

Las actuaciones de Organismos Independientes en la regulación de la televisión pública: los casos de Reino Unido y España

Ricardo Carniel Bugs

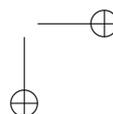
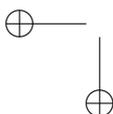
Universitat Autònoma de Barcelona, España

E-mail: ricardo.carniel@uab.cat

LOS estudios de audiencia constatan que de los tres canales de televisión más vistos en Francia, dos son públicos, y juntos concentraron más del 30 % de cuota de pantalla en el año 2008 (www.mediametrie.fr). En el complejo sistema audiovisual alemán, las dos grandes corporaciones públicas - ARD y ZDF – ocupan, respectivamente, el primer y el segundo puesto en el ranking de audiencia acumulada desde el último mes de enero (www.quotenmeter.de). En el Reino Unido, el primer canal de la BBC mantiene el liderazgo desde los años 80, cuando empiezan los registros de audiencia y, pese a la multiplicación de emisoras, su media de *share* siempre estuvo por encima del 21 % (www.barb.co.uk). La emisora estatal de España afronta una competencia más feroz, pero la medición del consumo de TV indica que desde diciembre del año pasado, La 1, de Televisión Española, es el más visto de los canales generalistas (www.formulatv.com). Además, si analizamos los números por Comunidades Autónomas, las emisoras públicas de gestión autonómica también destacan. En Cataluña, los informativos líderes de audiencia son los de TV3; y en Andalucía, durante todo el primer semestre de 2009, Canal Sur superó a todos los operadores de cobertura estatal.

La existencia de empresas públicas de radiodifusión forma parte de la historia de la comunicación en Europa. En gran parte del continente, la televisión nació y se desarrolló bajo el modelo de gestión estatal. Asimismo, los datos presentados¹ demuestran que la televisión pública no se quedó atrás. La audiencia garantiza a estos canales una posición destacada en el panorama audiovisual. Eso sí, en los últimos años algunos países iniciaron reformas estructurales de sus emisoras, tanto en los modelos de financiación y gestión como también en la línea editorial y los contenidos, buscando garantizar ma-

¹Consultados a 15 de agosto de 2009.



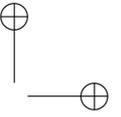
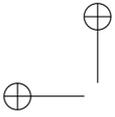
por transparencia y pluralismo en los medios públicos. Dichas reformas son apoyadas o impulsadas desde organismos reguladores independientes, instituciones nacidas para ejercer la regulación del audiovisual con autonomía respecto al mercado y al poder político. En este sentido, el presente estudio² se propone verificar las actuaciones de los organismos reguladores independientes de Reino Unido y España. ¿Qué papel desempeñan dichos entes en la regulación específica de los medios públicos?

En el caso británico, la *Communications Act* de 2003 impulsó importantes cambios, empezando por la puesta en marcha de un nuevo organismo independiente, *the Office of Communications* (Ofcom), dotado de amplios poderes sobre telecomunicaciones y audiovisual. La posterior revisión de la *Royal Charter* de la BBC consolidó esa tendencia, y estableció una nueva relación de competencias compartidas. En España, los medios públicos estatales también pasaron recientemente por reformas. Sin embargo, el Estado español es un caso anómalo en la Unión Europea, porque la creación de un organismo regulador independiente para el audiovisual no pasa de ser un proyecto desde hace muchos años. Algunas Comunidades Autónomas dan el ejemplo opuesto. Los ya conocidos Consejos Audiovisuales de Cataluña, Navarra y Andalucía se erigen como autoridades reguladoras, para supervisar el sector en cada Comunidad. En Andalucía y Cataluña, en donde la televisión pública autonómica tiene mucha más audiencia que varios canales de cobertura estatal, el trabajo de los Consejos Audiovisuales es especialmente relevante. A partir de las actuaciones³ de los organismos reguladores en los últimos cinco años (2004-2008), podremos verificar si dichos organismos contribuyen a convertir las emisoras públicas en referencias de eficiencia y calidad audiovisual, renovando y reforzando la misión de servicio público de la radiodifusión. El contenido de este artículo forma parte de un estudio más amplio, que analiza los organismos reguladores del audiovisual en Europa y países del Mediterráneo, cuyos resultados conformarán nuestra investigación doctoral⁴.

²Con el apoyo de la Universitat Autònoma de Barcelona.

³Publicadas en los Informes Anuales de cada organismo.

⁴Desarrollada en el marco de la Investigación titulada "La construcción social del espacio euro mediterráneo en los medios de comunicación. La información en prensa y televisión" (CSO2008-01579/SOCI), financiada por el Ministerio español de Ciencia e Innovación (2009-2011). Investigadores por orden alfabético: Hassan Abbas, María Luz Barbeito, Tayeb Boutbouqalt, Olga del Río, Natalia Fernández, Abdelouhad Elimrani, Elisabet García Altadill, Juan



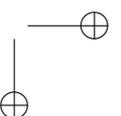
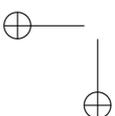
La independencia de los Organismos Reguladores

Antes de entrar en los casos de los que se ocupa nuestro estudio, presentaremos algunas reflexiones acerca del carácter independiente conferido a los organismos reguladores en cuestión. El sector audiovisual es un mercado sensible, en el que compiten varios intereses económicos, políticos o ideológicos, y además incide sobre valores constitucionales y derechos fundamentales de los ciudadanos (Tornos Mas, 1999). En este sentido, se debe encargar su regulación a un organismo que actúe con autonomía. En el ámbito jurídico, estos entes se abarcan en la categoría general de las Autoridades Administrativas Independientes (AAI), una constante histórica caracterizada por un alto nivel de autonomía funcional respecto al poder público o económico (Salvador, 2002). La premisa central es dejar bien clara la separación entre los actores que operan en el sector y quién tiene el poder de regular el mismo. Situaciones ambiguas, tal como la adscripción, pueden generar inseguridad jurídica y el incorrecto funcionamiento del regulador (Betancor, 2000).

