

## ESTUDIO

# El Consejo Audiovisual de Navarra. Sus funciones y competencias en el contexto europeo de regulación del sector audiovisual

Ana Azurmendi (dir.)  
Asunción de la Iglesia Chamarro  
Mercedes Muñoz Saldaña  
M. Amparo Salvador Armendáriz

**CoAN**  
Consejo Audiovisual de Navarra





ESTUDIO

---

# **El Consejo Audiovisual de Navarra. Sus funciones y competencias en el contexto europeo de regulación del sector audiovisual**

**Autores:**

Ana Azurmendi (dir.)  
Asunción de la Iglesia Chamarro  
Mercedes Muñoz Saldaña  
M. Amparo Salvador Armendáriz

**COLECCIÓN**  
**“PUBLICACIONES DEL CONSEJO AUDIOVISUAL DE NAVARRA”**

1. La imagen de la juventud en la publicidad televisiva (Informe, mayo de 2005)
2. La protección del derecho a la propia imagen en los medios de comunicación (Jornadas, octubre de 2003)
3. Normativa y principales recomendaciones del Consejo Audiovisual de Navarra (Compendio, octubre de 2007)
4. La Generación Interactiva frente a un nuevo escenario de comunicación. Retos sociales y educativos (Estudio, noviembre de 2008)
5. El Consejo Audiovisual de Navarra. Sus funciones y competencias en el contexto europeo de regulación del sector audiovisual (Estudio, diciembre de 2008)

# PRÓLOGO

Los consejos audiovisuales, como autoridades independientes de regulación, se integran en el marco del régimen de la radiodifusión sonora y televisiva, un ámbito donde existe una distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas. El Consejo Audiovisual de Navarra (CoAN), creado en 2001, cuenta con un amplio potencial de implantación y desarrollo. Sin embargo, durante sus años de actividad han ido surgiendo cuestiones relacionadas con la interpretación de distintos artículos de la Ley Foral 18/2001, por la que se regula la actividad audiovisual en Navarra y se crea el Consejo Audiovisual de Navarra, en lo que se refiere a la delimitación competencial entre el propio CoAN y el Gobierno de Navarra.

La existencia de autoridades independientes de regulación audiovisual en el ordenamiento jurídico español es una realidad muy reciente, y demanda una reflexión sobre temas de distinta naturaleza y alcance. Por ello, el CoAN ha considerado oportuno realizar este estudio comparado con el objetivo de analizar su naturaleza jurídica, determinar y justificar sus competencias, fijar su dimensión constitucional como garante de las libertades de expresión y de información, y considerar su cometido como instrumento de participación de los ciudadanos y promotor de la realización de unos estándares de calidad en los contenidos audiovisuales.



# ÍNDICE

<b>LISTADO DE ABREVIATURAS</b> .....	9
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	11
<b>1. EL CONSEJO AUDIOVISUAL DE NAVARRA (CoAN), UNA AUTORIDAD INDEPENDIENTE DEL SECTOR AUDIOVISUAL. REFERENCIA COMPARADA (Ana Azurmendi)</b> .....	15
1.1. Introducción .....	17
1.2. El CoAN como autoridad independiente .....	18
1.3. Otras autoridades independientes de referencia comparada.....	22
1.4. El Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, precedente europeo del CoAN.....	28
1.5. Diversidad de autoridades audiovisuales en Europa .....	34
Anexo: websites de las autoridades reguladoras alemanas .....	73
Bibliografía .....	74
<b>2. AUTORREGULACIÓN Y CORREGULACIÓN EN EL SECTOR AUDIOVISUAL. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL, OBJETO Y APLICACIÓN AL CASO DEL CONSEJO AUDIOVISUAL DE NAVARRA (Mercedes Muñoz Saldaña)</b> .....	77
2.1. El porqué de la autorregulación y de la correulación como instrumentos imprescindibles y complementarios al marco legal audiovisual.....	81
2.2. Autorregulación y correulación: delimitación conceptual.....	94
2.3. La aplicación de la autorregulación y la correulación al mercado audiovisual y el papel del CoAN en su puesta en marcha.....	100
2.4. Ámbitos objeto de autorregulación y correulación: situación actual y medidas a adoptar .....	106
Bibliografía .....	139

<b>3. LOS CONSEJOS AUDIOVISUALES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS</b>	
<i>(Asunción de la Iglesia Chamarro)</i> .....	145
3.1. Los Consejos Audiovisuales autonómicos en el proceso de institucionalización en las comunidades autónomas .....	147
3.2. El Consejo del Audiovisual de Cataluña (CAC) .....	149
3.3. El Consejo Audiovisual de Andalucía (CAA) .....	158
3.4. Figuras afines: el Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y del Audiovisual de Galicia .....	165
3.5. Otras experiencias.....	166
3.6. Tabla comparativa.....	168
Bibliografía .....	169
<b>4. EL CONSEJO AUDIOVISUAL DE NAVARRA. CREACIÓN, COMPOSICIÓN Y ORGANIZACIÓN</b>	
<i>(Asunción de la Iglesia Chamarro)</i> .....	171
4.1. La creación del CoAN por la Ley Foral 18/2001 .....	173
4.2. El perfil del CoAN en la Ley Foral 18/2001 .....	175
4.3. Composición y estatuto de los miembros del CoAN .....	177
4.4. Organización del CoAN .....	183
Bibliografía .....	187
<b>5. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ACTIVIDAD DEL CONSEJO AUDIOVISUAL DE NAVARRA</b>	
<i>(M. Amparo Salvador Armendáriz)</i> .....	189
5.1. Introducción .....	191
5.2. Funciones del CoAN .....	192
5.3. Competencias y potestades .....	205
5.4. Control judicial de la actividad del CoAN .....	233
5.5. Responsabilidad y control político de la actividad del CoAN .....	235
5.6. Control y fiscalización de la Cámara de Comptos .....	236
Bibliografía .....	236

## LISTADO DE ABREVIATURAS

- AAI:** Autoridades Administrativas Independientes
- AGCOM:** *Autorità per la Garanzie nelle Comunicazioni* (Autoridad para la Garantía de las Comunicaciones, Italia)
- ALM:** *Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten* (Consortio de las Autoridades de los Länder en Medios de Comunicación, Alemania)
- BLM:** *Bayerische Landeszentrale für neue Medien* (Alemania)
- BSC:** *Broadcasting Standards Commission* (Reino Unido)
- CAA:** Consejo Audiovisual de Andalucía (España)
- CAC:** Consejo del Audiovisual de Cataluña (España)
- CE:** Constitución Española
- CoAN:** Consejo Audiovisual de Navarra (España)
- CSA:** *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* (Francia)
- Directiva 2007/65/CE:** Directiva de Servicios de Medios Audiovisuales
- EOFCoAN:** Estatuto Orgánico y de Funcionamiento del Consejo Audiovisual de Navarra
- ITC:** Independent Television Commission (Reino Unido)
- LF 18/2001:** Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual en Navarra y se crea el Consejo Audiovisual de Navarra
- LJCA:** Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
- LRJPAC:** Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
- LfM:** *Landesanstalt Für Medien Nordrhein-Westfalen* (Alemania)
- LORAFNA:** Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, 13/1982
- LPR Hesse:** *Hessische Landesanstalt Für Privaten Rundfunk Und Neue Medien* (Alemania)
- Ofcom:** *Office of Communications* (Oficina de Comunicaciones, Reino Unido)
- TC:** Tribunal Constitucional



# INTRODUCCIÓN

El Consejo Audiovisual de Navarra (CoAN) se constituyó en 2002, a partir de la Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, que regula la actividad audiovisual en Navarra y crea el Consejo Audiovisual de Navarra (LF 18/2001), con las funciones de:

1. Garantizar y promover el respeto a los valores y principios constitucionales y, en especial, la protección del pluralismo, la juventud y la infancia.
2. Garantizar los derechos de los usuarios de la comunicación social.
3. Velar por el cumplimiento de la legislación, las reglamentaciones y cualesquiera otras normas reguladoras de la producción, programación y publicidad, en el sector audiovisual en Navarra, tal y como señala su artículo 20.

Esta incorporación del CoAN a la Comunidad Foral de Navarra demandaba una reflexión sobre temas de distinta naturaleza y alcance. No existía ningún estudio previo publicado, y los actuales, más centrados en la figura del Consejo Audiovisual en España, son escasos y, en términos generales, están dedicados a aspectos puntuales de su organización y de sus funciones. La investigación que ahora presento viene a cubrir este casi-vacío doctrinal, desde una perspectiva interdisciplinar –Política Audiovisual, Derecho de la Información, Derecho Constitucional y Administrativo– y un enfoque comparado, situando al CoAN, sus funciones y competencias, en el contexto europeo de la regulación del sector audiovisual.

La LF 18/2001 define el CoAN como una Autoridad Independiente, es decir, un ente instrumental de la Administración autonómica, al que se le atribuye la garantía de los valores y principios constitucionales en juego en la comunicación audiovisual. Si las notas de independencia y autonomía se subrayan con especial interés, en el sentido de neutralidad respecto al poder político, su misión de garantizar los derechos de los usuarios de la comunicación social justifica su función de con-

trol sobre determinados aspectos de los medios de comunicación. Pero ¿cómo se garantiza esa independencia? ¿Sobre qué elementos de su organización, financiación, elección de sus miembros, ejecución de funciones puede medirse su neutralidad frente a intereses de partidos políticos o de industrias del sector audiovisual? Son algunas de las cuestiones centrales a las que se trata de dar respuesta en las páginas que siguen.

La dimensión constitucional de parte de las funciones del CoAN es un índice de su relevancia como regulador del sector. En su desarrollo concreto, se trata de funciones que van más allá de la clásica actividad de policía o de ordenación: función consultiva, mediadora y arbitral, y de interlocutor autorizado en el sector audiovisual –por sus condiciones presupuestas de ser neutral e independiente y por su especialización técnica–. El CoAN cumple estas funciones a partir del reconocimiento de las potestades normativa –en sentido amplio porque no puede dictar normas reglamentarias–, sancionadora –que incluye las de control e inspección–, de información preceptiva en relación al otorgamiento de concesiones de radio y televisión y de renovación de las concesiones, registral, arbitral y de emisión de informes. Funciones y competencias que se estudian aquí desde las perspectivas constitucional y administrativista.

También el fenómeno del desarrollo de las tecnologías de la información exige una identificación clara del papel del CoAN, algo que sólo puede alcanzarse a partir de cierto desarrollo doctrinal sobre la institución. El estudio comparado de otras autoridades audiovisuales –como son, CSA (*Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*) en Francia, Ofcom en el Reino Unido, AGCOM (*Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*, Autoridad Italiana para la Garantía de las Comunicaciones) en Italia, o ALM (*Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten*, Consorcio de las Autoridades de los Länder en Medios de Comunicación) en Alemania–, pone de manifiesto la importancia que tiene el CoAN como órgano independiente.

Al mismo tiempo, el hecho de que la mayoría de las autoridades audiovisuales en Europa sean de ámbito nacional, con la excepción del ALM alemán, suscita la cuestión de la supervivencia del CoAN en su actual marco autonómico. Definir muy bien la naturaleza jurídica del organismo navarro es clave para evitar futuros solapamientos de competencias con una autoridad nacional para España, en el caso de que esta llegara a crearse.

