien a los titulares de licencias (mediante concesión demanial), lo que deberá tener lugar en el plazo de un año tras el plan técnico correspondiente (en otro caso, los interesados tendrán derecho a instar el correspondiente concurso para el otorgamiento de las licencias, artículo 10.5); adjudicación de la afectación demanial o de la concesión demanial a los titulares de las licencias otorgadas. Una se-

cuencia ésta lógica y que coadyuva a la seguridad jurídica.

Ahora bien, en cuanto a los dos primeros tramos de esa secuencia, y, en teoría, la planificación radioeléctrica podría reservar las frecuencias concretando las atribuibles al servicio público y a licencias, y vinculando así al Estado y las comunidades autónomas que han de otorgarlas, y funcionando la citada previsión del artículo 10.5 como garantía para el sector privado de dicha reserva a su favor; o bien reservarlas sólo en bloque para los distintos ámbitos (estatal, autonómico y local) y sin concretar tal atribución, que quedaría en manos del Estado y las comunidades autónomas. Pues bien, el texto legal proyectado parece optar por esta última solución (art. 69): Estado, comunidades autónomas y corporaciones locales determinan para sus ámbitos respectivos, dentro de la capacidad de dominio público radioeléctrico planificada, la destinada a sus respectivos servicios públicos de radiotelevisión, así como el número y las características de las licencias que podrán hacer uso del dominio público radioeléctrico de acuerdo con las directrices para cada plan y las condiciones mínimas del artículo 69.3. La seguridad jurídica en la libertad de acceso a la explotación de radio y televisión puede quedar ahora, sin embargo, relativizada.

Pero esta reflexión nos lleva a otra. Si en la radio y la televisión por ondas terrestres su explotación —y la propia licencia— dependen de la existencia del correspondiente derecho al uso del dominio público radioeléctrico, que se adquiere mediante la obtención de un específico título habilitante distinto de aquéllas (la concesión demanial), y si, por otra parte, la actividad radiotelevisiva queda con la LGA despublicada, liberalizada (prueba de ello es que, si la misma no implica el uso del dominio público radioeléctrico, no se requiere licencia, sino tan sólo notificarlo a la Administración), entonces, ¿por qué para la radio y la televisión por ondas terrestres se requieren esos dos títulos habilitantes diferentes: el demanial para el uso del dominio público radioeléctrico y la licencia para la actividad como tal?

En teoría, podría bastar también con la mera notificación a la Administración de la actividad a realizar —sin necesidad de las licencias— más la obtención por concurso de la concesión demanial condicionante (ésta podría ser, así, el único título habilitante discrecional de la Administración a tal fin). Sucede,

no obstante, que la competencia para otorgar los títulos demaniales radioeléctricos es exclusivamente estatal (artículo 149.1.21 de la Constitución), por lo que, en la hipótesis que planteamos, las comunidades autónomas no dispondrían de potestad alguna para habilitar en su ámbito la actividad radiotelevisiva —condicionando, así, el acceso a dicha actividad—, salvo en su caso la recepción reglada de aquella notificación, lo que, claro está, les privaría de potestades, de poder, en este campo. Quizá, por ello, la LGA opta por mantener el doble título habilitante, conferir la competencia para el otorgamiento de las licencias en su ámbito a las comunidades autónomas y, es más, por reconocer a éstas capacidad decisoria sobre el uso de las frecuencias y, consecuentemente, sobre el número de licencias a otorgar en su ámbito.

Por lo demás, al hilo de lo expuesto, surge otra cuestión de interés. En el régimen del actual ERTV y normas concordantes, la concesión como título habilitante de la actividad (la concesión del servicio público de radio o televisión), dudosa desde el punto de vista de la libre comunicación y la libre empresa, tiene en todo caso la lógica derivada de que la actividad radiotelevisiva está jurídicamente publicada, configurada legalmente como un servicio público de titularidad pública, que por eso *se concede*. Pero, si se despublica, como hace la LGA, ¿en qué título competencial se fundamenta la intervención administrativa a través de las licencias? No, ciertamente, en la escasez radioeléctrica que, aunque justifique su otorgamiento selectivo, ya está en la base de la necesaria concesión demanial radioeléctrica como título habilitante a tal fin. La pregunta está justificada, sobre todo porque las licencias tienen todos los visos de una pseudoconcesión; pues, según la LGA, los titulares de licencias no pueden invocar el otorgamiento de nuevas licencias como causa de su desequilibrio económico-financiero (art. 10.6), los petitionarios de licencias están sujetos a las prohibiciones establecidas por la legislación de contratos con las administraciones públicas (LCAP) para contratar con la Administración (art. 11.2), los concursos para la obtención de licencias se sujetan subsidiariamente a las reglas de la LCAP (art. 12), etcétera, en suma, el régimen de las concesiones de servicio público. ¿Es esto, una vez despublicada la actividad radiotelevisiva, compatible con la libre comunicación y la libertad de empresa, o, por ello, mismo el futuro bien podría depararnos, en el campo de la radiotelevisión, el mismo

proceso que en un corto lapso ha llevado, en el de las telecomunicaciones, de la concesión a las licencias, y de éstas a la mera comunicación o notificación de la actividad a realizar a la Administración.

El que la convocatoria de los concursos para el otorgamiento de licencias establezca condiciones y obligaciones distintas puede propiciar una discrecionalidad excesiva.

En cuanto al régimen de los concursos para el otorgamiento de las licencias, el mismo está en la LGA, en general, bien articulado y con novedades de interés (como el trámite de audiencia pública de los licitantes para defender sus ofertas (art. 12.7) o la participación dada, en el caso de la televisión local, a las corporaciones locales para proponer el contenido de los pliegos y su informe previo a la adjudicación (art. 13). Algunos aspectos de la regulación son, sin embargo, más dudosos. Por ejemplo, el que las convocatorias de los concursos puedan establecer condiciones y obligaciones distintas para cada una de las licencias incluidas en el concurso (art. 12.3) parece chocar con el principio de igualdad y propiciar una discrecionalidad excesiva; los criterios para la adjudicación de las licencias (art. 14) están llenos de conceptos jurídicos indeterminados y abiertos, además, a “los otros criterios que el Estado y las comunidades autónomas puedan establecer en los pliegos”, algo que debería matizarse, al menos, con la marca legal de la necesarias objetividad y transparencia de tales criterios; las obligaciones de los titulares de licencias para los servicios de difusión de televisión se establecen “sin perjuicio de normas de desarrollo más estrictas” (art. 15), algo dudosamente ajustado al principio de reserva de ley, teniendo en cuenta que lo concernido aquí es un

derecho fundamental del artículo 20 de la Constitución.