Los principios generales son similares, pero la diversidad que caracteriza a Europa también se refleja en la configuración de los entes reguladores en cada país. El ámbito territorial, las competencias y las potestades legales son algunos de los aspectos que muestran muchas variaciones. A partir de la revisión de estudios que retratan las diferentes experiencias en Europa⁵, identificamos características necesarias para viabilizar la independencia del organismo regulador, reunidas en la propuesta presentada en la Figura 1:

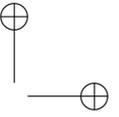
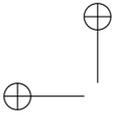
Antonio García Galindo, Francisco Martínez Lucía Molina, Nieves Ortega, Elisabeth Peña, José María Perceval, José Manuel Pérez Tornero, Fernando Sabés, Susana Tovías, Sahar Taalat, Teresa Velázquez (Investigadora Principal). Becarios del proyecto: Ricardo Carniel Bugs, Valentina Saini. Doctorandas: Cristina Marques y Elsa Soro.

⁵Ver INA (1996), Tornos Mas (1999), Moragas y Prado (2000), OSI/EUMAP (2005), EPRA (2007).



Organismo Independiente de Regulación del Audiovisual	
Criterio Elemental	Variables
· Organismo Público creado por norma expresa legalmente.	Ley, Decreto u otro mecanismo jurídico vigente en determinado territorio.
· Personalidad Jurídica propia.	Doctrina jurídica del Estado en cuestión.
· Estructura Colegiada; · Miembros de reconocida vinculación con las materias, inamovibles en su tiempo de mandato y régimen de incompatibilidad con otras actividades.	Número de integrantes, tiempo de mandato, forma de elección y de exclusión, y todo lo referente a los trabajos internos del organismo, como, por ejemplo, la mayoría necesaria para una votación.
· Autonomía económico-financiera; · Prestación pública de cuentas y actividades.	Fuentes de ingreso, elaboración de presupuesto, forma de rendición de cuentas, administración, patrimonio.
· Ámbito territorial proporcional.	Estatal o fraccionado, de acuerdo con la estructura del Estado.
· Competencia sobre mercado y contenidos; · Competencia sobre medios públicos y privados.	Reparto de competencias con otro ente de la misma configuración
· Disponibilidad de todos los medios legales de intervención; · Potestad normativa; · Potestad inspectora y arbitral; · Potestad fiscalizadora y sancionadora;	Proposición de leyes y desarrollo de normas a partir del marco legal. Aplicación directa o indirecta de la sanción.
· Los actos reguladores ponen fin a la vía administrativa, siendo pasibles de recursos ante el poder jurídico.	Tribunal o instancia jurídica acorde con el marco legal correspondiente.

Figura 1: Fuente: Carniel Bugs (2008: 70)



Las actuaciones de Organismos Independientes en la regulación de la TV 47

Los mecanismos que visan la independencia de los organismos reguladores ganan legitimidad y conforman una tendencia entre países democráticos, principalmente a partir del respaldo de instancias supranacionales. En marzo de 2008, el Consejo de Europa (CE) publicó una declaración sobre las autoridades reguladoras del audiovisual. Con este documento, el CE recuperó la Recomendación publicada en el año 2000, en la cual llamaba a los Estados a crear organismos reguladores con independencia respecto a los gobiernos y al mercado, y a fomentar su efectiva aplicación. En aquel momento, el CE ya se manifestaba sobre la importancia de asegurar la independencia de las autoridades para la adecuada regulación del audiovisual. La última Declaración⁶, de 2008, ratificó esa posición, amparada por estudios de la *European Platform of Regulatory Authorities* (EPRA) y del *Open Society Institute* (OSI).

Por otra parte, el posicionamiento de la Unión Europea no es tan contundente, aunque también apunta en la misma dirección. La nueva Directiva de Servicios de Medios Audiovisuales, de 2007, declara que la regulación será ejercida por organismos independientes, pese a que ningún artículo exija explícitamente la creación de un organismo independiente a los Estados que aún no lo hayan hecho⁷. De todos modos, España es el único Estado miembro de la UE que todavía no dispone de un organismo independiente a nivel estatal, el caso opuesto al del Reino Unido, tal como veremos a continuación.

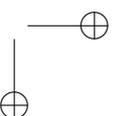
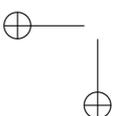
La relación entre la BBC y el nuevo organismo regulador británico

Más de 70 años después de sus primeras experiencias televisivas, el Reino Unido cuenta, actualmente, con cerca de 650 canales de TV⁸. Además de ser pionero en la radiodifusión, tiene un vínculo histórico con las Autoridades Administrativas Independientes (AAI), allí llamadas *quangos* – acrónimo

⁶Disponible en http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/media/

⁷Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre, por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea nº L 332, de 18/12/2007.

⁸Datos de 2007, según www.ofcom.org.uk



de *quasi autonomous non governmental organizations*. Los *quangos* o *regulatory bodies* son una tradición secular “...según la cual es un principio de buen gobierno el delegar en autoridades locales y en cuerpos profesionales la responsabilidad de administrar la mayor parte de los servicios públicos” (Be-tancor, 1994: 57). Sus estructuras y responsabilidades son diversas pero, en general, buscan la participación de los sectores implicados para legitimar las políticas públicas y consolidar la autonomía.