Los objetivos que trazaron desde el principio el curso de nuestra investigación fueron los siguientes:


- 1) Realizar un estudio sobre la naturaleza jurídica del CoAN y su régimen.
- 2) Determinar y justificar sus competencias, como institución independiente creada por Ley Foral navarra.
- 3) Fijar su dimensión constitucional como garante de las libertades de expresión y de información, y del derecho de creación de empresas audiovisuales.
- 4) Llevar a cabo un estudio comparativo de las altas autoridades audiovisuales europeas, prestando especial atención a aquellas funciones que podrían implementarse en el CoAN; por otro lado, al constituir esta autoridad autonómica una excepción en el marco europeo –donde la mayoría de las autoridades audiovisuales son nacionales, salvando el caso de Alemania con el ALM (*Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten*)– interesaba delimitar las funciones y competencias exclusivas del CoAN, con el fin de evitar futuros solapamientos con un posible Consejo Audiovisual nacional.
- 5) Analizar el papel del CoAN como instrumento de participación de los ciudadanos y promotor de la realización de unos estándares de calidad en los contenidos audiovisuales.

Y a estos núcleos temáticos responden los capítulos del libro *El Consejo Audiovisual de Navarra. Sus funciones y competencias en el contexto europeo de regulación del sector audiovisual*. Por razones de coherencia, la redacción del texto parte de los capítulos de contexto y de referencia de política audiovisual europea –capítulos 1 y 2– para, a continuación, abordar la figura del CoAN como Consejo audiovisual autonómico, en su organización, misiones, funciones y competencias –capítulos 3, 4 y 5–.

La nueva Directiva de Servicios de Medios Audiovisuales (Directiva 2007/65/CE) plantea el reto de adaptar el marco regulador a las nuevas tecnologías incorporadas a la transmisión de servicios de comunicación audiovisual, de forma que se vele por las condiciones óptimas de competitividad y seguridad jurídica para los servicios e industrias de los medios de comunicación, a la vez que se respete la diversidad cultural y lingüística. Con este propósito promueve la coexistencia de sistemas de legislación, regulación y autorregulación. Prescindir de los parámetros europeos –que sin duda rompen una organización rígida de la actividad audiovisual– conduce a interpretaciones muy limitadas tanto de las leyes de creación de Autoridades audiovisuales como de la figura misma del CoAN.

Nuestra investigación ha entrado de lleno en las cuestiones problemáticas que plantean estas autoridades reguladoras del audiovisual, con la pretensión de contribuir al debate aportando, en la medida de lo posible, un mayor conocimiento de la realidad de los Consejos Audiovisuales, y, muy en particular, del CoAN.

Ana Azurmendi  
Pamplona, 16 de diciembre de 2008



**1. EL CONSEJO AUDIOVISUAL DE  
NAVARRA, UNA AUTORIDAD  
INDEPENDIENTE DEL SECTOR  
AUDIOVISUAL.  
REFERENCIA COMPARADA**

**Ana Azurmendi**



## 1.1. INTRODUCCIÓN

El propósito de este capítulo es mostrar otros modelos de Autoridades independientes del audiovisual semejantes al Consejo Audiovisual de Navarra (CoAN). La figura misma de “Autoridad Independiente” como órgano administrativo especial ofrece, además de cierta novedad –compartida por entidades tipo la Comisión del Mercado de Valores, la Agencia de Protección de Datos o la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones–, peculiaridades en cuanto a institución, gobierno, competencias y miembros.

Por lo tanto, el CoAN también resulta interesante desde esta perspectiva. La comparación con otras modalidades de Autoridades independientes del Reino Unido, Estados Unidos y Francia aporta no sólo una referencia de conocimiento descriptivo sobre la diversidad de organizaciones administrativas en otros países, sino también la certeza de que los Consejos Audiovisuales son parte de un movimiento descentralizador de las Administraciones Públicas que afecta a una mayoría de países democráticos occidentales.

Pero el CoAN es objeto de este trabajo sobre todo como órgano regulador del audiovisual. Desde este punto de vista, la mirada a Autoridades del audiovisual que hoy gozan del mayor prestigio, como son Ofcom en el Reino Unido, el CSA en Francia y AGCOM en Italia, permiten comprender mejor la misión y naturaleza del CoAN. Con la limitación de ser reguladores sólo de la radio y televisión privadas, las 14 Autoridades de lo audiovisual de los Estados (Länder) alemanes ofrecen un modelo diferente de organización reguladora, en una equilibrada articulación de lo federal y lo regional.

En España no existe aún una Autoridad audiovisual central, pero algunas autonómicas, en mayor o menor medida, han comenzado a ocupar su espacio propio. Todo parece indicar que se optará por un modelo de autoridad nacional –aún se desconoce con qué competencias– que coordinará aspectos básicos de las Autoridades autonómicas, o por lo menos aquellas cuestiones que necesariamente traspasan el límite

regional. El resquicio para la duda persiste y, con ella, la incertidumbre sobre qué tipo de institución ganará terreno en el caso de España: si un modelo centralizado –tipo Ofcom, CSA o AGCOM– o descentralizado como las autoridades reguladoras alemanas. En las páginas que siguen se incluyen las referencias a todos ellos, como contexto para los reguladores del audiovisual, y, en concreto, para el CoAN.

## 1.2. EL CoAN COMO AUTORIDAD INDEPENDIENTE

La LF 18/2001, de 5 de julio, crea y regula el CoAN como “autoridad independiente” que se convierte en “la autoridad audiovisual de Navarra” (preámbulo de la Ley).

En coherencia con esa definición como autoridad independiente, la LF 18/2001 declara su autonomía funcional y orgánica en el artículo 21.1: “El Consejo Audiovisual de Navarra se configura como un ente de derecho público, con personalidad jurídica propia, independiente de las Administraciones Públicas, con plena capacidad, y autonomía orgánica y funcional para el ejercicio de sus funciones”.

En el artículo previo (artículo 20), se concreta su objetivo principal como garante de valores y principios constitucionales, a la vez que se precisan sus competencias dirigidas a realizar en la práctica esa garantía:

1. “Se crea el Consejo Audiovisual de Navarra como órgano independiente encargado de garantizar y promover el respeto a los valores y principios constitucionales, y en especial, la protección del pluralismo, la juventud y de la infancia.
2. Es el órgano encargado de garantizar los derechos de los usuarios de la comunicación social y en ese sentido velará por la transparencia en la titularidad de los medios audiovisuales y hará las funciones de órgano mediador entre la industria audiovisual y los intereses socioculturales.
3. El Consejo Audiovisual de Navarra es también el órgano competente para velar por el cumplimiento de la legislación, las reglamentaciones y cualesquiera otras normas reguladoras de la producción, programación y publicidad, en el sector audiovisual en Navarra”.

### 1.2.1. *Fundamento constitucional de los Consejos Audiovisuales*

El Consejo Audiovisual de una Comunidad Foral adopta el modelo de distribución de competencias y funciones existentes en otros modelos de Autoridades Adminis-

trativas Independientes (AAI), como es, por ejemplo, la Agencia de Protección de Datos (con su versión autonómica en los casos de Madrid –Ley de la Asamblea de Madrid 13/1995, de 21 de abril– y Cataluña –Ley del Parlamento Catalán 5/2002, de 19 de abril–, con respecto al derecho fundamental de autodeterminación informativa, o de protección de datos personales). La peculiaridad en el caso de los Consejos Audiovisuales autonómicos es que aún no se ha creado un Consejo Audiovisual de ámbito nacional. Sin embargo, tal y como refiere la LF 18/2001, el CoAN adquiere su plena justificación precisamente por los valores constitucionales que pretende garantizar. Valores que no se ciñen a un único derecho fundamental reconocido por la CE, sino al conjunto de principios constitucionales que intervienen en la actividad de la comunicación audiovisual.

Quizás la primera cuestión que se plantea ante este tipo de correlación derechos fundamentales-autoridades independientes que velan por su garantía es: ¿El simple reconocimiento constitucional de un derecho fundamental justifica la existencia de estas instituciones? ¿No debería ser un requisito para su justificación que la CE las hubiera previsto?

A este respecto, SALVADOR MARTÍNEZ recuerda que la CE “sólo reconoce de forma expresa la autonomía de las Universidades pero, evidentemente, de la interpretación constitucional de los derechos fundamentales, sí puede deducirse la necesidad de crear otras autoridades independientes”<sup>1</sup> como serían los Consejos Audiovisuales. “Conviene aclarar –prosigue– que la CE no exige que se cree una autoridad independiente” para el ejercicio de todas aquellas funciones relacionadas con un derecho fundamental, puesto que, en última instancia, toda función pública está relacionada de un modo y otro con la garantía de algún derecho”. Y RALLO LOMBARTE se pregunta sobre la misma materia: “¿Puede el legislador sustraer, sin habilitación constitucional expresa, a la dirección gubernamental ámbitos de gestión pública? ¿Existe una ‘reserva’ constitucional a favor del Gobierno que impida dicho desapoderamiento? ¿Son estas administraciones, en verdad, independientes del Gobierno? (...) ¿Resulta constitucionalmente admisible la ‘independización’ supraestatal de esferas administrativas internas?”<sup>2</sup>.

Este mismo debate fue más allá de la reflexión doctrinal en el caso del Consejo Audiovisual de Francia (*Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, CSA*); el Primer Ministro

---

<sup>1</sup> SALVADOR MARTÍNEZ, M., *Autoridades Independientes*, Ariel, Barcelona, 2002, p. 266.

<sup>2</sup> RALLO LOMBARTE, A., *La constitucionalidad de las administraciones independientes*, Tecnos, Madrid, 2002, p. 23.

François Mitterrand encabezó un intento de constitucionalizarlo, introduciendo en la Constitución francesa un nuevo precepto que reconocía la creación de un organismo independiente, cuya composición y funciones serían fijadas por ley orgánica, con la función de garantizar la libertad y el pluralismo de la comunicación social<sup>3</sup>. Al final, el Consejo Audiovisual francés quedó definido como una Autoridad Independiente y no como un órgano constitucional, que era lo que se había pretendido.

El Tribunal Constitucional español (TC) ha interpretado que la “independencia” de alguna de las autoridades independientes existentes, como la Agencia de Protección de Datos, responde a una exigencia constitucional, aunque la Agencia como tal no constituya una demanda inserta en el reconocimiento del derecho fundamental a la protección de datos personales o de autodeterminación informativa. El CoAN se situaría en esta misma línea de la Agencia de Protección de Datos.

### *1.2.2. La característica esencial de la independencia de los Consejos Audiovisuales*

El CoAN se presenta como un ente instrumental de la Administración, al que se le atribuye la garantía de los valores y principios constitucionales en juego en la comunicación audiovisual. Si las notas de independencia y autonomía se subrayan con especial interés, en el sentido de neutralidad respecto al poder político, su misión de garantizar los derechos de los usuarios de la comunicación social justifica su función de control sobre determinados aspectos de los medios de comunicación.

GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, a propósito de este tipo de órganos, afirman que su “creación por el legislador no responde ya a un propósito de eludir, en aras de una eficacia nunca acreditada, las sujeciones propias del Derecho Administrativo, sino, más bien, a una voluntad consciente de ‘neutralizar’ políticamente su gestión, apartando ésta, en lo posible, de la lucha partidista”<sup>4</sup>.

En el mismo sentido, SALVADOR señala, citando a SALA ARQUER, que se trata de “establecer centros de decisión en los que ciertas funciones, materialmente integradas en el ejecutivo, queden sustraídas por el legislador a la influencia de las mayorías políticas [porque] estos organismos deben ser independientes para asegurar

<sup>3</sup> RALLO LOMBARTE, A., “Garantía del pluralismo informativo en Francia. El Conseil Supérieur de l’Audiovisuel”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 58, 2000, pp. 93-118.

<sup>4</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Thompson-Civitas, Madrid, 2006, 13ª ed., p. 426.

su neutralidad, y deben ser neutrales, porque de quedar abandonados a las fuerzas políticas mayoritarias en cada momento, podrían ponerse en peligro algunos valores superiores, esenciales al mismo orden constitucional”<sup>5</sup>.