En cuanto a la duración, la renovación, la transmisión y la extinción de las licencias, la LGA encuentra el equilibrio entre la discrecionalidad y el automatismo de una renovación sine die, afianza la seguridad jurídica garantizando un necesario concurso subsiguiente a la no renovación o extinción de las licencias, etcétera, si bien pueden resultar cuestionables algunas de las causas establecidas para la no renovación (por ejemplo, que la renovación “perjudique la diversidad de medios y su pluralidad”, como tal, un tanto propicia a la discrecionalidad).

— Intervención de las administraciones y competencias de las comunidades autónomas

La LGA no recoge referencia expresa alguna a la función que podrían desempeñar en el sector audiovisual los organismos reguladores independientes. Sin duda, ha preferido dejarlo a lo que puedan establecer leyes específicas (como la anunciada estatal de creación del Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales o las que a tal fin aprueben, en su caso, las comunidades autónomas), probablemente, a partir de los imponderables constitucionales que rigen la distribución de la competencia estatal y autonómica en materia de organización de las administraciones públicas. Lo cierto, en todo caso, es que, al margen de lo previsto para el servicio público, la competencia sobre el sector reside en términos genéricos en la Administración y, en lo que al ámbito estatal respecta, expresamente en el Ministerio de Industria como órgano competente para otorgar las licencias de radio y televisión (art. 10.3).

La posibilidad de que, sobre esa base, la organización de la administración audiovisual y sus competencias sobre el sector queden abiertas a la lógica disparidad entre el Estado y las comunidades autónomas, y entre éstas entre sí, se refuerza, además, por el importante papel que la LGA reconoce a las comunidades autónomas, en términos mucho más densos que la legislación vigente. Así, además de las competencias que les atribuye en materia de supervisión y sanción, la normativa de las comunidades autónomas puede establecer obligaciones adicionales para los titulares de los servicios audiovisuales de régimen general, es decir, los sujetos a mera notificación a la Administración de la actividad de que se

trate; establecer por ley requisitos adicionales para ser titular de licencias (art. 11.1); decidir la adscripción del dominio público radioeléctrico planificado para su ámbito a su propio servicio público y a licencias, como también el número de éstas (art. 69); complementar con su propia normativa las reglas legales sobre los concursos para el otorgamiento de las licencias (art. 12); establecer el régimen de organización y funcionamiento del servicio público de radio y televisión de ámbito autonómico; completar lo previsto por la LGA para los servicios públicos de radio y televisión de ámbito local (art. 34), etcétera.

— La supervisión y el régimen sancionador

El régimen sancionador establecido por la LGA es, en principio, completo y novedoso. Sobre todo por la incorporación de la denuncia pública por el incumplimiento de las obligaciones legales en materia de contenidos, en particular las establecidas por la Ley 25/1994, y subsiguientes actuaciones administrativas de control e inspección, y de una acción de cesación de tales incumplimientos de amplia legitimación.

Ahora bien, no queda del todo claro que el régimen de supervisión y sancionador se aplique en idénticos términos también al servicio público de radio y televisión, algo que debería quedar explícito en la LGA como ley básica (lo hagan o no las leyes que a nivel estatal o autonómico regulen específicamente dicho servicio público), al igual que hoy lo es en la Ley 25/1994, la cual, trasunto de la directiva Televisión sin Fronteras, que no distingue entre televisión pública y televisión privada. De no ser así, no existiría paridad de trato con la televisión privada y, aunque el servicio pú-

El servicio público de radio y televisión debe quedar, en materia de contenidos, sujeto al mismo régimen de la radio y la televisión privadas, esto es, a una misma instancia de supervisión y sanción.

blico pueda quedar excluido de esa paridad en determinados puntos —financiación, acceso a las frecuencias, etcétera— por razón de su misión específica, sin embargo, no parece que pueda serlo en cuanto a los contenidos. El servicio público de radio y televisión debe quedar, en cuanto a los contenidos, sujeto al mismo régimen que la radio y la televisión privadas (claro está que con las peculiaridades añadidas propias del servicio público) y, por eso, el régimen de supervisión y sancionador debe ser el mismo para la radio y la televisión privadas y las públicas (salvo en lo que respecte a esas peculiaridades, en su caso objeto de una supervisión específica).

La cuestión tiene especial importancia en este momento. Porque la LGA (disp. ad. 1ª) modifica la Ley 25/1994 (los artículos 19 y 20 de ésta), sustituyendo su texto actual por una remisión al reparto de competencias de supervisión y sanción establecido en el título VII de la propia LGA y la determinación de que las infracciones a lo dispuesto en la Ley 25/1994 —fundamentalmente, en materia de contenidos de televisión— serán sancionadas de acuerdo con lo dispuesto con carácter general en dicho título. En suma, no queda ya claro el régimen de las infracciones por incumplimiento de las reglas sustantivas sobre los contenidos de televisión, ni que éstas —en concreto, las de la Ley 25/1994— resulten, como sucede ahora, aplicables tanto a la televisión pública como a la privada, ni, en todo caso, que la supervisión y las sanciones por incumplimiento de tales reglas por parte de la televisión pública, lo realice un organismo —en su caso, una autoridad independiente— distinto de la propia Administración estatal o autonómica dueña de la propia televisión pública a supervisar y sancionar. Esta solución, al menos en cuanto a los contenidos (otra cosa puede ser en materia de títulos habilitantes, registro de operadores, etcétera), debería quedar precisada ya en la propia LGA, como norma básica, para que no se produzca —porque el Estado o las comunidades autónomas así lo establezcan en uso de su competencia normativa— la contradictoria situación de que en dicha materia la Administración, estatal o autonómica, sea al tiempo juez y parte.