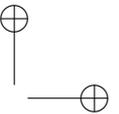
Después de los Estados Unidos, con su *Federal Communications Commission*, el Reino Unido fue el primer país en establecer organismos reguladores para el audiovisual. Casi simultáneamente al nacimiento de la Independent Television (ITV), en los años 50, se creó la *Independent Television Authority* (ITA), encargada de velar por el cumplimiento de las condiciones impuestas al operador comercial⁹. Del mismo modo, surgieron la *Radio Authority*, la *Broadcasting Complaints Commission*, el *Broadcasting Standards Council*, entre otros. Al final del siglo XX, convivían en el panorama audiovisual británico hasta cinco organismos distintos para regular la radio y la televisión, además de una autoridad para las radiocomunicaciones y otra para las telecomunicaciones. Debido a su tradición de independencia, *the British Broadcasting Corporation* (BBC), la televisión pública por excelencia, se mantenía más “alejada” de reguladores independientes. Los cambios empezaron en 2002 con la creación de la *Office of Communications* (Ofcom).

El nuevo organismo aglutinó los poderes y las funciones de los entes que existían hasta entonces, configurándose como un regulador convergente. Sus obligaciones van desde la optimización del espectro radioeléctrico hasta la manutención del pluralismo en los medios audiovisuales. Para atender a tan compleja misión, fue necesaria una también compleja estructura del organismo y muchas potestades para ejercer su trabajo con un alto nivel de autonomía (Carniel Bugs, 2008). En aquel momento, la Ley creadora de la Ofcom¹⁰ no le otorgaba competencias específicas sobre los medios públicos, hasta la posterior entrada en vigor de la nueva *Communications Act*¹¹. El texto reservó un

⁹En los años 70, la ITA fue transformada en *Independent Broadcasting Authority* (IBA) y, en los 90, se fusionó con la *Cable Authority* para formar la *Independent Television Commission* (ITC).

¹⁰Office of Communications Act 2002, texto íntegro disponible en www.opsi.gov.uk/acts/acts2002/ukpga_20020011_en_1

¹¹Communications Act 2003, disponible en www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/20030021.htm



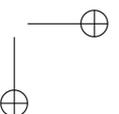
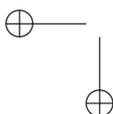
Las actuaciones de Organismos Independientes en la regulación de la TV 49

papel protagonista al servicio público de radiodifusión y a la Ofcom, como autoridad reguladora del mismo, aunque la creación de la Ofcom no supuso la desaparición de entes como el Consejo Rector para la BBC y la *Welsh Authority*, autoridad para el servicio galés de radiodifusión (S4C). Para mantener la histórica independencia editorial de los medios públicos, cuestiones como la exactitud o imparcialidad informativa siguen bajo la tutela del sistema de autorregulación de dichas empresas. Pero la nueva norma asignó a la Ofcom funciones específicas sobre los medios públicos, que observaremos a partir de ahora, dando prioridad a las actuaciones relativas a las emisoras de televisión de cobertura estatal, con especial énfasis en la BBC.

Una de las primeras tareas encargadas al nuevo ente regulador fue la realización de las llamadas Revisiones Estratégicas, una de ellas sobre el Servicio Público de Televisión, amplios estudios que parten de consultas públicas, en las que participaron todos los interesados, de la industria a los ciudadanos. La Revisión Estratégica de la TV fue un largo proceso de tres fases. Los objetivos eran constatar si los operadores de TV cumplían con su misión de servicio público y elaborar propuestas para fortalecer la televisión estatal en el futuro. Esta revisión generó varias controversias, principalmente entre la Ofcom y la BBC, sobre el modelo de servicio público de televisión (Petit, 2006). Al final, las principales conclusiones indicaron al Gobierno la importancia de mantener los valores del servicio público y originaron recomendaciones sobre financiación y programación, para cada uno de los operadores británicos que tienen obligaciones de servicio público. En el caso de la BBC, la revisión propuso un nuevo modelo de gestión, introduciendo competencias reguladoras por parte de la Ofcom, que antes estaban reservadas a los organismos internos de la Corporación.

El nuevo modelo fue aprobado en 2006, cuando la BBC tuvo su *Royal Charter* renovada, con cambios propuestos por la Ofcom¹². Posteriormente, el organismo regulador volvió a publicar algunas consideraciones, entre ellas la recomendación de que se estudiaran nuevas formas de financiación y rendición de cuentas para la televisión estatal. En la práctica, la Ofcom pasó a convivir mucho más cerca del Consejo de Gobierno de la BBC, que tuvo que compartir o ceder a la Ofcom determinados aspectos de regulación. Uno de ellos es la elaboración de una Evaluación de Impacto sobre el mercado, siem-

¹²Disponible en: www.bbccharterreview.org.uk/publications/cr_pubs/pub_royalcharter06.html



pre y cuando la BBC proponga crear o modificar un servicio. En 2007, se realizó la primera evaluación sobre la propuesta de la BBC de ofertar programas a la carta y descargas de contenidos (servicio llamado iPlayer)¹³.

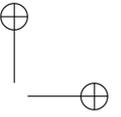
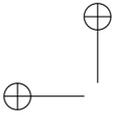
La Ofcom también conquistó más responsabilidades sobre los contenidos de los medios públicos. A partir de la Revisión Estratégica, fueron establecidos tres niveles de regulación para los operadores de TV, con elementos escalonados, de acuerdo con la clase de los operadores, su ámbito de cobertura, tipo de licencia, etc. Son criterios específicos que consideran la política de programación de las emisoras para verificar el grado de cumplimiento de su misión de servicio público. El segundo paso fue la reforma del *Broadcasting Code*, el conjunto de normas sobre los contenidos audiovisuales y uno de los elementos de mayor repercusión en la regulación del audiovisual británico¹⁴. Así, los programas de radio y TV también ganaron un nuevo y unificado marco legal a seguir, en el que se destacan la atención a los menores de edad, ya que, por primera vez, el Código pasó a exigir explícitamente la protección a los menores de 18 años, y también la salvaguardia de la libertad de expresión - con nuevas normas en materia de “daño y delito”, bajo criterios de contexto de un programa, hora de emisión y expectativa de la audiencia.