La necesidad de independencia respecto a la actividad gubernamental –“más propia de las luchas partidistas por la consecución del poder político y, como tal, perfectamente mutable según los intereses del partido o coalición en el poder”<sup>6</sup>– exige delimitar cuáles son las actividades o funciones que deben alejarse de la pugna de partidos.

Como considera FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, es necesario que “la neutralidad venga exigida por la realidad, avalada por un apreciable consenso social y que se sustente en algún valor constitucionalmente relevante”. En su opinión, “las autoridades independientes que hoy existen se han creado para cumplir dos tipos de funciones: o bien funciones que tienen como fin garantizar el ejercicio efectivo de un derecho fundamental, o bien funciones de carácter económico o técnico relacionadas con la regulación y supervisión de ciertos sectores de actividad privada”<sup>7</sup>.

La independencia de una Autoridad de este tipo debe poder medirse en el despliegue de la actividad propia a partir de ley que la crea y regula. Desde este punto de vista, el CoAN debería cumplir con las notas de:

- a) *reconocimiento de una personalidad jurídica propia*;
- b) *creación y disolución por ley*, que, en opinión de GARCÍA LLOVET, es una de las notas definitorias de las Autoridades Independientes<sup>8</sup>;
- c) *autonomía funcional y orgánica*, “garantizada a través de una serie de medidas de organización (...) dirigidas a garantizar la autonomía funcional y personal (...) prohibiendo que el Gobierno dé órdenes e instrucciones, estableciendo causas tasadas de cese para evitar la remoción discrecional de sus

---

<sup>5</sup> SALVADOR MARTÍNEZ, M., *Autoridades...*, óp. cit., p. 265, cita a SALA ARQUER, J.M., “El Estado neutral. Contribución al estudio de las administraciones independientes”, en *Revista española de derecho administrativo*, n. 42, 1984, p. 414.

<sup>6</sup> *Ibíd.*

<sup>7</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., “La autonomía de los Bancos Centrales”, en *Papeles de Economía Española*, n. 43, 1990, p. 9.

<sup>8</sup> GARCÍA LLOVET, E., “Autoridades administrativas independientes y Estado de derecho”, en *Revista de Administración pública*, n. 131, 1993, p. 95.

miembros, y también, aunque en menor medida, limitando la intervención del Gobierno en el nombramiento de estas ‘autoridades’”, en palabras de SALVADOR MARTÍNEZ<sup>9</sup>;

- d) y *autonomía financiera*, nota en la que coinciden la mayoría de trabajos sobre el tema<sup>10</sup>.

Criterios aplicables con plenitud al CoAN. Su Estatuto Orgánico y de Funcionamiento (EOFCoAN), BON 72, de 9 de junio de 2003, explicita el sentido de la expresión “independencia de las Administraciones Públicas” empleada por la LF 18/2001, al manifestar que “en atención a su autonomía orgánica, el Consejo Audiovisual de Navarra no dependerá de ninguna institución de la Comunidad Foral de Navarra ni se integrará en ningún departamento de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra”; y en cuanto a la autonomía funcional, refiere que el CoAN “toma sus decisiones con total independencia de los órganos a los que asesora e informa”.

Por otro lado, el artículo 26 de la LF 18/2001 deja claro que sus decisiones ponen fin a la vía administrativa.

### 1.3. OTRAS AUTORIDADES INDEPENDIENTES DE REFERENCIA COMPARADA

Las Autoridades Independientes, relativamente novedosas en la organización administrativa española, han adoptado fórmulas en su concepto, sus características y sus funciones provenientes de otras instituciones semejantes de otros países. Las que más han influido en su configuración han sido los *quangos* del Reino Unido, las Agencias Independientes de Estados Unidos y, con una mayor proximidad en el tiempo, las Altas Autoridades francesas<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> SALVADOR MARTÍNEZ, M., *Autoridades...*, óp. cit., p. 289.

<sup>10</sup> *Ibíd.*, nota 347, en la que hace referencia entre otros a GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho...*, óp. cit., p. 426; BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Las Administraciones independientes*, Tecnos, Madrid, 1994, p. 188; JIMÉNEZ DE CISNEROS, J., *Los organismos autónomos en el derecho público español: tipología y régimen jurídico*, INAP, Madrid, 1987, p. 312 y ss.; MAGIDE HERRERO, M., *Límites constitucionales de las Administraciones independientes*, INAP, Madrid, 2000, p. 83; SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derechos Administrativo*, vol. I, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1998, pp. 662-663.

<sup>11</sup> Alemania también tiene su propio modelo de Autoridad independiente con las *Selbstverwaltungs-trägern* o instituciones titulares de “autoadministración” desde principios del siglo XIX. Si en un

### 1.3.1. Los “Quangos” en el Reino Unido

En el Reino Unido se denomina *quango* (*non governmental quasi autonomous organization*) a las agencias no gubernamentales de diferentes tipos que se generaron principalmente a principios del siglo XX. Como estudia SALVADOR MARTÍNEZ, “a lo largo de la historia jurídico-constitucional británica, la creación de este tipo de organismos ha sido una estrategia utilizada tanto por el Parlamento como por la Corona para limitar el ámbito de actuación del otro poder, o el del Gobierno. Hasta la Guerra Civil (1642-1649) fue la Corona quien creó una complicada red de órganos locales, tribunales y otros órganos especiales que formalmente actuaban con autonomía, pero que, de facto, estaban controlados por el Monarca. A partir de entonces, sin embargo, fue el Parlamento el que dirigió la creación de numerosos organismos de nivel local que disfrutaban de un alto grado de autonomía para el desempeño de sus funciones”<sup>12</sup>.

Son organismos públicos pero actúan “fuera de la estructura de los departamentos ministeriales, disfrutan del nivel más alto de autonomía respecto del Parlamento y, en parte, también del Gobierno, y desarrollan funciones en unos casos reguladoras, en otros de prestación de servicios, y, en otros, llevan a cabo funciones asesoras o de carácter parajudicial”<sup>13</sup>. Una de sus principales características es la heterogeneidad de modelos, algo que se justifica desde el punto de vista de la necesaria capacidad de adaptación a los fines para los que es creado cada uno de ellos. Así, tienen esta naturaleza organismos como la *British Broadcasting Corporation* (BBC) y, actualmente, el *Office of Communications* (Ofcom), que actúan en el ámbito de los medios de comunicación y de las telecomunicaciones, en los que se ejercen derechos y libertades fundamentales; los *Milk Marketing Boards*, porque se quiere que la regulación de ciertos mercados, como éste, no sea política; y los colegios profesionales, que se crean para que sean los propios ciudadanos afectados, con autonomía, los que regulen determinadas actividades o profesiones liberales<sup>14</sup>.

Su principal objetivo es “garantizar una cierta ‘neutralidad’ o ‘imparcialidad’ en el ejercicio de una función y para ello es preciso atribuir dicha función a un orga-

---

primer momento constituían entes de base territorial, en la segunda mitad del XIX ya se acercaron más a una entidad caracterizada por su autonomía funcional. Cfr. SALVADOR MARTÍNEZ, M. *Autoridades Independientes*, Colex, Madrid, 2005.

<sup>12</sup> *Ibíd.*, p. 41.

<sup>13</sup> *Ibíd.*, p. 55.

<sup>14</sup> *Ibíd.*

nismo ‘alejado’ (‘independiente’) de los órganos políticos del Estado; por eso se afirma que los *quangos* son *bodies which are ‘at arm’s length from the Government’* (organismos fuera del alcance del Gobierno) y esta es su característica fundamental, común a la enorme variedad de *quangos*<sup>15</sup>. Este argumento se ha utilizado en casos de muy diferente naturaleza. Como afirma RALLO LOMBARTE, la “*descentralización/atomización* es la idea-fuerza que inspira la organización de los servicios públicos británicos” donde tienen perfecta coherencia estos entes “en constante evolución” que “ni tienen carácter exclusivamente administrativo ni son enteramente independientes”<sup>16</sup>.

A partir de 1978 –año en el que por primera vez estas agencias comienzan a ser llamadas *quangos*– surgieron las “voces críticas sobre su excesivo número, aproximadamente quinientos en aquel entonces” y sobre “los problemas que su funcionamiento planteaba debido al escaso control que se ejercía sobre su actividad”<sup>17</sup>.

### 1.3.2. Las Agencias Independientes de Estados Unidos

En opinión de RALLO LOMBARTE, “las *Independent Agencies* americanas constituyen el referente paradigmático seguido en el continente europeo para perfilar las nuevas administraciones independientes”<sup>18</sup>. Y esto a pesar de que, tal y como ocurre con el modelo de los *quangos*, su coherencia dentro de un sistema de administración pública alejado de las administraciones continentales europeas haga que se incorporen más su filosofía y algunas de sus notas, que el modelo en sí.

En los Estados Unidos, la Administración no se creó de forma ordenada y sistemática, conforme a un esquema previo, sino como respuesta a las necesidades concretas de cada momento, en un contexto social, económico y político muy diferente al europeo<sup>19</sup>. Por otro lado, la relación entre Administración y Gobierno “no constituye una unidad de estructura jerárquica”, de subordinación de la primera al Ejecutivo, “sino que está formada por ‘agencias’, un concepto abierto y flexible que abarca una enorme cantidad de organismos públicos con personalidad jurídica propia y con regímenes jurídicos diferentes”<sup>20</sup>.

<sup>15</sup> *Ibíd.*

<sup>16</sup> RALLO LOMBARTE, A., *La constitucionalidad de las administraciones independientes*, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 30-31.

<sup>17</sup> *Ibíd.*, p.335.

<sup>18</sup> *Ibíd.*, p. 39.

<sup>19</sup> *Ibíd.*, p. 90

<sup>20</sup> *Ibíd.*

El calificativo “independientes” referido a un determinado modelo de agencia significa que “poseen un determinado grado de ‘independencia’ respecto del Presidente, que no puede ejercer sobre ellas el mismo control que ejerce sobre las restantes agencias administrativas, ni puede cesar discrecionalmente a sus miembros”<sup>21</sup>. Una particularidad de la organización administrativa estadounidense es el hecho de “que el nombramiento de todos los ministros y altos cargos de la Administración requiera la ratificación del Senado, y que todos los cargos inferiores sean nombrados por el Congreso, que es el competente para crear y organizar a la Administración”<sup>22</sup>.

En cualquier caso, a mediados del siglo XX el debate sobre la constitucionalidad de las Agencias Independientes fue importante: “parte de la doctrina cuestionaba la constitucionalidad de estas agencias argumentando, en primer lugar, que su existencia era contraria a la distribución de poderes entre la Federación y los Estados, y al principio de la separación de poderes; y, en segundo lugar, que, al privar al Presidente de la facultad de cese discrecional de los miembros de las ‘agencias independientes’, éste no podía ejercer la función que la Norma Suprema le encomendaba y, además, como consecuencia, se producía una dispersión organizativa y de políticas públicas, así como un aumento considerable de heterogeneidad en el sistema administrativo”<sup>23</sup>.

Las críticas cambiaron de sesgo en los ochenta; las acusaciones incidieron entonces en la ineficacia, la descoordinación y la captura de las agencias por los intereses de los sectores regulados. La consecuencia inmediata fue la de reabrir el debate sobre su régimen jurídico y, a la postre, asimilar gran parte de las agencias independientes existentes con las agencias ejecutivas, perfectamente integradas en el poder ejecutivo<sup>24</sup>.

Las características esenciales de las agencias independientes en la actualidad, en opinión de SALVADOR MARTÍNEZ, son:

- “Los miembros son nombrados por el Presidente con la ratificación del Senado,
- Los miembros sólo pueden ser cesados por el Presidente en los supuestos taxados en la ley,

---

<sup>21</sup> *Ibíd.*, p. 97.

<sup>22</sup> *Ibíd.*

<sup>23</sup> *Ibíd.*, p. 97.