— La modificación de la legislación sobre telecomunicaciones

Como hemos indicado, la LGA (disp. ad. 3ª) retoca parcialmente la vigente LGT de 2003. En algún caso, para actualizar algunas de las de-

terminaciones de aquélla (así, en lo que respecta al régimen de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, de la Agencia Estatal de Radiocomunicaciones, etcétera); en otros, para lograr la coherencia entre las previsiones de la legislación de telecomunicaciones y las introducidas por la propia LGA, en particular, en cuanto al régimen del dominio público radioeléctrico a utilizar para los servicios de radio y televisión (incorporación de nuevos artículos 43 bis y 44 bis de la LGT).

Por otra parte (nueva disposición transitoria 11ª de la LGT añadida a ésta por la LGA), habilita a la televisión de ámbito nacional y autonómico con derechos de uso del dominio público radioeléctrico en analógico a seguir emitiendo hasta que se produzca el apagón analógico en los términos previstos por el Plan Técnico Nacional de TDT, y a la televisión local en funcionamiento en analógico al amparo de la disposición transitoria 1ª de la LTLOT para proseguir sus emisiones durante dos años a partir del 1 de enero de 2006 (aunque autoriza al Gobierno a modificar este plazo); unas previsiones éstas que se alinean con lo ya determinado por la reciente Ley 10/2005 y sus normas de desarrollo. Sin embargo, de otro lado, añade a la LGT una nueva disposición adicional 14ª de ésta que habilita al Gobierno para modificar el plazo establecido para el apagón analógico en los servicios de televisión. Esta última habilitación —al cabo, para fijar un nuevo calendario de implantación de la TDT— es una cautela legal prudente ante imponderables no descartables, pero no deja de resultar un tanto contradictoria una vez que ese calendario queda ya predeterminado por una ley tan reciente como la 10/2005 y sus normas de desarrollo.

3. El proyecto de Ley de la Radio y la Televisión estatales

La reforma de la actual organización y régimen del ente público Radio Televisión Española (RTVE) y de sus sociedades filiales Televisión Española (TVE) y Radio Nacional de España (RNE) ha venido siendo desde hace tiempo una cuestión recurrente. Son muchas las disfunciones reales de RTVE (su altísimo endeudamiento financiero, su dependencia gubernamental, su organización interna, con un Consejo de Administración politizado pero inane y un director general del ente público designado por el Gobierno y con los más importantes poderes y funciones, etcétera), todas ellas, en gran medi-

da, producto, entre otras razones, de su regulación por el Estatuto de la Radio y la Televisión de 1980 (ERTV), el cual ha demostrado, también en este punto, su evidente obsolescencia.

Hace ya tiempo me refería en otro lugar a si lo que RTVE necesitaba era un mero cambio de dicho estatuto o un auténtico cambio en el modelo de radiotelevisión pública. Por ese auténtico cambio en el modelo de radiotelevisión pública, en este caso la de titularidad estatal, apuesta, en efecto, el Proyecto de Ley de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal que ya se discute en las Cortes Generales.⁵ Porque, en términos coherentes con el Proyecto de Ley General Audiovisual al que acabamos de pasar revista, aquél no regula ya —como hacía el ERTV de 1980— todo el sector radiotelevisivo y considerado éste en su conjunto un servicio público desde la perspectiva de su organización monopolista en RTVE, sino tan sólo la radio y la televisión públicas de titularidad estatal, ajena y distinta de la radio y la televisión privadas y de las públicas de titularidad autonómica o local (que lógicamente no son objeto del Proyecto de Ley). Y, además, lo hace desde esa nueva concepción objetiva sobre el servicio público entendido éste como la función que toca desempeñar, dentro de la actividad audiovisual general llevada a cabo por sujetos públicos o privados, al sector público estatal.

Éste es, en efecto, el objeto específico de la Ley proyectada: “regular el servicio público de radio y de televisión de titularidad estatal y establecer el régimen jurídico de las entidades a las que se encomienda la prestación de dichos servicios públicos” (art. 1), algo que aquélla aborda desde claves novedosas y con consecuencias de evidente interés para lo que hasta ahora ha sido el régimen de la radiotelevisión estatal.⁶

La radio y la televisión de titularidad estatal como servicio público

El Proyecto de Ley (en adelante, LRTVTE), como subraya su exposición de motivos, “mantiene la titularidad pública de la radio y la televisión estatales”, un aserto éste que quiere enfatizar la gestión de estos servicios de titularidad estatal por el propio Estado, aunque sea a través de un organismo instrumental dotado de autonomía, la Corporación RTVE, como vamos a ver, y “confirma su carácter de servicio público con el objetivo de conciliar la rentabilidad social que debe inspirar su actividad, con la necesidad de diri-

girse a la más amplia audiencia en su programación, atendiendo asimismo a fines sociales, educativos e integradores”.

En suma, en el contexto del nuevo modelo de regulación general del sector audiovisual que preside el Proyecto de Ley General Audiovisual, en el que, como hemos visto, la actividad radiotelevisiva ya no es toda ella, como hasta ahora, un servicio público en el sentido subjetivo de este concepto, sino un servicio liberalizado y prestado en competencia, se destaca, no obstante, la función objetiva del servicio público de radio y televisión. Es decir, esa misma actividad pero con ciertas notas objetivas y funcionales que caracterizan y justifican su prestación por el sector público y con la consecuencia fundamental de que, por ello, la misma puede ser financiada con cargo a los presupuestos públicos. Éste es, al cabo, el núcleo de este Proyecto de LRTVTE: definir esa función objetiva o misión de servicio público de radio y televisión en el ámbito estatal (quedan, pues, al margen del mismo los servicios públicos de radio y televisión de ámbito autonómico o local), encomendar su prestación a la Corporación de Radio y Televisión Española, SA, la Corporación RTVE —heredera del ente público RTVE—, regular la estructura, la organización y el funcionamiento de aquélla, y determinar las reglas para su financiación.