Para supervisar los contenidos audiovisuales, la Ofcom no dispone de un sistema de vigilancia de las emisoras, a diferencia de otros entes europeos, por lo que son fundamentales las denuncias de los espectadores a través del *Ofcom Contact Centre* (OCC). Los dos programas de TV que provocaron las mayores avalanchas de quejas fueron emitidos por canales públicos (BBC y *Channel 4*). Ambos fueron analizados por la Ofcom, que no encontró incumplimientos en el primer caso - aunque advirtió a la emisora -, pero sí lo hizo en el segundo, obligando a la cadena a darle la razón al público y pedir disculpas. Las sanciones se tornaron más severas en 2007, cuando la Ofcom encontró innumerables irregularidades en varios concursos televisivos en los que el público participaba vía teléfono¹⁵. Aparte de revisar las normas de los concursos, la Ofcom

¹³El estudio apuntó aspectos positivos como una oferta de valor añadido al ciudadano que paga el canon que financia la TV pública, pero también alertó sobre las posibles consecuencias en las inversiones de la iniciativa privada.

¹⁴La consulta pública sobre la norma generó más de 900 respuestas de individuos, entidades o grupos sociales.

¹⁵Caso conocido como “*the phone-in scandal*”, ver <http://www.ofcomwatch.co.uk/the-gmtv-phone-in-scandal-was-ofcom-too-soft>



Las actuaciones de Organismos Independientes en la regulación de la TV 51

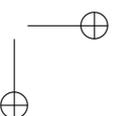
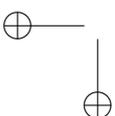
repartió las mayores multas nunca antes impuestas. Una de ellas (1.500 mil £) fue impuesta a un operador público, *Channel 4*. Por motivos similares, la BBC tuvo cinco programas sancionados, incluido su concurso infantil. Además, en el período que analizamos, la BBC fue penalizada en diversas ocasiones por la emisión de contenidos inadecuados, incluidas la estimación total o parcial de denuncias por invasión de privacidad o tratamiento injusto.

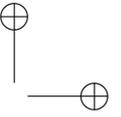
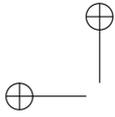
Tal y como hemos mencionado, priorizamos a las actuaciones de la Ofcom relativas a la BBC por la representatividad de dicha emisora, pero en el período que abarca nuestro estudio, la Ofcom también actuó junto a los demás canales públicos de TV británicos. Algunos ejemplos fueron la aprobación del Plan Corporativo del Servicio Gaélico (programación televisiva específica para Escocia) y la revisión financiera de *Channel 4*, en la que consideró que el operador debería mantenerse como una entidad sin ánimo de lucro, aunque advirtió de los posibles retos frente a la digitalización. Para finalizar, destacan diversas medidas tomadas por la Ofcom que, aunque también se apliquen a la TV comercial, tuvieron impacto en los medios públicos, tales como las nuevas directrices de emisiones de cuño político y el nuevo Código de Accesibilidad - sobre los servicios de subtítulo y audiodescripción, que benefician a personas con discapacidades visuales o auditivas. Estas medidas están compiladas en el Informe Anual del Servicio Público de Radiodifusión, publicado anualmente desde 2007.

Con relación a la publicidad, la Ofcom comparte la regulación con la *Advertising Standards Authority (ASA)*, el órgano de autorregulación de las empresas publicitarias. Fueron derivadas a la ASA las tareas de supervisión de los contenidos publicitarios, mientras la Ofcom conservó la competencia sobre la cantidad de publicidad, la distribución de los intervalos comerciales en la programación (vinculados a la Política Europea) y todo lo relativo a la publicidad política e institucional pública.

España: el ejemplo autonómico frente al déficit estatal

Del mismo modo que el vecino anglosajón, la televisión española empezó como monopolio estatal, pero no fue hasta finales de la década de los 80 que el país pudo desarrollar un sistema audiovisual mixto. Entre los cerca de 1100





canales de TV disponibles actualmente¹⁶, la emisora estatal, Televisión Española (TVE), ocupa un lugar de destaque en la preferencia del público. A partir de 2006, la corporación pública sufrió una reestructuración¹⁷, una de las medidas del Gobierno español para reformar el sector audiovisual. Sin embargo, España es el único Estado comunitario que no tiene un organismo regulador independiente para el audiovisual¹⁸. El proyecto de un Consejo Superior Independiente circula por las instancias legislativas desde los años 90, pero los intereses partidistas impiden el acuerdo político necesario para su aprobación (Carreras, 2000). Mientras se negocia una nueva Ley del Audiovisual, que incluiría el nuevo regulador, algunas Comunidades Autónomas se adelantaron. Debido al reparto de competencias, estas CCAA constituyeron medios audiovisuales gestionados por los gobiernos autonómicos. Son ejemplos históricos el País Vasco, Cataluña, Andalucía, Galicia, – y, más recientemente, casos como el de Aragón o las Islas Baleares. De entre estas CCAA, dos se destacan por la creación de un organismo regulador independiente que actúa en los límites autonómicos, Cataluña y Andalucía¹⁹.

Cataluña

En 1983, amparada por la Ley del Tercer Canal²⁰, Cataluña fue la segunda autonomía española en constituir su empresa de televisión, hoy llamada *Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals* (CCMA)²¹. En la actualidad, la oferta televisiva en Cataluña es de más de 250 canales públicos o comercia-

¹⁶Entre las diferentes plataformas de transmisión y ámbitos de cobertura, según el Observatorio Europeo del Audiovisual (Yearbook Online Premium Service 2007).

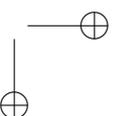
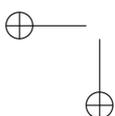
¹⁷Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal.

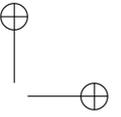
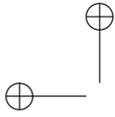
¹⁸Considerando los criterios de independencia presentados anteriormente.