<sup>24</sup> *Cfr. Ibíd.*, p. 98

- Los nombramientos suelen hacerse por un tiempo superior al del mandato presidencial y, además, se renuevan por partes,
- Están dirigidas por órganos colegiados que toman las decisiones por mayoría,
- Ejercen competencias legislativas, ejecutivas y parajudiciales, normalmente para la regulación de un sector privado<sup>25</sup>.

Como nota común con todas las Agencias Independientes, destaca la de su “neutralidad”, sobre la que SALVADOR MARTÍNEZ comenta: “Con carácter general se afirma que la función atribuida a las ‘agencias independientes’ debe desarrollarse con imparcialidad y neutralidad, al margen de interferencias políticas. Esta idea se formuló a partir de una experiencia concreta de corrupción. En los Estados Unidos, a la vista de la situación en que se encontraban los organismos públicos a finales del siglo XIX, ocupados sobre todo en la compraventa de votos, se consideró que la regulación y el control de la actividad privada en un sector de especial trascendencia económica, como el ferrocarril, no podía atribuirse a los organismos públicos existentes, sino que para ello había que crear una institución que actuase ‘libre de interferencias políticas’.

Así se creó la primera *Independent Agency*. Desde entonces se considera que las ‘autoridades’ encargadas de la función ‘reguladora’ deben actuar al margen de interferencias políticas (...). Por dos motivos. En primer lugar, porque se trata de una función relativa a la regulación y el control de actividades económicas, y en los Estados Unidos se sostiene, ya desde finales del siglo XIX, que los mecanismos propios de la toma de decisiones políticas no son adecuados para la toma de decisiones económicas, y que, dado que ciertos ámbitos socioeconómicos son especialmente sensibles a los cambios políticos, es preciso asegurar –más allá de los vaivenes de la política– una continuidad en la *public policy* de esos sectores. En segundo lugar, porque se trata de una función relacionada con materias en las que están en juego derechos de los ciudadanos, y se entiende que esos derechos encuentran mayor garantía si las decisiones relativas a ellos se toman al margen de interferencias políticas<sup>26</sup>.

Junto con esta búsqueda de la independencia con respecto a los poderes del Estado, las Agencias Independientes se caracterizan además por tener atribuida una

<sup>25</sup> SALVADOR MARTÍNEZ, M., *Autoridades Independientes*, óp. cit., p. 104.

<sup>26</sup> *Ibíd.*, p. 107.

función de regulación, entendida en el sentido amplio de la palabra como “ordenar y supervisar toda la actividad privada en un sector para garantizar su correcto funcionamiento”<sup>27</sup>. La finalidad de esta ordenación es “garantizar la libre competencia y corregir las deficiencias del mercado para que éste funcione de la forma más eficiente posible, y, en ocasiones, la protección de ciertos derechos de los ciudadanos” en una concepción político-económica liberal.

Como apunta SALVADOR MARTÍNEZ, “de hecho, estas ‘agencias’ se han ido creando a medida que se advertía que, en determinados ámbitos económicos, los mecanismos del libre mercado resultaban insuficientes y que era necesario intervenir para asegurar el correcto funcionamiento del sector”<sup>28</sup>.

Entre las más recientes Agencias Independientes estadounidenses están la *Federal Communication Commission* para los medios de comunicación, la *Environmental Protection Agency* de medio ambiente, la *Export-import Bank of the US* y la *Securities Exchange Commission* para las finanzas y operaciones de bolsa, y la *Federal Trade Commission* para el comercio.

### 1.3.3. Las Altas Autoridades francesas

En 1978 se creó en Francia la *Commission Nationale de L’Informatique et des Libertés* (CNIL) y en la ley de su creación el legislador utilizó por primera vez la expresión *autorité administrative indépendante*. Esa Comisión, que sería el equivalente a la Agencia Española de Protección de Datos, se instituyó con la finalidad de garantizar los derechos de los ciudadanos frente a los riesgos que suponía –y suponen– el procesamiento de datos personales por parte de entes públicos y privados. Aparte de su importancia como una de las primeras instituciones europeas con este objetivo, el concepto que representaba, en cuanto órgano administrativo pero independiente de otras administraciones, tuvo un notable éxito si se tiene en cuenta la proliferación posterior de autoridades con estas mismas notas.

Al CNIL se le atribuyeron “importantes competencias, las necesarias para cumplir su función, entre las que se incluyen la potestad normativa y la potestad sancionadora. En cuanto a la organización interna, la ‘independencia’ de la CNIL trató

---

<sup>27</sup> *Ibíd.*, p. 110.

<sup>28</sup> *Ibíd.*

de asegurarse mediante el establecimiento de las siguientes disposiciones estatutarias: sus 17 miembros son elegidos por diferentes instancias públicas, no reciben órdenes ni instrucciones, ni se someten a los controles ordinarios de la Administración”<sup>29</sup>.

Algunas de las Altas Autoridades asociadas a la actividad de la Comunicación Social, inmediatamente posteriores al CNIL fueron la *Commission d’Accès Aux Documents Administratifs* (CADA), encargada de garantizar el derecho a la información de los ciudadanos y el acceso a los archivos administrativos y la *Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle* (HACA), cuya función consistía en regular el sector audiovisual, recientemente abierto a las empresas privadas, y garantizar la prestación del servicio público de la radio y la televisión<sup>30</sup>, autoridad que, en 1989, fue relevada por el *Conseil Supérieur de l’Audiovisuel* (CSA), mediante la Ley de 17 de enero de 1989.

A pesar de la discusión doctrinal sobre la naturaleza y el carácter restrictivo o no de su creación, las Autoridades Independientes en Francia se consideran como una realidad administrativa consolidada<sup>31</sup>. Su nota esencial es la de su autonomía; y en cuanto a su tipología como ente administrativo las *autorités administratives indépendantes* son órganos de la Administración central” diferenciadas “del resto de los órganos administrativos por disfrutar de una autonomía cualificada frente al Gobierno”<sup>32</sup>.

#### 1.4. EL CONSEIL SUPÉRIEUR DE L’AUDIOVISUEL, PRECEDENTE EUROPEO DEL CoAN

El precedente inmediato del *Conseil Supérieur de l’Audiovisuel* (CSA) fue la *Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle* (HACA), creada por la ley de 29 de julio de 1982, institución que seguía el modelo de la *Federal Commission of Communication* americana y de la *Canadian Radio-Television and Telecommunication Commission*<sup>33</sup> de Canadá.

<sup>29</sup> *Ibíd.*, p. 194.

<sup>30</sup> *Ibíd.*

<sup>31</sup> Ver referencias doctrinales que menciona al respecto SALVADOR MARTÍNEZ, M., *ibíd.*, p. 196.

<sup>32</sup> *Ibíd.*, p. 196.

<sup>33</sup> DERIEUX, E., en Seminario para profesores de la Facultad de Comunicación de la Universidad de Navarra sobre el Consejo Audiovisual francés, abril 2008. Traducido por AZURMENDI, A.

Por la Ley nº 89-25, de 17 de enero de 1989, la HACA fue sustituida por el CSA, definido como una autoridad independiente<sup>34</sup>, aunque –como señala DERIEUX– continúe siendo una institución administrativa. De hecho, sus decisiones –ya sean autorizaciones o sanciones– constituyen actos administrativos y, consecuentemente, son susceptibles de recurso ante el juez administrativo<sup>35</sup>. Sin embargo, la norma que regula la misión, gobierno y competencias del CSA es la Ley nº 86-1067, de 30 de septiembre de 1986, relativa a la libertad de comunicación.

En cuanto a su composición, el CSA cuenta con nueve miembros. Tres de ellos nombrados por el Presidente de la República, tres designados por el Presidente de la Asamblea Nacional, y otros tres por el Presidente del Senado. El Presidente del CSA es nombrado por el Presidente de la República. Sus nombramientos no son ni revocables ni prorrogables. Su mandato es de seis años, aunque el Consejo Audiovisual se renueva en dos tercios de sus miembros cada dos años.

Algunas de las medidas para garantizar su independencia son las de incompatibilidad con otro cargo público, empleo público o cualquier otra actividad profesional; así como las de definir como conflicto de interés con respecto a su participación en empresas audiovisuales, cinematográficas, de edición, prensa, publicidad o telecomunicaciones. En el mismo sentido se comprende la medida de exigirles, durante su mandato y hasta un año después de su cese, su abstención para expresar opiniones sobre temas relacionados con su trabajo en el CSA.

Son misiones del CSA<sup>36</sup>: la garantía del ejercicio de la libertad de comunicación audiovisual en materia de radio y televisión, de la igualdad de trato, de la independencia e imparcialidad del sector público de la radio y de la televisión, la promoción de la libre competencia en el mercado audiovisual, el establecimiento de relaciones no discriminatorias entre editores y distribuidores de servicios, la calidad y diversidad de programas y el desarrollo de la producción y de la cultura france-

---

<sup>34</sup> La Ley nº 86-1067, de 30 de septiembre de 1986, relativa a la libertad de comunicación –que modifica la de 29 de julio de 1982– califica así primeramente al HACA, y a partir de la reforma de 1989 al CSA, que le releva, en su art. 3. Influencia del Consejo Audiovisual francés en el mercado audiovisual, vid., VEDEL, Th., “France”, en OPEN SOCIETY INSTITUTE, *Televisión Across Europe: regulation, policy and independence*, Nueva York, 2005, pp. 653 y ss.

<sup>35</sup> DERIEUX, E., *Droit des Médias*, LGDJ, París, 2008, 5ª ed., pp. 200-214.

<sup>36</sup> A tenor del art. 3-1 de la Ley de 1986. Comentado ampliamente por RALLO LOMBARTE, A., “Garantía del pluralismo informativo en Francia. El Conseil Supérieur de l’Audiovisuel”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 58, 2000, pp. 93-118.

sas. En definitiva, todo un conjunto de realidades cuyo anclaje constitucional es la libertad de comunicación.

En lo que se refiere a sus competencias, resulta notorio que la capacidad de actuación del CSA no alcanza a los medios *online*. Se limita a la radio y televisión, y a su infraestructura técnica de difusión. El CSA mantiene un distinto poder de actuación según se trate de medios de comunicación públicos o privados. En el primer supuesto, el Consejo Audiovisual francés nombra al Presidente y a parte de los miembros de los Consejos de administración de las sociedades del sector público de televisión y de radio (Presidente de “France Télévisions” y de “France 2”, “France 3”, “France 5” y “Reseau France Outre Mer” de televisión; y de “Radio France” y “Radio France International”).

Además de esta competencia de nombramiento, tiene capacidad sancionadora sobre estos medios de comunicación públicos<sup>37</sup>, que va de una primera advertencia sobre las obligaciones legales y reglamentarias que se están incumpliendo, a la suspensión de una parte de su programación durante un mes como máximo o una sanción económica. Respecto a los medios de comunicación privados, sus principales competencias son la de autorizar las emisiones por vía hertziana (terrestre o por satélite) o por cable, y la de sanción. En este último caso, ante incumplimiento, bien del convenio de explotación que la televisión o la radio ha tenido que suscribir con el CSA, bien de la legalidad vigente.

De nuevo, la graduación de las sanciones van desde una simple advertencia previa de incumplimiento de las obligaciones a la suspensión de la edición, distribución o difusión de la programación o de parte de ella durante un mes como máximo, a la reducción del plazo de la autorización obtenida a un único año, la sanción económica –compatible con la suspensión–, o la más grave: la retirada de la autorización<sup>38</sup>. Esta medida está prevista, por ejemplo, para los casos en los que se modifique de manera sustancial la composición del capital social de la empresa de comunicación, sus órganos de dirección o sus vías de financiación<sup>39</sup>.