El Proyecto de Ley, partiendo, como es lógico, de lo establecido al respecto por la LGA, define ese servicio público de radio y televisión de titularidad estatal en términos omnicomprendivos: “La producción, edición y difusión de un conjunto de canales de radio y televisión con programaciones diversas y equilibradas para todo tipo de público, cubriendo todos los géneros...”, comprendiendo “la producción de contenidos y la edición y difusión de canales generalistas y temáticos, en abierto o codificados, en el ámbito nacional e internacional, así como la oferta de servicios conexos o interactivos”... y “contribuyendo al desarrollo de la sociedad de la información” (art. 2.1 y 2, y art. 3.3). En principio, pues, sin diferencia con lo que podría hacer, ciertamente, una radiotelevisión privada. Pero ese conjunto de actividades se connota, en todo caso, con unos rasgos distintivos —al cabo, los que la tiñen como servicio público—: tener como objetivo el “satisfacer las necesidades de información, cultura, educación y entretenimiento de la sociedad española; difundir su identidad y diversidades culturales; impulsar la sociedad de la información; promover el pluralismo, la parti-

cipación y los demás valores constitucionales, garantizando el acceso a los grupos sociales y políticos significativos” (art. 2.3). Rasgos para cuya concreción efectiva se imponen unos deberes en el desarrollo de la actividad radiotelevisiva que concreta su art. 3.2: “Promover el conocimiento y difusión de los principios constitucionales y los valores cívicos, garantizar la información objetiva, veraz y plural, facilitar el debate democrático y la libre expresión de opiniones, etc.”.

Las exigencias del servicio público se plasman, por lo demás, de modo específico en el campo de la programación (para la que el contrato-programa, al que después nos referiremos, ha de señalar los correspondientes objetivos y obligaciones) y que deberá atender a cuestiones de relevancia para la mayoría de la población y, particularmente, para colectivos especiales como la infancia y la juventud (art. 25), y asegurar, para la oportuna expresión de la pluralidad social, ideológica, política y cultural de la sociedad española, el derecho de acceso a los grupos sociales significativos, de manera global, como fuentes o portadores de información y opinión y, de manera directa, mediante espacios específicos (art. 28).

Estructura, organización y control de la RTVE

El Proyecto de Ley atribuye a la Corporación RTVE la gestión del servicio público de radio y televisión para su prestación directa por dos sociedades filiales: la Sociedad Mercantil Estatal Televisión Española (TVE) y la Sociedad Mercantil Estatal Radio Nacional de España (RNE).

La Corporación RTVE se configura como sociedad anónima de capital íntegramente estatal, pero con un régimen especial de autonomía en los términos de la Ley, y será, a su vez, titular de la totalidad de las acciones de TVE y de RNE. Podrá, asimismo, constituir o participar en toda clase de entidades con forma de sociedad mercantil cuyo objeto social esté vinculado con las actividades y las funciones de la Corporación RTVE, y crear fundaciones para coadyuvar a las actividades relacionadas con su objeto social. Como cabecera del grupo empresarial, corresponderá a la Corporación RTVE establecer las orientaciones y las directrices estratégicas de éste, y coordinar las políticas de programas y la oferta de servicios del mismo (arts. 5-7).

Hasta aquí no hay grandes novedades respecto a la similar estructura del actual en-

te público RTVE, salvo esa futura personificación en forma de sociedad anónima de la Corporación RTVE. Las novedades fundamentales se producen en la organización interna de ésta. En la actualidad, la organización básica de RTVE (dejamos al margen su organización descentralizada en los delegados y los consejos territoriales, apartado que, por lo demás el Proyecto de Ley no aborda) está integrada por el Consejo de Administración y el director general de RTVE. Pues bien, aunque el Proyecto de Ley mantiene para la Corporación RTVE estos dos órganos, sin embargo, transforma de raíz su significado y funciones.

El **Consejo de Administración** —al que se le atribuyen las funciones más importantes, entre ellas, elegir a su propio presidente y nombrar al director general de la Corporación RTVE— pasa a ser el órgano fundamental de ésta, y al mismo queda subordinado el director general (todo lo contrario de lo que hoy, formal o realmente, sucede). Los miembros del Consejo de Administración (diez, todos ellos con suficiente cualificación y experiencia profesional) seguirán siendo elegidos por las Cortes Generales (seis por el Congreso y cuatro, por el Senado; de aquéllos, dos a propuesta de los sindicatos más representativos con implantación en RTVE y sus sociedades), por mayoría de dos tercios de la Cámara correspondiente. Pero esta elección —a propuesta de los grupos parlamentarios y también, ya hemos dicho, de los sindicatos— se reviste ahora con determinadas garantías para la profesionalidad, la independencia y la estabilidad del Consejo de Administración: el Proyecto de Ley precisa determinados requisitos sobre la cualificación de los miembros del consejo: los candidatos deben comparecer en audiencia pública ante la Cámara correspondiente para que ésta se informe de su idoneidad, su mandato será de seis años —es decir, por un plazo superior al de una legislatura—, sólo cesarán por las causas objetivas tasadas por la Ley, entre ellas, la novedosa de la ineficiencia económica de su gestión, medida conforme a determinados parámetros también legalmente tasados, se precisan sus obligaciones —dedicación exclusiva, incompatibilidad, los deberes previstos en la legislación mercantil, etcétera— y su estatuto de “absoluta independencia, sin que puedan recibir instrucciones, directrices o cualquier clase de indicación imperativa del Gobierno ni de la Administración General del Estado” (art. 15 b).

El **director general** de la Corporación RTVE ejercerá la dirección ejecutiva ordina-

ria de ésta y las correspondientes funciones que recoge el artículo 22 del Proyecto de Ley, todo ello conforme a las instrucciones que reciba del Consejo de Administración. Nombrado por éste —no por el Gobierno, como hasta ahora— tras un procedimiento público de selección, debe tener la misma cualificación y experiencia profesional exigidas por el proyecto para los miembros del Consejo de Administración.

La organización de la Corporación RTVE se completa con el **Consejo Asesor**, órgano de participación de la sociedad en la corporación, representativo de instituciones diversas, y la novedad de los **Consejos de Informativos**, “órganos internos de participación de los profesionales de la información de la Corporación RTVE para velar por su independencia y la objetividad y veracidad de los contenidos informativos difundidos por las sociedades prestadoras del servicio público correspondientes” (art. 24).