¹⁹La Comunidad Foral de Navarra también cuenta desde 2002 con un organismo regulador independiente, el Consejo Audiovisual de Navarra, pero no tiene medios públicos autonómicos, por lo que no consideraremos su caso en este trabajo.

²⁰Ley 46/1983, de 26 de diciembre, publicada en el BOE n° 4, de 5/01/1984.

²¹Creada originalmente como Corporación Catalana de Radio y Televisión (CCRTV) el 18/05/1983, ley publicada en el Diario Oficial de la Generalitat del 14 de junio. Las emisiones de radio empezaron en junio y la transmisión televisiva, en enero de 1984.





Las actuaciones de Organismos Independientes en la regulación de la TV 53

les²². Esta Comunidad también fue pionera en desarrollar un ente regulador. En 1996, nace el *Consell de l'Audiovisual de Catalunya* (en adelante CAC), un órgano asesor, adscrito a la Presidencia de la *Generalitat*. Esto es, la primera configuración del Consejo no fue la que entendemos como un organismo independiente. Sin embargo, mientras se ordenaba su funcionamiento de carácter consultivo, ya estaba abierto el debate para potenciar su actuación. En el año 2000, la Ley del CAC²³ reformuló el Consejo, otorgándole personalidad jurídica propia y una serie de potestades para actuar con independencia de las Administraciones Públicas. En pocos años, el Consejo Audiovisual catalán se ha convertido en un referente para otras autoridades reguladoras, también fuera de España²⁴. Pasadas las diversas reformas, el CAC se erige como protagonista en el entramado del sector audiovisual. Regula medios públicos y privados con jurisdicción en el territorio catalán, tiene competencia sobre los contenidos y también sobre criterios de mercado, con el fin de promover el pluralismo y evitar la concentración de medios. Desde 2007, es la autoridad que realiza todas las etapas que suponen la concesión de licencias a nuevos operadores audiovisuales y la renovación de los ya existentes.

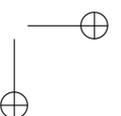
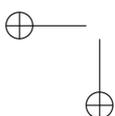
Su Ley de creación y su Estatuto Orgánico no determinan tareas específicas relacionadas con los medios de gestión pública, a excepción de observar el cumplimiento de la misión de servicio público (que en diferente grado también afecta a los operadores privados). Es a partir de 2006, con la entrada en vigor de la *Llei de Comunicació Audiovisual de Catalunya*²⁵ que el CAC empieza a tener más claro su rol en la regulación de los medios públicos, especialmente con relación a los gestionados por la *Generalitat*. El nuevo texto estipula que el Consejo debe analizar y emitir informes sobre la idoneidad profesional de los candidatos a formar el Consejo de Gobierno de la CCMA, antes de la elección parlamentaria, y que el CAC también debe emitir un Informe preceptivo sobre el Contrato-Programa a ser firmado entre el Gobierno y la Corporación.

²² Informe Anual del CAC de 2006. Los datos incluyen operadores estatales, autonómicos y locales, de todas las plataformas tecnológicas de transmisión, que utilizan señal analógica y/o digital.

²³ Ley 2/2000, de 4 de mayo, publicada en el BOE nº 137, de 08/06/2000.

²⁴ No entraremos en los detalles de las diversas modificaciones legales sufridas por el CAC, ampliamente trabajadas por nuestros referentes teóricos. Ver Tornos Mas (1999) y Milian (2004), entre otros.

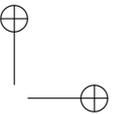
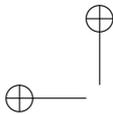
²⁵ Ley 22/2005, de 29 de diciembre, publicada en el DOGC 4543, de 03/01/2006.



En casos excepcionales en los que no se contradiga el Contrato-Programa, el CAC puede autorizar a la CCMA a participar directa o indirectamente en sociedades que presten servicios audiovisuales. La posterior aprobación de la nueva Ley de la CCMA, en 2007, ratificó la misión de servicio público de los medios autonómicos y las funciones del Consejo Audiovisual, además de introducir al CAC una nueva competencia, la de verificar el cumplimiento de los criterios establecidos para la publicidad institucional de las Administraciones. A partir de su normativa, analizaremos la relación del CAC con la *Televisió de Catalunya* (TVC), la unidad de la Corporación que gestiona los seis canales de televisión, siendo TV3 el que logra más audiencia.

En primer lugar destacamos el papel del CAC en el desarrollo legal y normativo del sector audiovisual catalán. Participó activamente en la elaboración de las nuevas leyes del audiovisual de Cataluña y de reforma de la CCMA. Además, todos los textos relacionados con el sector audiovisual deben recibir el visto bueno del CAC antes de ir a votación en el Parlamento de Cataluña. Aprobadas las normas, el CAC observa su cumplimiento a través de un seguimiento diario y continuado de la programación de los canales públicos, que da origen a Informes sobre la señalización de los programas, las cuotas de obras europeas, la emisión de publicidad (tiempo y contenidos), la protección de la infancia y adolescencia y la normalización de la lengua catalana y del aranés. En el 2004, fueron publicados cinco informes específicos sobre la TV pública catalana. El CAC también emitió más de 30 análisis de contenidos sobre todas las series y dibujos animados estrenados por los canales públicos, con especial énfasis en los dirigidos al público infanto-juvenil. A lo largo del tiempo, el CAC implementó nuevos estudios y aumentó la frecuencia de algunos, como el informe sobre el pluralismo político, que actualmente es mensual. Hasta 2008, fueron emitidas decenas de Informes sobre la programación de la TV pública, algunos generales y otros más específicos – la exhibición de imágenes violentas en un informativo, por ejemplo - y centenas de análisis sobre los productos de estreno.