Junto a estas competencias, el CSA asume funciones de control del cumplimiento de la legislación sobre medios de comunicación, de asesoramiento al Consejo de

<sup>37</sup> Arts. 48-1, 48-2 y 48-3 de la Ley de 1986.

<sup>38</sup> *Ibíd.*, arts. 42 y 42-1.

<sup>39</sup> *Ibíd.*, art. 42-5.

la Competencia y al Gobierno<sup>40</sup>, de propuesta de mejoras de la calidad de los programas y de recomendación dirigida a los editores y distribuidores de servicios, relativas a los principios de la libertad de comunicación<sup>41</sup>.

Como destaca DERIEUX<sup>42</sup>, el CSA no tiene ningún poder reglamentario ni financiero, cuando estos son los poderes para una intervención real en un sector. El Consejo constitucional, en su Decisión nº 88-248, de 17 de enero de 1989, con carácter previo a la Ley que creó el CSA, señaló: “En lo que concierne a la atribución de competencias reglamentarias del CSA”, el Consejo constitucional considera en relación al artículo 21 de la Constitución que “estas disposiciones confieren al Primer ministro (...) el ejercicio del poder reglamentario a escala nacional” y que “si ellas no son obstáculo a que el legislador confíe a una autoridad del Estado diferente al Primer ministro la tarea de fijar las normas que permiten elaborar una ley, es a condición de que esta habilitación no concierna más que a medidas de carácter limitado tanto por su campo de aplicación como por su contenido”.

En definitiva, el Consejo constitucional estimó que la habilitación que se pretendía conceder al CSA en materia de fijación de reglas relativas a la publicidad, comunicación institucional y patrocinio, “por su naturaleza excesivamente amplia” estaba ignorando las disposiciones del artículo 21 de la Constitución.

AUTIN refiere que la noción de “regulación” empleada por la Ley ha causado cierta ambivalencia acerca de las competencias del CSA; aunque, todavía hoy, “no hay ninguna definición del término que haya podido imponerse de manera indiscutible”<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> *Ibíd.*, art. 41.4.

<sup>41</sup> *Ibíd.*, art. 3-1. En concreto, las Recomendaciones del CSA se publican en el *Journal officiel de la République française*.

<sup>42</sup> *Óp. cit.* notas anteriores.

<sup>43</sup> AUTIN, J.-L., “El Consejo Superior del Audiovisual en Francia”, en *Revista catalana de dret públic*, n. 34, 2007, versión *online* accesible en [[http://www10.gencat.net/eapc\\_revistadret](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret)].

DERIEUX<sup>44</sup> resume de esta manera todas las competencias del CSA:

<b>NATURALEZA-COMPETENCIAS</b>	<b>MOTIVOS-OBJETO DE LA INTERVENCIÓN</b>
- Reglamentación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fija las reglas de producción, programación, difusión de campañas electorales (art. 16)</li> <li>• Determina las condiciones técnicas de uso de frecuencias (art. 25)</li> </ul>
- Autorización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Horas de escucha significativas respecto a las cuotas (art. 27)</li> <li>• Utilización de las bandas de frecuencias (art. 22)</li> <li>• Uso de frecuencias de servicios de radio-televisión hertziana terrestre o satelital (art. 28, 28-3, 29, 30, 31)</li> <li>• Explotación de las redes de cable (art. 34, 34-1, 34-2)</li> <li>• Arrendatario-gerente en el proceso de concurso judicial (art. 42-12)</li> </ul>
- Sanción	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penalizaciones contractuales por incumplimiento de obligaciones convenidas (art. 28)</li> <li>• Por no respetar las obligaciones del sector privado (art. 42-1 a 42-7)</li> <li>• Por no respetar las obligaciones del sector público (art. 48-2 a 48-6)</li> </ul>
- Apremio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para respetar las obligaciones del sector privado (art. 42)</li> </ul>
- Instrucción	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para respetar las obligaciones del sector público (art. 48-1)</li> </ul>
- Proposición, Recomendación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigación sobre cumplimiento de las obligaciones de los titulares de las autorizaciones (art. 19)</li> <li>• Créditos necesarios para sus misiones (art. 7)</li> <li>• Coordinación sobre la postura francesa en las organizaciones internacionales (art. 9)</li> <li>• Normas de carácter material y técnico (art. 12)</li> </ul>

<sup>44</sup> DERIEUX, E., *Droit des Médias*, óp. cit., pp. 208-209.

<b>NATURALEZA-COMPETENCIAS</b>	<b>MOTIVOS-OBJETO DE LA INTERVENCIÓN</b>
<p>- Consejo</p> <p>- Observaciones</p> <p>- Interposición de demanda en otras instancias</p> <p>- Informes</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recomendaciones a los servicios de radiodifusión privados durante las campañas electorales (art. 16)</li> <li>• Recomendaciones al Gobierno para el desarrollo de la libre competencia (art. 16)</li> <li>• Modificaciones legislativas y reglamentarias (art. 18)</li> <li>• Postura de Francia en las negociaciones internacionales (art. 9)</li> <li>• Normas materiales y técnicas (art. 12)</li> <li>• Prácticas restrictivas sobre competencia y concentración (art. 17)</li> <li>• Al Gobierno y al Parlamento (art. 18)</li> <li>• Definición de las bandas de frecuencias (art. 21)</li> <li>• Concurso y liquidación judicial</li> <li>• Reparto del impuesto por televisión y publicidad en el sector público (art. 18)</li> <li>• No respeto de las obligaciones INA (art. 49-1)</li> <li>• Autoridades administrativas y judiciales, prácticas restrictivas de competencia y concentración (art. 17)</li> <li>• Presidente del CSA (art. 20)</li> <li>• Presidente de contencioso-administrativo del Consejo de Estado (art. 42-10)</li> <li>• Fiscal de la República por infracciones del sector privado (art. 42-11)</li> <li>• Fiscal de la República por infracciones del sector público (art. 48-10)</li> <li>• Sobre los tiempos de intervención de las personalidades políticas (art. 13)</li> <li>• Informe anual sobre la aplicación de la ley y de las obligaciones (art. 18)</li> </ul>

En cuanto a su capacidad económica, la financiación del CSA depende de la aprobación por la Asamblea Nacional de la Ley de Presupuestos Generales de cada año, a partir, eso sí, de la propuesta sobre su presupuesto que suele incluirse en aquellos<sup>45</sup>.

## **1.5. DIVERSIDAD DE AUTORIDADES AUDIOVISUALES EN EUROPA: OFCOM (REINO UNIDO), AGCOM (ITALIA) Y LAS REPRESENTADAS POR ALM (ALEMANIA)**

Resulta esclarecedor conocer las características de la naturaleza y el funcionamiento de otras autoridades audiovisuales, más allá del CSA francés. Por razones de espacio resulta imposible describir todas y cada una de las existentes, de ahí que se hayan seleccionado las que se considera que ofrecen aspectos interesantes para el futuro desarrollo del CoAN: Ofcom del Reino Unido, AGCOM de Italia y las 14 Autoridades reguladoras de los Länder, representados por ALM de Alemania.

### *1.5.1. Reino Unido: Office of Communications (Ofcom)*

La Agencia para la Comunicación, Ofcom, fue creada mediante la Ley de Comunicación (*Communications Act*) de 2003<sup>46</sup>. Junto con la institución de esta Agencia de la Comunicación, con personalidad jurídica propia, el cambio más importante que introducía la Ley era la flexibilización del límite existente en la propiedad de los medios de comunicación, un 15% de máximo de participación en el mercado en términos de audiencia, para cualquier operador que demandara una nueva licencia de televisión; y en cuanto a la radio, eliminó la prohibición de poseer más de una radio analógica nacional.

Ofcom se ha constituido como único ente regulador, a quien la *Communications Act* de 2003 le atribuye el objetivo de supervisar toda la regulación referente a los sectores de los medios y de las comunicaciones: radio, televisión, telefonía móvil y redes de comunicación. Sustituye a la Independent Television Commission (ITC), a la Broadcasting Standards Commission (BSC), a Oftel y a la Radio Authority and the Radiocommunications Agency.

<sup>45</sup> Art. 7 de la Ley de 1986.

<sup>46</sup> La *Communications Act* de 2002 la había anunciado, pero ha sido la *Communications Act* de 2003 quien le ha atribuido obligaciones y competencias.

Junto con la Office of Fair Trading (OFT) se encarga también de las cuestiones relativas a la concentración en el mercado de la comunicación y otras prácticas abusivas a tenor de la *Competition Act* de 1998 y de la *Enterprise Act* de 2002. Es la encargada, además, de controlar la aplicación del *Public Value Test* (Test de interés público) –que la *Communications Act* mantiene– para la industria de la radiodifusión<sup>47</sup>, y que consiste en el examen del equilibrio entre los beneficios económicos de una fusión o adquisición de una empresa de comunicación y sus efectos en el pluralismo, la diversidad y la competencia. La creación de Ofcom ha cambiado radicalmente la estructura reguladora de la televisión en el país.

#### 1.5.1.1. Competencias, obligaciones, gobierno y financiación de Ofcom

La competencia de Ofcom es la gestión del espectro radioeléctrico del Reino Unido, la concesión de licencias sobre ese espectro y de licencias para todo tipo de servicios de comunicaciones. En el caso de las telecomunicaciones, la *Communications Act* de 2003 ha sustituido el sistema anterior de concesión de licencias por un nuevo régimen de autorizaciones. A Ofcom le corresponde precisamente establecer las condiciones generales de esas autorizaciones.

La *Communications Act* de 2003 ha reforzado de manera notable el poder de la Agencia de Comunicación al atribuirle una competencia sancionadora, que debe aplicar en una gradación que va de la advertencia primera por incumplimiento de las condiciones individuales de la licencia o de la legislación que afecte al servicio de comunicación (Sección 94 de la *Communications Act* de 2003), a las multas (Sección 96) –cuando, tras un máximo de un mes de plazo, el proveedor de redes o de servicios de comunicación no haya rectificado la conducta sobre la que se le ha advertido–, o, como máxima sanción, la suspensión o restricción de la licencia. Sobre las cuantías de las multas, para cada tipo de servicio, proveedor, o medio de comunicación se establecen unos criterios de proporcionalidad, además de algunas referencias de máxima valor que se delimitan:

- a) Para las redes de comunicación y servicios electrónicos, en las secciones 33 a 37 de la *Communications Act*;
- b) Para telefonía móvil, en las secciones 94 a 97 y 107 de la misma ley;

---

<sup>47</sup> EUROPEAN INSTITUTE FOR THE MEDIA, “Final Report”, en *The information of the citizen in the EU: obligations for the media and the Institutions concerning the citizen's right to be fully and objectively informed*, Düsseldorf, 2004.

- c) Para la telegrafía por *wireless* (uno de los usos del espectro radioeléctrico) en las secciones 172 a 181;
- d) Para la televisión, en las secciones 233 a 240;
- e) Y para la radio, en las secciones 244 a 251.

Una novedad que la Ley adopta en este sentido es la posibilidad de que terceras partes puedan reclamar daños, vía Ofcom, por estos incumplimientos; incluso aunque Ofcom no haya intervenido en el caso concreto sobre el que se solicite la indemnización (Sección 130 de la *Communications Act* de 2003). Contra las sanciones cabe recurso ante los tribunales, y para aquellas decisiones que Ofcom tome interpretando la *Fair Trade Act* de 1998 y la *Enterprise Act* de 2002, el recurso se hará ante el Competition Appeal Tribunal (una institución semejante al Tribunal de la Competencia español).

En cuanto a las obligaciones generales de Ofcom, tal y como refiere el artículo 3(1) de la *Communications Act* de 2003, “su obligación principal es llevar a cabo todas sus funciones:

- a) Reforzando los intereses de los ciudadanos en las cuestiones relativas a la comunicación; y
- b) Los de los consumidores en los mercados principales de la comunicación, donde se requiera promover la competencia”.