Esta nueva organización de la Corporación RTVE mejora con mucho la del precedente ente público RTVE, pues rompe el esquema básicamente político —del consejo— y gubernamental —del director general— de la misma, para apostar por el gerencialismo autónomo de ese servicio público radicado, en esencia, en el Consejo de Administración y su responsabilidad. Aunque recoja algunas trazas discutibles (por ejemplo, el cierto riesgo autogestionario que podría derivarse de esa presencia de miembros del consejo propuestos por los sindicatos; o la cierta ambigüedad textual del Proyecto de Ley en cuanto a las normas de organización y funcionamiento de los Consejos de Informativos).

El Proyecto de Ley radica, en fin, el control externo de la actuación de la Corporación RTVE a distintos niveles. Además del control por el Tribunal de Cuentas, el control parlamentario —como sucede hoy, pero ahora ciertamente desde claves mucho más objetivadas y tecnificadas—, en esencia, para velar por el cumplimiento de las funciones de servicio público encomendadas a la corporación, a cuyo fin ésta debe remitir anualmente a las Cortes Generales el oportuno informe al respecto. Y, en segundo lugar, la supervisión del cumplimiento de esa misión de servicio público por la llamada “autoridad audiovisual” (el proyecto está pensando obviamente en el Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales, objeto de otro proyecto de ley al que después nos referiremos), la cual podrá adoptar las recomendaciones o las resoluciones que pre-

vea su regulación (arts. 39 y ss.). La dualidad de controles —parlamentario y de la autoridad audiovisual independiente— sobre el cumplimiento por la Corporación RTVE de su misión de servicio público podría, no obstante, generar algún tipo de disfunción, sobre todo porque, aunque también la autoridad audiovisual debe reportar al respecto a las Cortes Generales, el Proyecto de Ley atribuye a dicha autoridad ciertas funciones vinculantes que no se le atribuyen a las Cortes.

Régimen económico y financiero de la Corporación RTVE

El régimen económico, patrimonial y de contratación de la Corporación RTVE y sus sociedades filiales TVE y RNE será el jurídico privado propio de su forma de sociedad anónima, con las peculiaridades derivadas de su carácter de sociedad estatal (así, el ajuste de su actividad contractual a los principios de publicidad y concurrencia, salvo que la naturaleza de la operación resulte incompatible con ellos), más la regulación exhaustiva que hace el Proyecto de Ley sobre el régimen presupuestario de la Corporación RTVE y sus filiales (arts. 34-37), sus posibilidades limitadas de endeudamiento (tan sólo para inversiones en inmovilizado o para atender desfases temporales de tesorería, conforme al artículo 21), etcétera.

Apartado fundamental en este terreno constituye el régimen financiero de RTVE. Como señala la exposición de motivos del Proyecto de Ley, dicho régimen se basa “en una financiación mixta, con una subvención pública dentro de los límites marcados por las normas y los criterios de transparencia y proporcionalidad que establece la Unión Europea, y unos ingresos derivados de su actividad comercial sujetos a principios de mercado. Asimismo, se establece la posibilidad de incorporar reglas adicionales sobre las limitaciones de emisiones publicitarias a las previstas para los operadores privados de televisión, a concretar en los contratos-programa”.

En efecto, el contrato-programa a acordar entre el Gobierno y la Corporación RTVE determinará las aportaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado destinadas a la prestación del servicio público de radio y televisión (art. 32.1.b), es decir, la subvención pública, que se consignará en aquéllos como “compensaciones por el cumplimiento de las obligaciones de servicio público” y de

La televisión pública estará obligada a realizar una contabilidad analítica, que distinga las aplicaciones de servicio público del resto de sus actividades.

manera diferenciada para TVE y RNE. Estas compensaciones “tendrán carácter anual y no podrán superar el coste neto del servicio público prestado en el correspondiente ejercicio presupuestario. A estos efectos, se considera coste neto la diferencia entre los costes totales de cada sociedad prestadora del servicio público y sus otros ingresos distintos de las compensaciones” (art. 33).

En suma, y como se ha expuesto en relación con las previsiones similares de carácter básico del Proyecto de LGA, definida la función del servicio público de radio y televisión en términos omnicomprendidos, tales compensaciones podrán asignarse por el monto total del coste de RTVE, restado el importe de los otros ingresos de RTVE (en esencia, los publicitarios). Podría pensarse que con este mecanismo se da respuesta a la “doble financiación” de la radiotelevisión pública, por quedar así limitada la eventual financiación pública a sólo lo no cubierto mediante ingresos publicitarios. Pero ya dijimos que ello no impediría que —si se incrementan los costes globales de la radiotelevisión pública—, al tiempo, pudieran aumentar tanto los ingresos publicitarios como la subvención pública. Por ello, tiene especial importancia, desde esa perspectiva de la no invasión por la radiotelevisión pública del mercado de los recursos publicitarios en desmedro de la radiotelevisión privada (además del código de conducta comercial sujeto en su cumplimiento al control por la autoridad audiovisual —disp. ad. 5ª— que debe establecer el Consejo de Administración de la Corporación RTVE), esa posibilidad prevista con carácter básico por la LGA de incorporar restricciones adicionales a las establecidas con carácter general por la

Ley 25/1994 a la emisión radiotelevisiva de publicidad, y que ahora, en concreto, el Proyecto de LRTVTE precisa para la radiotelevisión estatal; para RTVE (art. 32.1), será el contrato-programa el que, en su caso, establezca dichas restricciones adicionales.

Pero, a esta primera concreción del mecanismo de financiación del servicio público de radiotelevisión previsto con carácter básico por la LGA, el Proyecto de LRTVTE añade otras que vienen a dificultar la aludida posibilidad de expansión del gasto de RTVE y de su subvención pública. Su artículo 34 determina que, si al cierre de un ejercicio la compensación financiera pública supera el coste neto incurrido en tal periodo, el montante en exceso se minorará de la compensación presupuestada para el ejercicio siguiente. Y, aunque, no dice qué pasaría si el montante es *en defecto* —lo que, en teoría, permitiría que ese defecto fuera enjugado con la compensación para el ejercicio siguiente—, es claro que el Consejo de Administración de RTVE deberá cuidarse de que no haya tal defecto, pues, llegado el caso, tal supuesto podría dar lugar a una de las causas para su cese (por ineficiencia de su gestión), mucho más teniendo en cuenta que el Proyecto de Ley prohíbe el endeudamiento de RTVE.