Además, el CAC utilizó sus potestades inspectora y sancionadora para punir los incumplimientos legales. La supervisión de la programación, unida a las quejas que recibe la Oficina de Defensa de la Audiencia (ODA), permite al Consejo vigilar los contenidos. En este sentido, la TV pública catalana fue sancionada en varias ocasiones. En 2004, el CAC determinó la retirada de anuncios publicitarios considerados irregulares e instó a TV3 a señalizar



Las actuaciones de Organismos Independientes en la regulación de la TV 55

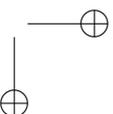
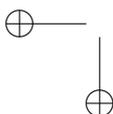
correctamente determinados programas, además de adecuar contenidos a las franjas horarias; en 2005, instó a la emisora a respetar los horarios de los informativos, a cambiar la clasificación señalizada de dos programas y aplicó la primera sanción económica por la emisión de publicidad irregular; en 2006, volvió a instar a la TV catalana en siete ocasiones a modificar la señalización de programas, determinó que la emisora se disculpara por el lenguaje ofensivo utilizado por un entrevistado e inició tres expedientes sancionadores por supuestas irregularidades en normas de publicidad; en 2007, aumenta el número de sanciones económicas: dos multas por la emisión de un vídeo musical considerado impropio para menores y otras cinco sanciones por diversas estrategias comerciales. Según el CAC, la emisora utilizó publicidad encubierta, emitió espacios de autopromoción vinculados a patrocinadores y retransmitió partidos de fútbol en pantalla dividida con publicidad, prácticas prohibidas por las normas comunitarias europeas (entonces Directiva Televisión sin Fronteras). En 2008, el CAC volvió a encontrar irregularidades relacionadas con la publicidad en la TV pública catalana. Fue impuesta otra multa por publicidad encubierta y el Consejo instó la suspensión de la emisión de dos anuncios.

Por último, de acuerdo con sus atribuciones, desde 2007 el CAC supervisa la publicidad institucional pública. En un primer momento, se exigió una autorización previa del Consejo para la emisión de la publicidad, pero después se produjo una alteración en la norma y el CAC pasó a evaluar el contenido de los anuncios de administraciones públicas posteriormente a su emisión. Y en 2008, el CAC elaboró el primer Informe sobre los candidatos a miembros del Consejo de Gobierno de la CCMA. En dicho documento, el CAC manifestó no encontrar motivos para no atestar la idoneidad profesional de los candidatos, pero hizo severas críticas al sistema de candidaturas presentado, bajo el cual el Consejo recibió una propuesta cerrada, con el número de candidatos necesarios para las vacantes disponibles, y previamente pactados por las fuerzas políticas parlamentarias²⁶.

Andalucía

Desde finales de los años 80, Andalucía cuenta con medios audiovisuales de gestión pública. En 1989 se creó la emisora de televisión, a través de

²⁶Acuerdo 4/2008, de 16 de enero, del Pleno del Consell de l'Audiovisual de Catalunya



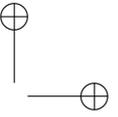
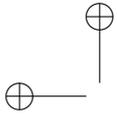
la empresa pública Radio y Televisión de Andalucía (RTVA), que contribuyó a aumentar la oferta de contenidos y fomentar el sector audiovisual andaluz. Actualmente, el Grupo RTVA emite tres canales de TV, siendo Canal Sur el líder de audiencia. En el ámbito local, existen aproximadamente 180 emisoras que prestan servicios regulares de televisión. Para ordenar este sector, el Parlamento andaluz aprobó en 2004 la creación del Consejo Audiovisual de Andalucía²⁷, que se tornó parte del Estatuto de Autonomía de la Comunidad. El texto buscó “blindar” la independencia del organismo, con diversos de los mecanismos anteriormente citados, como su forma de elección parlamentaria o el fuerte régimen de incompatibilidad laboral. La experiencia andaluza también presenta un aspecto novedoso, al exigir la observancia de la paridad de género en la elección de los consejeros.

En la creación del Consejo Audiovisual de Andalucía (en adelante CAA), las experiencias de Cataluña y Navarra fueron observadas, pero a la hora de ceder competencias al organismo independiente, el Gobierno autonómico no fue tan “generoso”. En una breve comparación con el organismo regulador catalán, el CAA también posee competencias sobre medios públicos y privados, pero sus poderes son más limitados. El CAA no ostenta, por ejemplo, la potestad normativa. Observando estas limitaciones, verificaremos qué actuaciones del CAA estuvieron relacionadas con la televisión pública autonómica.

Tan sólo en octubre de 2005 tomaron posesión los primeros miembros del Consejo, por lo que nuestro análisis salta directamente al año 2006 – período en que efectivamente empezaron los trabajos – durante el cual el CAA elaboró diversos informes preceptivos sobre el ordenamiento del sector. La Ley de creación del Consejo y su Reglamento Orgánico no estipulan tareas específicas para con los medios públicos gestionados por la Junta de Andalucía. Quizás por este motivo, no hemos encontrado en este primer año ninguna actuación destacada referida a RTVA. En 2007, frente a las propuestas de reformas en los medios públicos de gestión autonómica, el CAA elaboró un Informe previo sobre el anteproyecto de ley de la empresa pública RTVA. En el texto, el mismo Consejo denuncia la inexistencia en el proyecto de las competencias que corresponderían al organismo regulador para verificar el cumplimiento de la misión de servicio público de RTVA²⁸. A raíz de este Informe,

²⁷Ley 1/2004, de 17 de diciembre, publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, BOJA nº 254, de 30/12/2004.

²⁸Consejo Audiovisual de Andalucía, Informe Anual 2007.