Pero, junto a esto, tiene una diversidad de tareas que recaen sobre las siguientes seis áreas, como se recoge en el artículo 3(2):

- “1. Asegurar el uso óptimo del espectro radioeléctrico;
2. Asegurar que es accesible en todo el Reino Unido la más amplia gama de servicios de comunicación electrónicos –incluyéndose los servicios de intercambio de datos de alta velocidad–;
3. Garantizar la mayor diversidad de servicios de radio y de televisión de alta calidad y atractivos para las audiencias;
4. Mantener la pluralidad en la radiodifusión;
5. Ofrecer protección adecuada para las audiencias frente a contenidos ofensivos o dañinos;
6. Ofrecerla también frente a la invasión de la privacidad o contra otras intrusiones ilegítimas”.

En opinión de CAREY y SANDERS<sup>48</sup>, a la legislación general sobre las actividades de los medios de comunicación, Ofcom añade una regulación mucho más estricta en el caso de la televisión. Un ejemplo del especial interés por este medio de comunicación es la atribución que le hace la *Communications Act* de 2003 (Sección 319), de la tarea de establecer códigos de estándares para los contenidos de radio y televisión, con los objetivos de:

- a) "Que las personas menores de 18 años estén protegidas;
- b) Que el material que pueda promover o incitar la comisión del crimen o el desorden se excluya de los servicios de radio y televisión;
- c) Que las noticias incluidas en la radio y la televisión se presenten de manera imparcial;
- d) Que las noticias de los servicios de radio y televisión sean veraces;
- e) Que se actúe con responsabilidad al determinar los contenidos de los programas religiosos;
- f) Que se apliquen los estándares generalmente aceptados a los contenidos de los servicios de radio y de televisión, con el fin de ofrecer la adecuada protección para que no incluyan material ofensivo o dañino;
- g) Que se rechace la publicidad que contravenga la prohibición de incluir publicidad política en los servicios de radio y televisión;
- h) Que se rechace la publicidad hiriente, distorsionante u ofensiva;
- i) Que se cumplan las obligaciones internacionales del Reino Unido con respecto a la inclusión de publicidad;
- j) También las referentes al patrocinio;
- k) Que no se permita la discriminación entre los anunciantes que deseen incluir sus anuncios en los servicios de radio y televisión;
- l) Que no se utilicen técnicas que exploten la posibilidad de convencer a los telespectadores o radioyentes; o que de otro modo puedan influir en sus mentes, sin que se les advierta".

---

<sup>48</sup> CAREY, P. y SANDERS, J., *Media Law*, Thomson, Sweet & Maxwell, Londres, 2004, 3ª ed., pp. 239 y ss.

Ofcom exige el cumplimiento de este código como una condición para la obtención de licencias. Su incumplimiento puede ser sancionado con multas, pero también en los casos más extremos, con una retirada de la licencia. Ofcom, en cualquier caso, no exige visionado previo de los programas, ni requiere un avance de la información programada. Al fin y al cabo, asegura la Agencia de la Comunicación, es responsabilidad de los radiodifusores que el contenido difundido respete el código.

En definitiva: a la Agencia de Comunicaciones británica se le encomienda la regulación de las autorizaciones de las telecomunicaciones, la gestión del espectro radioeléctrico, el desarrollo de las nuevas tecnologías de la radiodifusión, la dirección de la transición digital de la radio y la televisión, los contenidos de estos medios de comunicación y la defensa de la libre competencia en los mercados de la comunicación y telecomunicaciones.

La novedad del “superregulador” británico, como lo califican CAREY y SANDERS<sup>49</sup>, se manifiesta también en su metodología de trabajo. Así, al explicar sus principios reguladores, se resume en la *website* [www.ofcom.org.uk](http://www.ofcom.org.uk):

- “Ofcom regulará mediante un plan anual, claramente articulado y revisado, y con objetivos.
- Ofcom intervendrá donde exista una obligación específica de trabajar para un objetivo de servicio público que los mercados por sí mismos no puedan lograr.
- Ofcom operará, en principio, con un criterio de no intervención, pero con voluntad de intervenir firme, rápida y eficazmente si es necesario.
- Ofcom procurará que todas sus intervenciones estén basadas en la evidencia, sean proporcionadas, consistentes y transparentes tanto en las deliberaciones como en su aprobación final.
- Ofcom intentará emplear los mecanismos reguladores menos intrusivos para conseguir sus objetivos.
- Ofcom investigará los mercados constantemente y procurará estar en la vanguardia del estudio de las innovaciones tecnológicas.
- Ofcom, antes de imponer en el mercado cualquier norma, consultará ampliamente con todos los agentes relevantes sobre su impacto”.

---

<sup>49</sup> *Ibíd.*

Una metodología de regulación que resulta mucho más cercana al modo de planificar propio del sector comercial.

A pesar de que la Agencia británica sólo cuenta con cinco años de actividad, ha logrado desarrollar una amplia gama de medidas y acciones; algo que responde sobre todo al hecho de haber contado con los importantes precedentes de la ITC (Independent Television Commission) y la BSC (Broadcasting Standards Commission).

En cuanto a su composición, es el Secretario de Estado a quien le corresponde determinar el número de miembros de Ofcom<sup>50</sup>. Sus miembros directivos –no ejecutivos– no pueden ser ni menos de tres ni más de seis miembros. Todos ellos, incluido el presidente, son nombrados por el Secretario de Estado. Los miembros ejecutivos, a propuesta de la dirección de Ofcom de entre los empleados de la agencia, también son elegidos por el Secretario de Estado<sup>51</sup>.

El órgano principal de Ofcom es el *Board* con el Presidente al frente y sus miembros ejecutivos y no ejecutivos; actualmente está compuesto por nueve personas. Su función es la de decidir la estrategia de la Agencia en orden a conseguir una aplicación efectiva de la *Communications Act* de 2003, pero supervisa también el cumplimiento de las obligaciones de Ofcom, así como su compromiso ético en cuanto organización de servicio público. Por otro lado, lleva el control del presupuesto aprobado de la Agencia y su gasto.

La financiación de Ofcom procede de la concesión de licencias, del impuesto anual por regulación (*regulatory fees*) que todos los proveedores de redes y de servicios de la industria de la comunicación deben pagarle y, con carácter limitado, de ingresos procedentes del Departamento del Tesoro por determinadas investigaciones. Cada año se renuevan las tarifas del impuesto que suelen publicarse, junto con el presupuesto anual, en la *website* de Ofcom. Para 2009 se ha previsto un presupuesto de 133,7 millones de libras ([www.ofcom.org.uk/about/account/tariffstable0809/](http://www.ofcom.org.uk/about/account/tariffstable0809/)). Es muy probable que esta financiación que proviene –vía impuesto, eso sí– de la industria dé lugar a ciertas dependencias del “superregulador” independiente.

#### 1.5.1.2. La batalla ganada por Ofcom frente a la BBC

En 2006, la BBC inició un proceso de reforma. Fue precisamente en ese momento cuando Ofcom vio una oportunidad de consolidarse y de convertirse en un con-

---

<sup>50</sup> *Communications Act* 2003, 1(2).

<sup>51</sup> *Ibidem*, 1 (5) y (6).

trolador de referencia en el Reino Unido. En un principio, la BBC había quedado fuera del alcance de las atribuciones de Ofcom. Dado el prestigio internacional del radiodifusor público británico, así como el carácter emblemático que también tiene dentro del Reino Unido, el hecho de que la BBC continuara con una plena autonomía, al margen de la actividad de Ofcom, debilitaba la figura de esta institución recién creada que quedaba limitada en buena parte al sector privado de las comunicaciones.

Cuando se publicó el primer documento para la reforma de la BBC, el llamado *Green Paper*, formalmente titulado *A Review of Royal Charter. A strong BBC, independent of government*, se señalaron seis líneas de cambio para la televisión pública británica: “1. *Facing the digital era*; 2. *BBC projects on media convergence*; 3. *Facing customer’s views*; 4. *Funding: the nowadays economic situation and also new possibilities of funding with new technologies*; 5. *The content of public interest*; 6. *A new government for BBC in order to be more independent from Government, principles of this government*”.

Este documento quedó abierto a la discusión. Ofcom<sup>53</sup> logró entonces que, entre los cambios que se adoptarían en la *Royal Charter* –la norma especial por la que se regula la BBC–, se introdujera un mecanismo por el que la BBC también estuviera sometida a su actividad. Entre las sugerencias de Ofcom<sup>53</sup> al *Green Paper*, aquella manifestó su acuerdo con la idea de una BBC de servicio público, con una calidad en sus contenidos que le hicieran complementaria a las televisiones comerciales, y que tuviera un protagonismo esencial en el proceso de digitalización, pero, a la vez, apoyaba un replanteamiento del modelo de la *licence fee* (impuesto por televisión) para el siguiente periodo de vigencia de la *Royal Charter*.

Junto con la solicitud de cambio del modelo del impuesto de televisión, expresó que, en la reforma emprendida, debía de quedar mejor justificado que Ofcom tenía competencia para medir el impacto de mercado de los nuevos servicios de televisión que lanzara la BBC. Y no sólo eso: Ofcom sugirió que en la organización de la BBC debía existir una separación más clara entre su gestión como servicio pú-

---

<sup>52</sup> En su *website*, Ofcom se autodefine como “el regulador para el Reino Unido de las industrias de la comunicación”, ver [[www.ofcom.co.uk](http://www.ofcom.co.uk)].

Ofcom se estableció mediante la *Office of Communications Act*, de 2002, pero la regulación de sus funciones actuales y de sus principios se contiene en la *Communications Act* de 2003.

<sup>53</sup> Vid. *Review of the BBC’s Royal Charter. Ofcom response to the Green Paper*, un documento de 40 páginas publicado en la *website* de Ofcom, el 8 de junio de 2005.

blico y su contabilidad financiera (dando un papel más específico al *Trust*, el nuevo órgano de gobierno de la BBC propuesto en el Informe).

En contraste, la *National Union of Journalists* (NUJ) del Reino Unido rechazó como primera medida que Ofcom interviniera en algún aspecto de la actividad de la BBC. En particular, señaló que era necesario recortar la expansión de Ofcom y no otorgarle poder de veto sobre la BBC. No debía ostentar el control de impacto de mercado sobre los nuevos servicios de la televisión pública, ni, en la misma línea, pretender que la BBC no compitiera agresivamente por los *ratings* de audiencia. Para los periodistas, el entretenimiento popular era una parte vital de la televisión de servicio público. Consideración compartida también por numeroso público en las encuestas que siguieron a la publicación del *Green Paper*.

El segundo informe dentro del proceso de reforma de la Corporación pública, llamado *White Paper*, de marzo de 2006, titulado *A public service for all: the BBC in the digital age*, incidió más en la transición digital como marca de identidad de la reforma de la BBC, a la vez que concretaba la estructura de gobierno de la entidad pública. Entre sus diez apartados<sup>54</sup>, dos, el tercero (3. *Clarity and certainty: service licences and the Public Value Test*) y el cuarto (4. *Regulating Competition: Ofcom new role*) confirmaban la victoria de Ofcom sobre la BBC. Porque el *White Paper* le concedía el papel de dirigir la valoración de impacto en el mercado (*Market Impact Assessments*, MIAs) de los nuevos servicios de la BBC.