Por lo demás, el artículo 37.5 del Proyecto de Ley incluye una previsión determinante para que sólo puedan ser cubiertas por la subvención pública, por tal compensación, las auténticas actividades de servicio público de RTVE y no el coste global de ésta: la obligación de RTVE y sus sociedades de llevar un sistema de contabilidad analítica con cuentas separadas de las actividades de servicio público y del resto de actividades, precisamente para posibilitar una determinación específica y objetiva del “coste neto”.

Desarrollo del servicio público y su cobertura financiera

Las anteriores previsiones, ciertamente novedosas, en esencia consistentes en la radicación en RTVE de un servicio público objetivamente definido y cubierto, sólo él en cuanto tal, por la financiación pública (y, obviamente, de indudables consecuencias, pues hasta hoy RTVE no tiene jurídicamente enmarcada de un modo diferenciado su función de servicio público, ni estrictamente limitada su financiación), son, además, objeto en el Proyecto de Ley de una serie de instrumentos jurídicos

dirigidos a su efectivo cumplimiento y que se ajustan al siguiente esquema.

Las Cortes Generales aprobarán **mandatos-marco**, de nueve años de vigencia, para la Corporación RTVE, en los que se concretarán los objetivos generales y las líneas estratégicas de la función de servicio público que la misma tiene encomendada (arts. 4 y 25). A su vez, los objetivos generales del mandato-marco serán desarrollados cada tres años mediante **contratos-programa** acordados por el Gobierno con la Corporación RTVE (art. 4). En estos contratos-programas, se establecerán los objetivos y las obligaciones específicas que deben cumplir los diferentes canales de radio y televisión y los servicios conexos e interactivos, así como sus programaciones, de RTVE (art. 25.2) en el ejercicio de la función de servicio público encomendada por el Estado para ese período de tres años (art. 32.1a); las aportaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado destinados a la prestación del servicio público de radio y televisión; y los efectos derivados del incumplimiento de los compromisos acordados (la “autoridad audiovisual” debe remitir al Gobierno un informe previo sobre el proyecto de contrato-programa, y el Gobierno, informar a las Cortes Generales sobre el contenido, la ejecución y los resultados del mismo).

4. El proyecto de creación del Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales

La existencia de un organismo o autoridad reguladora independiente y neutral para el sector audiovisual es una realidad hoy generalizada en muchos países. Se pretende con ello, y como sucede en otros campos en que están concernidos los derechos fundamentales y las libertades públicas —en este caso, la libertad de comunicación e información—, garantizar el efectivo ejercicio de dichas libertades. Éstas podrían verse condicionadas si las competencias administrativas de regulación y supervisión están radicadas en la administración pública general, de suyo dependiente del Gobierno y jerarquizada, por el riesgo de una posible politización de la actuación de la Administración en desmedro del pluralismo y de la efectividad de tales libertades. Por lo demás, de no existir esa autoridad audiovisual independiente, la cuestión se complicaría un tanto más, porque, ante la existencia, como es el caso, de un potente sector público audiovisual, la Administración vendría

a asumir al tiempo el doble papel de instancia reguladora y supervisora, y de operador regulado y supervisado; en suma, de juez y parte.

Sin embargo, pese a las diversas iniciativas adoptadas a tal fin en los últimos años (solicitud, en 1995, por el Senado de la creación de esa autoridad audiovisual independiente; suscripción por España de la Recomendación del Consejo de Europa de 2000 instando a los Estados miembros a la creación de autoridades audiovisuales independientes), hasta ahora no existe en nuestro país, en el ámbito estatal, un organismo de estas características, aunque contemos ya con ejemplos en algunas comunidades autónomas (Cataluña, Navarra, Andalucía, etcétera). Pues bien, como tercera medida de la anunciada reforma del marco normativo de nuestro sector audiovisual, se proyecta la creación de dicho organismo para el ámbito estatal, el Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales.

Naturaleza y fines del Consejo

El Proyecto de Ley de Creación del Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales define a éste como “autoridad independiente encargada de la supervisión del sector audiovisual en el ámbito de las competencias del Estado”, reconociéndole a tal fin propia personalidad jurídica y capacidad de obrar, así como autonomía de actuación, decisión y gestión respecto de las administraciones públicas. Consecuentemente, lo configura (art. 1) como un organismo público de los previstos en la disposición adicional 10^a.1 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, precepto éste que en nuestro Derecho da cobertura a las llamadas administraciones independientes.

El Proyecto de Ley atribuye al Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales estos fines: velar por el respeto de los derechos y las libertades en el ámbito de los medios de comunicación audiovisual públicos y privados; garantizar la transparencia en la propiedad de los medios de comunicación audiovisual, el pluralismo y la libre competencia; supervisar el cumplimiento de las misiones de servicio público encomendadas a la radio y la televisión de titularidad estatal; e impedir cualquier forma de discriminación y proteger la dignidad de las personas y los derechos de los telespectadores y radioyentes, en particular los de la infancia y la juventud,

tanto en la programación como en los contenidos publicitarios (art. 2).

La mera evocación del panorama actual de nuestro sector audiovisual, donde tantas cuestiones se suscitan en relación con los bienes y los valores que tales fines tratan de garantizar y que hasta ahora no han tenido una respuesta institucional satisfactoria, demuestran la oportunidad de la creación de dicho consejo y la alta misión que el Proyecto de Ley le encomienda.