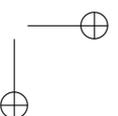
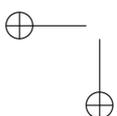


Las actuaciones de Organismos Independientes en la regulación de la TV 57

el CAA hizo una comparecencia extraordinaria al Parlamento andaluz para presentar sus alegaciones. La nueva Ley sobre la empresa pública fue aprobada en diciembre del mismo año, con un texto a veces ambiguo. Con relación al Contrato-Programa que deberá ser revisado cada tres años, la Ley determina que el titular de las competencias sobre medios de comunicación en la Junta de Andalucía “solicitará” un informe sobre el proyecto del Contrato-Programa al Consejo Audiovisual, y tan sólo en “lo relativo a aquellas materias que fueran de su competencia”. Más adelante, en el apartado sobre las funciones del Director General de la RTVA, se incluye la de “atender” a las decisiones del CAA, en los ámbitos de su competencia. Por fin, en el capítulo sobre control externo, la Ley reconoce al Consejo Audiovisual como un organismo de supervisión del cumplimiento de la misión de servicio público de los medios autonómicos.

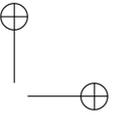
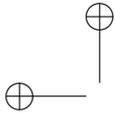
Con relación a los contenidos, en un primer momento el Consejo Audiovisual de Andalucía envió advertencias o recomendaciones a los operadores, incluido el canal público Canal Sur, solicitando el estricto cumplimiento de la normativa. A partir de 2007, con la puesta en marcha del sistema de monitorización permanente de los canales de TV, el Consejo intensificó las advertencias a diversos operadores, relacionadas principalmente con la protección de la infancia. Se constata un aumento en el número de quejas recibidas a través de la Oficina de Defensa de la Audiencia (ODA), 40 % de ellas referentes a la falta de pluralismo político en diversos medios, así como la información favorecedora a determinadas corrientes ideológicas, lo que podría indicar un alto nivel de disputa partidista en los medios andaluces. De los 26 casos analizados, ocho denuncias fueron estimadas, de las cuales tres tenían relación con la información veraz e imparcial y el pluralismo político o ideológico. Todas se convirtieron en advertencias al operador. En este sentido, el Consejo elaboró la Primera Declaración Institucional y Avance de los Estudios de Pluralismo, en el que establece criterios para futuros análisis de contenido, sobre las diferentes representaciones políticas en los medios, la publicidad política e institucional.

El año 2008 fue un período conturbado para el Consejo Audiovisual de Andalucía. El CAA volvió a advertir a Canal Sur, solicitando la retirada de un cuadro sobre obesidad que se emitía en un programa de gran audiencia, por tratamiento inadecuado e irrespetuoso del tema. Durante la campaña política para las elecciones generales y autonómicas, del 9 de marzo, la Junta



Electoral de Andalucía estimó cuatro denuncias de partidos políticos relacionadas con la información emitida por Canal Sur, tres de ellas ratificadas por la Junta Electoral Central. Amparado por los pronunciamientos de las autoridades electorales, que hablaron de vulneración de los principios de pluralismo político y neutralidad de la información, el Consejo Audiovisual analizó la actuación de la TV autonómica y emitió una decisión, en la cual declara que RTVA había incumplido su misión de servicio público en las pasadas elecciones - un documento polémico y no consensuado, repleto de explicaciones particulares de Consejeros. En mayo, el entonces Presidente del ente regulador presentó, en la misma sesión parlamentaria, el Informe de actividades del año anterior y su dimisión del cargo, alegando desconformidad con la presión política que existiría sobre los Consejeros y disputas internas. El CAA entró en un período de incertidumbre hasta la elección de un nuevo Presidente. Pero seguiremos centrados en las actuaciones del Consejo, relacionadas con RTVA. En julio de 2008, el CAA instó a Canal Sur a que retirara de su programación las dos series que emitía en sobremesa, por contenidos inadecuados para el horario protegido. La dirección de la emisora tardó cinco meses en atender al Consejo, pero al final una serie dejó de ser emitida y otra desplazada para después de las 22:00 horas. En noviembre, el CAA volvió a advertir a RTVA sobre el incumplimiento de los criterios de señalización de una película y estimó una queja relacionada con la discriminación de un partido político en los informativos del Canal Sur. La emisora recibió una advertencia.

Durante el periodo de nuestro análisis, el Consejo Audiovisual de Andalucía también trabajó en la emisión de Estudios relacionados con la programación de la televisión pública, sobre temas generales como las cuotas de programación de obras europeas, la transmisión de eventos deportivos femeninos o la publicidad de juguetes. También fueron realizados estudios específicos, como por ejemplo sobre “Vista Pública”, emitido por Canal Sur. El Consejo consideró que el programa carecía del mínimo rigor profesional, no respondía a las reglas deontológicas y a la misión de servicio público del operador autonómico. El CAA hizo un requerimiento para la adecuación de los contenidos. Así, los estudios derivan en Informes del Consejo hacia la TV andaluza, aunque en el período analizado, tan sólo hemos encontrado recomendaciones o advertencias.



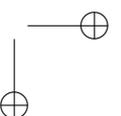
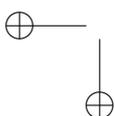
Conclusiones

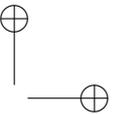
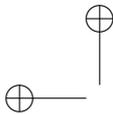
La revisión del modelo de emisora pública de TV es parte de una reforma general del sector audiovisual. Entre 2004 y 2008, tanto los gobiernos estatales que hemos considerado (Reino Unido y España) como los de ámbito autonómico (Andalucía y Cataluña) desarrollaron importantes modificaciones en sus empresas de radiodifusión, dentro de un contexto más amplio: la actualización de los marcos legales del mercado audiovisual, para afrontar los importantes avances tecnológicos que vienen provocando transformaciones radicales en la relación de la sociedad con los medios audiovisuales. En este sentido, los organismos reguladores independientes refuerzan su carácter de figura esencial con la misión de hacer efectiva la reforma del sector audiovisual y salvaguardar los intereses de los ciudadanos.