Es decir, que a partir de 2006 es Ofcom –que representa sobre todo los intereses de la industria audiovisual– quien tiene el control de las iniciativas de la BBC en el mercado digital, de forma que puede vetar cualquier iniciativa nueva de negocio o de programa de la BBC en ese ámbito. Y así ha sucedido con varias acciones de la BBC. La última de ellas, el lanzamiento de un servicio de vídeo *online* de carácter local, que, tras la valoración de Ofcom, se ha considerado que perjudicaba desproporcionadamente “los intereses de los periódicos locales y regionales, junto con sus servicios asociados de webs en Internet; de las radios locales y sus webs; de las televisiones locales y regionales y sus webs; de los servicios de tele-

---

<sup>54</sup> Los diez apartados del nuevo informe fueron: 1. *The BBC's purposes*; 2. *Preparing for the future*; 3. *Clarity and certainty: service licences and the Public Value Test*; 4. *Regulating Competition: Ofcom new role*; 5. *Commercial Services*; 6. *Production and organisation*; 7. *The BBC Trust and Executive Board*; 8. *Funding*; 9. *Setting the level of the license fee*; 10. *The future of Public Service Broadcasting beyond the BBC*.

visión móviles, además de los intereses de proveedores de contenidos, servicios periodísticos y servicios de noticias en galés”<sup>55</sup>.

Como señalaba HEWLETT en su artículo de *The Guardian*, esta nueva atribución de Ofcom es el rasgo clave del nuevo régimen de la BBC<sup>56</sup>. A pesar de todo, el actual Acuerdo Marco (*Framework Agreement*) de la BBC, vigente hasta 2016, mantiene una cierta relación de igualdad entre las dos instituciones<sup>57</sup>.

### 1.5.2. Italia: Autorità per la Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)

Como en otros países europeos, la evolución reciente de la legislación del audiovisual en Italia<sup>58</sup> ha discurrido por la consolidación de las autoridades responsables de regular, supervisar y sancionar en el sector de las telecomunicaciones en una única corporación independiente: la *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* (la Autoridad para la Garantía de las Comunicaciones, AGCOM). AGCOM es la autoridad independiente de la comunicación en Italia.

Sin embargo, lo que constituye una peculiaridad de la República italiana es el predominio del manejo político sobre las cuestiones relacionadas con la televisión. Hasta el punto de que, a pesar de los anuncios de reforma de la actual legislación audiovisual, de las advertencias de la Comisión Europea sobre el incumplimiento de Italia de las Directivas europeas sobre comunicaciones electrónicas<sup>59</sup> y de varios intentos en 2006, por parte del Gobierno italiano, de efectuar algún cambio legal sobre el panorama televisivo, no se ha llevado a cabo ninguna modificación significativa. Así lo denuncian en su último informe sobre los medios de comunicación en Italia MAZZOLENI y VIGEVANI<sup>60</sup>.

<sup>55</sup> El detalle de esta intervención de Ofcom, en su website, con fecha de 21 de noviembre de 2008.

<sup>56</sup> HEWLETT, S., *The devil in the detail*, *The Guardian*, 15 de marzo de 2006: “Market impact assessments’ might well turn out to be a key feature of the new governance regime at the BBC”. E insistía: “This represents, in principle, unprecedented external oversight of BBC activity”.

<sup>57</sup> N. 29: “(1) In respect of market impact assessments, the Trust and Ofcom must together establish a Joint Steering Group. (2) The Trust and Ofcom must jointly make arrangements for the operation and constitution of the Group that are based on the principle of an equality of status and participation as between the Trust and Ofcom (...)”.

<sup>58</sup> ZACCARIA, R., *Diritto dell’informazione e della comunicazione*, CEDAM, Padua, 2002, pp. 149 y ss; y GRANDINETTI, O., “Radiotelevisione”, en *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milán, 2003.

<sup>59</sup> Comisión Europea, “Carta de Aviso Formal a Italia acerca de las Normas sobre las Comunicaciones Electrónicas”, en [<http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/8/article5.en>] (acceso 28 noviembre 2008).

<sup>60</sup> MAZZOLENI, G., y VIGEVANI, G.E., *Television Across Europe: Follow-up Reports 2008, Italy*, Informe para el OPEN SOCIETY INSTITUTE, presentado el 21 de octubre de 2008.

### 1.5.2.1. Competencias, obligaciones, gobierno y financiación de AGCOM

CARETTI se refiere a la Autoridad señalando el salto cualitativo que supone con respecto al anterior organismo de edición y radiotelevisión: “Con ella se consiguió la institución del actual Consejo Audiovisual, que no sólo reúne las competencias anteriormente asignadas al garante para la edición y la radiotelevisión, sino que añade otras nuevas y bastante más consistentes en relación con todo el sector de la comunicación social (telecomunicaciones, edición, radiotelevisión): una autoridad de convergencia, como ya se ha dicho, dotada con poderes relevantes sobre todo desde el aspecto de la regulación y con poderes de control, vigilancia y sanción, el verdadero ‘órgano de gobierno’ de este sector”<sup>61</sup>.

Así se autodefine AGCOM en su página web, en contraste con la ausencia de una definición del órgano en la redacción de la ley que la crea (Ley n. 249, de 31 de julio de 1997, también conocida como *Legge Maccanico*). Su artículo 1 señala que son notas esenciales de la Autoridad, su independencia y autonomía: “E’ istituita l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, di seguito denominata ‘Autorità’, la quale opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione”.

CARETTI<sup>62</sup> señala que, aunque AGCOM se crea mediante una ley nacional, en realidad responde al “cumplimiento de una obligación comunitaria precisa, impuesta por el primer paquete de Directivas en materia de redes y servicios de telecomunicaciones que fue aprobado entre 1990 (Directiva marco 90/387) y 1998 (Directiva sobre la portabilidad del número 98/61)”. En cualquier caso, un motivo para la creación de AGCOM fue la crisis desatada en los noventa, que intensificó la demanda por un papel más fuerte de las Autoridades Reguladoras independientes<sup>63</sup>.

Con todo, las agencias gubernamentales consiguieron mantener funciones importantes, hasta el punto de que el Gobierno recuperó capacidad de maniobra en el tema de la radiodifusión, mediante la *Ley Gasparri*, de 2004<sup>64</sup>. El Parlamento también ha logrado mantener su cuota de poder, incluso tras la creación de AGCOM.

---

<sup>61</sup> CARETTI, P., “El Consejo audiovisual (Autorità per le garanzie nelle comunicazioni): la experiencia italiana” en *Revista catalana de dret públic*, n. 34, 2007, versión online, accesible en [[http://www10.gencat.net/eapc\\_revistadret](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret)].

<sup>62</sup> *Ibíd.*

<sup>63</sup> CARETTI, P., “L’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni: problemi e prospettive”, en MANETTI, M., (ed.), *Europa e Informazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Nápoles, 2004.

<sup>64</sup> Del informe accesible en Internet: OPEN SOCIETY INSTITUTE, *Television Across Europe: regulation, policy and independence*, 2005, p. 258. El capítulo sobre la regulación y las Autoridades Reguladoras del audiovisual en Italia tiene como autores a MAZZOLENI, G. y VIGEVANI, G. E.

AGCOM tiene competencias en telecomunicaciones y radio y televisión, que desarrolla a través de dos comisiones: la Comisión para las Infraestructuras y las Redes, y la Comisión para los Servicios y los Productos, que es la que se ocupa de la radio, la televisión y actividad editorial. Cada una de las Comisiones tiene su Presidente y cuatro Comisionados. Los presidentes y miembros de cada una de las Comisiones constituyen el Consejo de AGCOM; son nombrados por el Primer Ministro a partir de un principio de distribución de miembros correlativo al de los grupos parlamentarios<sup>65</sup>. Algo que pone en entredicho la independencia de la Autoridad Independiente de comunicación.

Sus dos misiones esenciales son vigilar la libre competencia en el mercado de la comunicación y garantizar los derechos fundamentales. Se le encomienda, por ley, tareas de monitoreo del mercado, de concesión de licencias, y de elaboración de propuestas de ley en esas áreas.

A partir de la Ley n. 248, de derechos de autor, de 18 de agosto de 2000, la Autoridad de las Comunicaciones tiene también especiales competencias en la vigilancia para el respeto del *copyright*. Tiene potestad sancionadora, reconocida (artículo 6, Ley 31 de julio de 1997, por la que se crea AGCOM) para aquellos casos de incumplimiento de las medidas de protección de los menores del Código de autorregulación del sector radiotelevisivo sobre menores y televisión, aprobado el 19 de noviembre de 2002. Las sanciones aplicables son las previstas en el artículo 31 de la Ley n. 223, de 6 de agosto de 1990.

Siguiendo el texto del artículo 1 de la Ley n. 6 sobre las competencias de cada una de las Comisiones y el Consejo, el conjunto de las competencias de AGCOM serían:

A) La Comisión para la Infraestructura y las Redes tiene las siguientes funciones:

1. Expresa el parecer al Ministro de las Comunicaciones sobre el esquema del plan nacional de reparto de las frecuencias (...).

---

<sup>65</sup> Art. 1., n. 3. "El Senado de la República y la Cámara de Diputados eligen cada uno a cuatro comisarios, que serán nominados mediante decreto del Presidente de la República. Cada senador y cada diputado expresa el voto indicando dos nominaciones, uno por la Comisión para la infraestructura y las redes, otro por la comisión para los servicios y los productos. El presidente de la Autoridad es nombrado mediante decreto del Presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro, de acuerdo con el Ministro de las Comunicaciones. La designación del Presidente de la Autoridad estará previamente sujeta al parecer de la competente Comisión Parlamentaria (...)."

2. Elabora el plan de asignación de frecuencias.
3. Define la medida de seguridad de las comunicaciones y promueve la intervención de los órganos del Ministerio de las Comunicaciones para eliminar las interferencias electromagnéticas.
4. Determina los estándares para la decodificación.
5. Establece el registro de los operadores de comunicaciones.
- (...)
7. Define criterios objetivos y transparentes en referencia al establecimiento de las tarifas máximas, por interconexión y por acceso a las infraestructuras de telecomunicaciones según el criterio de no discriminación.
8. Regula las relaciones entre los gestores y usuarios de las infraestructuras de telecomunicaciones y verifica que los gestores de infraestructuras de telecomunicaciones garanticen el derecho de interconexión y el de acceso a las infraestructuras.
9. Escucha a las partes interesadas y dirime las controversias en materia de interconexiones o acceso a las infraestructuras de telecomunicaciones en los 90 días siguientes a la notificación de la controversia.
10. Recibe periódicamente la información del gestor del servicio público de telecomunicaciones sobre los casos de interrupción del servicio.
11. Individualiza, en conformidad con la normativa comunitaria, las leyes, reglamentos y, en particular, cuanto prevé el artículo 5, sobre el ámbito objetivo y subjetivo de las eventuales obligaciones del servicio universal y la modalidad de determinación y reparto del costo relativo derivado.
12. Promueve la interconexión del sistema nacional de telecomunicaciones con el de cualquier otro país.
13. Determina los criterios de definición del plan de numeración nacional de las redes y de los servicios de telecomunicaciones, basados sobre criterios de objetividad, transparencia, no discriminación, igualdad y puntualidad.
14. Interviene en las controversias entre el gestor del servicio de telecomunicaciones y los operadores privados.