Funciones y potestades del Consejo

Para el cumplimiento de tales fines, el Proyecto de Ley reconoce al Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales un amplio repertorio de funciones y competencias que podemos agrupar como sigue:

- *Administrativas:* Recibir y tramitar las notificaciones de los titulares de los servicios de difusión y de los canales y los servicios conexos, previstas en la legislación audiovisual (cf. el análisis anteriormente efectuado sobre el Proyecto de LGA), a efectos del inicio de su actividad, y llevar el Registro Estatal de Radio y Televisión; emitir informe preceptivo, aunque no vinculante, en los concursos para el otorgamiento de las licencias para la prestación del servicio de difusión de radio y televisión, así como para la renovación de las mismas; informar preceptivamente en los procedimientos para la autorización de las operaciones de concentración de empresas con presencia en el sector audiovisual; resolver las consultas que se le formulen sobre las limitaciones a la titularidad de licencias de televisión o de radio previstas en la legislación general audiovisual; y recaudar y gestionar las tasas por licencias de radio y televisión reguladas por el propio Proyecto de Ley (art. 3, apartados. f, g, i, k y n).
- *De supervisión:* vigilar el cumplimiento de las obligaciones previstas en la legislación general audiovisual por parte de los titulares de servicios de difusión, los titulares de canales y los prestadores de servicios conexos, ejerciendo las correspondientes potestades de control, inspección y sancionadora (art. 3, h) (repárese en que el precepto, que no distingue entre medios públicos y privados; resultará aplicable a todos ellos). Además, en el caso de la radio y la te-

levisión pública de titularidad estatal, ejercer las funciones relativas al servicio público de radio y televisión de titularidad estatal conforme a su normativa reguladora (cf. lo expuesto anteriormente sobre el Proyecto de Ley de Radio y Televisión de Titularidad Estatal). A este fin, podrá dictar resoluciones vinculantes, velará por el cumplimiento del Código de Conducta Comercial (que, según prevé el Proyecto de Ley de Radio y Televisión de Titularidad Estatal, ha de aprobar el Consejo de Administración de la Corporación RTVE) y elaborará un informe anual en el que evaluará el grado de cumplimiento de la función de servicio público y su financiación (art. 3, e).

- **Normativas:** Dictar, cuando la legislación así lo disponga, circulares dirigidas a las entidades que operen en el sector, que serán vinculantes una vez publicadas en el Boletín Oficial del Estado (art. 3, b).
- **Consultivas:** Emitir, con carácter preceptivo, informe sobre los proyectos de disposiciones de carácter general relativos al sector audiovisual; elaborar estudios, informes y dictámenes a iniciativa propia o a instancia de las Cortes Generales o del Gobierno sobre cualquiera de las materias de su competencia, así como un informe anual sobre el desarrollo de los medios audiovisuales, que entregará al Gobierno para su remisión a las Cortes; y proponer al Gobierno la elaboración de disposiciones generales reguladoras de la actividad audiovisual (art. 3, a, c, d, y art. 11).
- **De mediación y arbitraje:** Promover acuerdos de autorregulación del sector en materia de contenidos audiovisuales y contribuir al establecimiento de fórmulas eficaces de verificación preventiva y resolución extrajudicial de controversias; y ejercer funciones arbitrales o de mediación para resolver controversias que se produzcan en las relaciones contractuales entre editores independientes de canales de televisión y servicios de difusión, así como las que puedan producirse entre éstos y los consumidores y usuarios, en particular, en los servicios de pago (art. 3, k y m).

En el ejercicio de las anteriores competencias, dispone de las correspondientes potestades administrativas. A tal fin, el Proyecto de Ley le reconoce expresamente la de

querir de los operadores públicos o privados de radio y televisión los datos necesarios para el ejercicio de su actividad (la información así obtenida será confidencial y no podrá ser utilizada para fines distintos a los previstos en la legislación audiovisual) (art. 3.1); adoptar, antes de iniciado el procedimiento correspondiente, las medidas cautelares oportunas para asegurar la eficacia del laudo o resolución que pudiera adoptar (art. 3.2); y ejercer las oportunas acciones judiciales, y específicamente la acción de cesación y rectificación en materia de contenidos audiovisuales (art. 3.3) (cf. nuestro anterior análisis del Proyecto de LGA).

Organización y régimen jurídico

El Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales estará compuesto por su presidente y seis consejeros, uno de los cuales será elegido como vicepresidente en la forma que determine el reglamento del propio consejo (éste designará un secretario, no consejero, que actuará con voz y sin voto). Tanto el presidente como los consejeros serán nombrados mediante Real Decreto por el Gobierno, a propuesta del Congreso de los Diputados aprobada por mayoría de dos tercios, entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional, debiendo hacerse la propuesta previa solicitud de comparencia de los candidatos ante el Congreso de los Diputados con el fin de que éste pueda informarse sobre su idoneidad para el cargo.

El mandato del presidente y los consejeros será de seis años, sin que puedan ser reelegidos, y sólo podrán cesar en el cargo por las causas objetivas tasadas del artículo 5 del Proyecto. Los miembros del consejo estarán sujetos al régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración y al deber de estricta reserva durante su mandato y los dos años siguientes a la fecha de su cese, respecto de los datos que hubieran conocido en el ejercicio del cargo (arts. 5 y 6). El presidente, el vicepresidente y los consejeros forman el Pleno del Consejo, órgano de gobierno y decisión del mismo y le corresponde aprobar el reglamento de régimen interior del consejo (art. 7).

El consejo, en el ejercicio de sus funciones, se regirá por su Ley de creación y las normas que la desarrollen, por la legislación básica audiovisual y por la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y

La aprobación del Proyecto de Ley de Creación del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales significará un cambio radical en el marco institucional del sector audiovisual en España.

demás normas administrativas generales (art. 1.3), y, en concreto, en cuanto a su régimen económico y financiero, la legislación reguladora del patrimonio de las administraciones públicas y la Ley General Presupuestaria. Sus disposiciones y resoluciones ponen fin a la vía administrativa (y, por tanto, podrán ser impugnadas directamente ante la jurisdicción contencioso administrativa). No obstante, los laudos que dicte en ejercicio de su función arbitral tendrán la eficacia establecida en la Ley 60/ 2003, de Arbitraje (art. 3.4).