Los organismos reguladores independientes actúan dentro de los límites impuestos en su desarrollo normativo. Los Informes Anuales de cada ente regulador analizado nos permiten verificar diferencias importantes, de acuerdo con el techo competencial y las potestades otorgadas a dichos organismos. Siempre guardando la distancia necesaria entre los casos observados, podemos afirmar que los organismos reguladores estudiados cumplen con las funciones que se les fueron encargadas y, en su defecto, reivindican responsabilidades y potestades para poder incrementar su regulación del audiovisual.

La actuación de los organismos reguladores independientes, a partir de un adecuado desarrollo normativo, puede renovar y reforzar la misión de servicio público de los medios audiovisuales. El trabajo de los organismos reguladores estudiados demuestra que los órganos de autorregulación de los medios públicos no son suficientes. En todos los tres casos que hemos analizado, el ente regulador encontró incumplimientos por parte de los operadores de TV de gestión pública. Prácticas publicitarias o comerciales irregulares, abuso político de los medios, falta de pluralismo informativo o ideológico, y hasta emisiones de contenidos impropios para menores. Si gran parte de los canales de televisión tiene en sus compromisos contractuales la misión de servicio público, ¿no deberían las emisoras públicas ser las primeras en respetar la ley?

Sin embargo, es evidente que cuanto más poder se otorgue a los reguladores, menos elementos de la TV pública estarán a merced de los intereses del gobierno de turno. En este sentido, entendemos que tan sólo la ejecución de reformas contundentes en la legislación audiovisual, que permitan una regu-

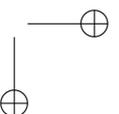
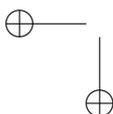


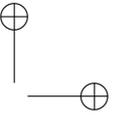
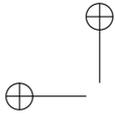


lación efectiva e independiente de organismos reguladores basada en criterios claros y objetivos, puede contribuir a que los medios audiovisuales públicos no se limiten a disputar la audiencia, pero que, observando y respetando los principios del servicio público, se constituyan como referentes de calidad y eficiencia audiovisual.

Referencias bibliográficas

- BETANCOR, A., *Las administraciones independientes*, Madrid, Tecnos, 1994.
- BETANCOR, A., “Los organismos reguladores de lo audiovisual”, en *El régimen jurídico del audiovisual*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Institut d’Estudis Autònomic, 2000.
- CARNIEL BUGS, R., *Las actuaciones de los Organismos Reguladores del Audiovisual, Los casos de España y del Reino Unido (2003-2007)*, Trabajo de Investigación, junio, Bellaterra, Universitat Autònoma de Barcelona, 2008.
- CARRERAS, L. de, “La creación de un Consejo Superior de los Medios Audiovisuales: naturaleza, composición y competencias”, en *El régimen jurídico del audiovisual*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Institut d’Estudis Autònomic, 2000.
- EPRA (European Platform of Regulatory Authorities), “The Independence of Regulatory Authorities”, Information Paper EPRA/2007/02, 25º Encuentro de la EPRA, mayo, Praga, 2007.
- INA (Institut National de l’Audiovisuel), *Régulation audiovisuelle en Europe: une multiplicité d’instances*, en *Dossiers de L’Audiovisuel n° 67* (junio), Paris, La Documentation Française, 1996.
- MILIAN, A. (dir.) y otros, *El Consell de l’Audiovisual de Catalunya*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Institut d’Estudis Autònomic, 2004.
- MORAGAS, M. y PRADO, E., *La televisió pública a l’era digital*, Barcelona, Centre d’Investigació de la Televisió, Pòrtic, 2000.





Las actuaciones de Organismos Independientes en la regulación de la TV 61

OSI/EUMAP (Open Society Institute y EU Monitoring and Advocacy Program), *Television across Europe: regulation, policy and independence*, Vol. 3 y Summary, Budapest, Open Society Institute, 2005.

PETIT, M., “La revisió sobre el servei públic audiovisual al Regne Unit: el debat entre l’Ofcom i la BBC”, en *Quaderns del CAC*, n°26, Barcelona, Consell de l’Audiovisual de Catalunya, 2006.

SALVADOR, M., *Autoridades independientes*, Barcelona, Editorial Ariel, 2002.

TORNOS MAS, J., *Las autoridades de regulación de lo audiovisual*, Madrid y Barcelona, Marcial Pons, Consell de l’Audiovisual de Catalunya, 1999.

Páginas Web (múltiples consultas)

BBC Royal Charter: <http://www.bbccharterreview.org.uk>

BOE: <http://www.boe.es>

Boletín Oficial de la Junta de Andalucía: <http://www.juntadeandalucia.es/boja>

Broadcasters’ Audience Research Board: <http://www.barb.co.uk/>

Consejo Audiovisual de Andalucía: <http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es>

Consejo Audiovisual de Cataluña: <http://www.cac.cat>

Consejo de Europa: <http://www.coe.int>

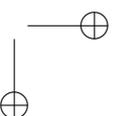
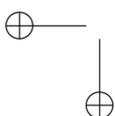
Diario Oficial de la Unión Europea: <http://eur-lex.europa.eu>

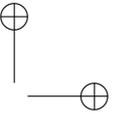
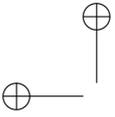
Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya: <http://www.gencat.net/dogc>

European Audiovisual Observatory: <http://www.obs.coe.int>

European Platform of Regulatory Authorities: <http://www.epra.org>

Formula TV: <http://www.formulatv.com/>





Médiamétrie: <http://www.mediametrie.fr/>

Ofcom Watch: <http://www.ofcomwatch.co.uk>

Office of Communications: <http://www.ofcom.org.uk>

Office of Public Sector Information: <http://www.opsi.gov.uk>

Quotenmeter: <http://www.quotenmeter.de/>

Réseau des Instances de Régulation Méditerranéennes: <http://www.rirm.org>

Unión Europea: <http://www.europa.eu.int>

UK Parliament: <http://www.parliament.uk>