Virtualidad del Consejo como autoridad independiente

La aprobación del Proyecto de Ley de Creación del Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales significaría, sin duda, un gran cambio para el marco institucional de nuestro sector audiovisual, pues con ello se produciría una modificación radical del actual sistema de regulación, al atribuirse a una autoridad independiente funciones y potestades administrativas sobre el audiovisual hoy radicadas en la administración dependiente del Ejecutivo. Este hecho ha dado lugar a la sospecha de la politización en las actuaciones de ésta y, en todo, caso y sin más —y por el complejo de la Administración ante esa sospecha—, a la carencia de una adecuada regulación y supervisión de la actividad del sector (basta evocar a este respecto el más que dudoso cumplimiento hasta la fecha de las normas sobre los contenidos en televisión).

Una autoridad independiente que —hay que subrayarlo— extenderá sus funciones al conjunto del sector, es decir, no sólo en lo que respecta a los medios privados, sino también a los públicos, sometidos, así, en paridad de

trato a la misma supervisión básica que los privados. Funciones ejercidas por una instancia neutral, ajena a la dependencia jerárquica del Ejecutivo (los miembros del consejo estatal serán elegidos por las Cortes Generales) e incluso a la subordinación política a éste (pues el plazo del mandato de aquéllos supera el de una legislatura), y dotada, además, de importantes competencias, como las que hemos reseñado, e incluso aquellas otras que, sin estar expresas en el Proyecto de Ley, pudieran resultar inherentes a sus fines legalmente atribuidos.

El Proyecto de Ley da una adecuada configuración a esta autoridad independiente, en la línea de los ejemplos comparados, y puede dotar de objetividad y neutralidad a la acción reguladora y administrativa en esta materia. En lo que se refiere al acceso a la actividad radiotelevisiva y la explotación de los medios audiovisuales, pues, como hemos visto el control administrativo básico a tal fin (la notificación de la actividad a la Administración) se residencia, fuera del correspondiente departamento ministerial, en el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, al que, además, se le atribuye un importante papel en cuanto al otorgamiento por el Ministerio de Industria de las licencias para los servicios de difusión que utilicen el dominio público radioeléctrico. En este caso, el Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales deberá emitir un informe preceptivo previo que podrá proporcionar un claro fundamento objetivo —sirviéndole de oportuna motivación— a la decisión ministerial.

Pero también y sobre todo en lo que respecta a la necesaria garantía de bienes y valo-

res afectados por la comunicación, dadas las funciones de supervisión y sanción que se reconocen al consejo en materia de contenidos de la programación y la publicidad. En este sentido, quizá cupiera poner al Proyecto de Ley el reparo técnico de sus remisiones sólo genéricas al marco normativo sustantivo de la comunicación audiovisual, y la conveniencia de que en el mismo, o en la LGA o la LRTVTE también proyectadas, se efectuaran referencias más precisas para clarificar la competencia del Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales (por ejemplo, en la LGA y la LRTVTE, se atribuyen competencias a “la autoridad audiovisual”, en abstracto, y, aunque pueda presumirse se están refiriendo implícitamente a la autoridad audiovisual independiente, o sea, al Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales, no estaría de más clarificar que se trata, en efecto, de éste, pues, obviamente, también el Ministerio de Industria, por ejemplo, es autoridad audiovisual).

Una cuestión final de evidente interés es la relación de este consejo con las “otras autoridades audiovisuales”, es decir las de cada comunidad autónoma, existentes o que se puedan crear. El Proyecto de Ley no es en exceso explícito a este respecto, limitándose a la referencia a los convenios que uno y otras podrán suscribir (art. 12.2). Pero, dadas nuestras bases constitucionales sobre la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas (hay que tener en cuenta que el Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales ejercerá sus funciones sólo en el ámbito de la competencia del Estado), poco más podía hacer el Proyecto de Ley. Pero esto no significa que, por la vía de tales conve-

nios, no puedan lograrse las oportunas coordinación y cooperación o que el deseable buen funcionamiento del consejo estatal no pueda acabar suponiendo una referencia de primera mano para los análogos cometidos de las autoridades audiovisuales de ámbito autonómico. ■

1 El Real Decreto 944/2005, por otra parte, modifica el Plan Técnico Nacional de Televisión Digital Local, aprobado por Real Decreto 439/ 2004, de 12 de marzo, y modificado por Real Decreto 2268/ 2004, de 3 de julio, para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 3º.2 de la Ley 41/1995, en la redacción dada por la Ley 10/2005, reservando canales múltiples adicionales a los Cabildos y Consejos Insulares de Canarias y Baleares, respectivamente.

2 Véase: <http://radioslibres.eurosur.or/legal/LeyGeneralAudiovisual.doc>.

3 Además, y concomitantemente, modifica algunos preceptos de la Ley 25/1994 (disp. ad. de la LGA). Modifica, asimismo, determinados preceptos de la Ley General de Telecomunicaciones de 2003. En concreto, la disposición adicional 3ª de la LGA introduce en la LGT nuevos artículos 43 bis y 44 bis; da nueva redacción a sus artículos 47; 48.2; 48.11; 53.1); 54, o) y 54.s); añade a la LGT nuevas disposiciones adicionales 13ª y 14ª; y nueva disposición transitoria 11ª; y complementa las definiciones de su anexo. Todo ello, para regular la planificación del dominio público radioeléctrico en relación con la radio y la televisión; modificar el régimen de la AER y de la CMT; y habilitar al Gobierno para establecer el calendario del apagón analógico.

4 Art.6: que el prestador tenga la nacionalidad española, de un Estado de la Unión Europea o de un Estado tercero en condiciones de reciprocidad; domicilio en España si se trata de personas jurídicas; no participación de los no nacionales en el capital de aquéllas superior al 25 por ciento, salvo reciprocidad; etcétera.

5 Proyecto de Ley publicado en el *Boletín de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 52-1, de 26 de agosto de 2005.

6 La Ley proyectada deroga expresamente la Ley 4/1980, de 10 de enero, que aprobó el ERTV, aunque con una cláusula de mantenimiento de su vigencia “a los efectos previstos en la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión y la Ley 10/1998, de 3 de mayo, de Televisión Privada”, cuyo alcance es ciertamente bien ambiguo.