15. Vigila sobre el techo de los niveles de radiofrecuencia compatible con la salud humana y lo verifica.

B) La Comisión para los Servicios y los Productos:

1. Vigila la conformidad con las prescripciones legales de los servicios y los productos.
2. Publica directivas concernientes a los niveles generales de calidad de los servicios.
3. Vigila sobre la modalidad de distribución de los servicios y de los productos, incluida la publicidad en cualquiera de sus formas (...).
4. Asegura el respeto del periodo mínimo que debe transcurrir para el uso de las obras audiovisuales de parte de los diversos servicios a partir de la fecha de edición de cualquier obra.
5. En materia de publicidad puede publicar reglamentos.
6. Controla el respeto en el sector radiotelevisivo de las normas en materia de tutela de los menores, teniendo en cuenta el código de autorregulación relativo a televisión y menores.
7. Vigila el respeto de la tutela de las minorías lingüísticas reconocidas en el ámbito de los sectores de comunicaciones de masas.
8. Verifica el respeto en el sector televisivo de las normas en materia de derecho de rectificación.
9. Garantiza la aplicación de las disposiciones vigentes sobre propaganda, publicidad y sobre la información política.
10. Propone al Ministro de las Comunicaciones el esquema del convenio anexo a las concesiones del servicio público de radiotelevisión y verifica la actuación de las obligaciones previstas.
11. Controla la difusión de los índices de audiencias en los diversos medios de comunicación y vigila por la veracidad de esos datos.
12. Verifica que las publicaciones y difusiones de sondeos de los medios de comunicación sean efectuados con los criterios establecidos al respecto en el reglamento sobre la materia.

13. Efectúa el monitoreo de las transmisiones televisivas, aunque valiéndose de los inspectores territoriales del Ministerio de las Comunicaciones.
14. Aplica las sanciones previstas en el artículo 31 de la Ley n. 223, de 6 de agosto de 1990.
15. Favorece la integración de las tecnologías y la oferta del servicio de comunicaciones.

C) El Consejo:

1. Indica al Gobierno la oportunidad de intervenir en relación con la innovación tecnológica y su evolución, en el plano interno e internacional del sector de las comunicaciones.
2. Garantiza la aplicación de las normas legislativas sobre el acceso a los medios y a las infraestructuras de las comunicaciones.
3. Promueve la investigación y el estudio en materia de innovación tecnológica y desarrollo del sector de la comunicación y de los servicios multimedia.
4. Adopta los reglamentos.
5. Adopta las disposiciones ejecutivas del reglamento.
6. Propone al Ministerio de la Comunicaciones medidas disciplinarias para las concesiones y las autorizaciones en materia radiotelevisiva, sobre la base del reglamento aprobado por consenso.
7. Verifica el balance y los datos relativos a la actividad proporcionados por los sujetos autorizados y los concesionarios del servicio radiotelevisivo, según la modalidad establecida en el reglamento.
8. Considera la efectiva existencia de posiciones dominantes en el sector radiotelevisivo.
9. Asume las funciones y las competencias asignadas al Garante de la radiodifusión y la edición.
10. Considera las faltas de observancia, por parte de la sociedad concesionaria del servicio público de radiotelevisión.
11. Expresa, en los 30 días posteriores a la recepción de la documentación, su parecer sobre las provisiones relativas a los operadores del sector de

las comunicaciones, previstas por la Autoridad garante de la competencia y del mercado en aplicación de los arts. 2, 3, 4 y 6 de la Ley n. 287, de 10 de octubre de 1990.

12. El 30 de junio de cada año presenta al Presidente del Consejo de Ministros, para la transmisión al Parlamento, una relación de la actividad desarrollada por la Autoridad y su programa de trabajo (...).
13. Autoriza las transferencias de propiedad de las sociedades de actividad radiotelevisiva.
14. Ejercita todas las demás funciones y competencias previstas en la Ley n. 481, de 14 de noviembre de 1995, aunque todas las otras funciones de la Autoridad no se atribuyen expresamente a la Comisión para la Infraestructura y las Redes y a la Comisión para los Servicios y los Productos”.

En materia de derechos de autor, AGCOM ha creado, a partir de la Ley n. 248, de Derechos de Autor, de 2000, una plataforma denominada *Unità antipirateria informatica e audiovisiva* (Unidad frente a la Piratería), que lleva a cabo acciones de prevención, de control y de requerimiento, en colaboración con la principal Sociedad de Autores de Italia, la SIAE.

A pesar de la amplitud que aparentan estas prerrogativas, AGCOM tiene dos importantes límites en su acción: la primera de ellas procede de la reforma de la Constitución italiana en 2006, mediante la cual se transfirieron importantes competencias –entre ellas las referentes a medios de comunicación– a las regiones; la segunda limitación tiene que ver con el contexto sociopolítico de Italia.

Algunos expertos, como MAZZOLENI y VIGEVANI<sup>66</sup>, han denunciado la falta de capacidad real de esta Autoridad para la regulación de la televisión. La debilidad de AGCOM se acentúa por su limitado poder de control y de sanción<sup>67</sup>. De hecho, las actividades de monitoreo han estado focalizadas en la protección de los espectadores, en particular en lo que se refiere a los límites de la publicidad, la protección del pluralismo y el cumplimiento de la igualdad en el derecho de acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación. Y las cantidades de las

<sup>66</sup> MAZZOLENI, G. y VIGEVANI, G.E., “Italy”, en OPEN SOCIETY INSTITUTE, *Television Across Europe: regulation, policy and independence*, 2005, p. 884. Ref. CARETTI, P., “L’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni...”, óp. cit.

<sup>67</sup> MAZZOLENI, G., y VIGEVANI, G.E., *Television Across Europe: Follow-up Reports 2008...*, óp. cit., p. 22.

multas fijadas en este campo por AGCOM han ido de 5.000 a 50.000 euros, incluso en supuestos de flagrantes incumplimientos de estos criterios. Una consecuencia inmediata de su comportamiento ha sido su incapacidad para detener posteriores y más graves vulneraciones.

Los mecanismos de financiación de AGCOM son: el impuesto por televisión, el impuesto proveniente de la industria de la comunicación y el presupuesto del Estado. Se trata de una financiación mixta, que en un 69% proviene del presupuesto estatal; un 17% de las tasas por televisión –individuales y de las empresas– y un 10% de tasas y cargos pagados por otros operadores con licencia (incluidas las tasas de los sectores audiovisual y prensa); un 4% proviene de otras fuentes<sup>68</sup>.

#### 1.5.2.2. La interferencia política en la regulación de la televisión

La complejidad de la situación italiana en lo que se refiere a la televisión ha producido –y produce– el efecto de una influencia predominante de los políticos, tal y como quedó demostrado en el caso de la Ley n. 112, de 3 de mayo de 2004, *Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana Spa, nonché delega al Governo per l’emanazione del testo unico della radiotelevisione* –también llamada *Ley Gasparri*– que privatizaba uno de los canales de la RAI argumentando que, ante el nuevo panorama digital, el pluralismo estaba ya garantizado, mucho mejor que con las cuotas ideológicas (*lottizzazione*) en la RAI 1, RAI 2 y RAI 3.

Otra de las cuestiones polémicas de la *Ley Gasparri* fue el hecho de que autorizaba la propiedad cruzada en diferentes medios de comunicación. En teoría, se permitía la inversión de cualquier grupo italiano de prensa en empresas de televisión.

Las críticas a la ley advirtieron de que se trataba de un texto directamente encaminado a facilitar al grupo Mediaset (propiedad del político y actual Primer Ministro, Silvio Berlusconi) su presencia en el mercado de la prensa; puesto que, sin esta norma, Mediaset se hubiera visto obligada a deshacerse de tres televisiones, Canale 5, Italia 1 y Rete 4. Al final, se realizaron una serie de reformas parlamentarias a la Ley con el fin de paliar este efecto, y el límite para la propiedad en un sector del mercado de la comunicación se estableció entonces en un 20%.

---

<sup>68</sup> Del informe, accesible en Internet: MAZZOLENI, G. y VIGEVANI, G.E., “Italy”, óp. cit., pp. 258 y ss.

El Tribunal de la Competencia italiano se opuso con fuerza a la propuesta de privatización; en su informe de 2004 señaló: “La regulación actual de la radio y televisión de servicio público debe reexaminarse, afrontando una reforma de la RAI que siga una solución semejante a la que se ha encontrado en el Reino Unido, mediante la creación de dos compañías distintas dentro de la BBC: a una de ellas se le atribuye el cumplimiento de las misiones de servicio público, y por lo tanto es consecuente la medida de que el canon de televisión financie de forma exclusiva sus actividades; mientras que la segunda, de carácter comercial, se financiará mediante publicidad y deberá competir con los demás operadores de televisión, sobre la base de las mismas obligaciones en cuanto a cantidades permitidas de publicidad”.

Siguiendo esta recomendación, la reforma de la radio y televisión de servicio público italianas –que se inició en mayo 2007, con la presentación por parte del Ministro de las Comunicaciones, Paolo Gentolini, de un borrador de plan de reforma– abandona definitivamente la idea de privatizar uno de los canales de la RAI<sup>69</sup>.

A pesar de estas limitaciones, AGCOM propone constituirse en garante de los derechos de operadores y consumidores; en particular, vela por:

- La implementación de la liberalización en el mercado de las telecomunicaciones mediante la regulación y la supervisión de actividades, así como a través de la resolución de conflictos planteados.
- La racionalización de los recursos audiovisuales; la aplicación de las normas anticoncentración en el campo de la comunicación, para evitar posiciones dominantes.
- La organización del Registro de los Operadores de Comunicación.

Y para garantizar a los consumidores:

- Un control estricto de la calidad y de la distribución de servicios y productos, incluida la publicidad.
- La resolución de conflictos entre los operadores y consumidores.
- La regulación del servicio universal y la creación de normas dirigidas a salvaguardar el acceso de los grupos sociales más vulnerables.
- La adopción y salvaguarda del pluralismo político, social y económico en la radio y televisión.

<sup>69</sup> MAZZOLENI, G., y VIGEVANI, G.E., *Television Across Europe: Follow-up Reports 2008...*, óp. cit., p. 16.

- La defensa del *copyright* en el sector audiovisual y en los productos de *software*.

### 1.5.2.3. La concurrencia conflictiva de AGCOM y otros problemas de ineficacia

Algunas de las responsabilidades de AGCOM se entrecruzan y superponen a las de otro órgano regulador: la Autoridad de la Competencia (*Autorità garante della concorrenza e del mercato*) que se creó por la Ley n. 287, de 1990. Este ente tiene como misión la regulación del abuso de posiciones dominantes, campo que afecta también al sector de la comunicación. AGCOM, cuando concurre con la *Autorità garante Della concorrenza*, tiene únicamente poderes de asesoramiento o consejo.

Tras las enmiendas de la Constitución, aprobadas en 2001, el artículo 117 da a las regiones ciertas competencias relacionadas con “la organización y la regulación de las telecomunicaciones”. Ha sido sobre todo esta transferencia de competencias reguladoras a las regiones lo que ha dado lugar a conflictos con las competencias de AGCOM. Tales problemas de coordinación deberían haberse resuelto por el Gobierno en su anunciada “Regulación Consolidada Radiodifusión”, pero aún no ha sido aprobada. Tampoco el Comité Regional para la Comunicación, creado para descentralizar las funciones de AGCOM<sup>70</sup>, ha ofrecido soluciones para el conflicto de competencias.

La planificación del espectro de frecuencias –consistente en un procedimiento para definir las licencias de radiodifusión y la asignación de frecuencias– tiene un gran vacío legal en Italia, desde mediados de los setenta. AGCOM asumió su responsabilidad en esta área estableciendo un procedimiento de asignación de licencias que, en 1999, sería aplicado por el Ministro de Telecomunicaciones a la hora de otorgar licencias de radiodifusión a todos los operadores nacionales privados.

Con el fin de garantizar la competencia entre las once cadenas de televisión –ocho en abierto y tres de pago– la Ley n. 249, de 31 de julio de 1997, o *Ley Maccanico*, de creación de AGCOM, señala que esta debe asignar a cada radiodifusor frecuencias que cubran al menos el 80% del territorio nacional (artículo 3 de la Ley). En cualquier caso, las licencias fueron otorgadas sin la asignación de las frecuencias e, implícitamente, sin una cobertura uniforme del territorio italiano. La consecuencia fue que las redes privadas que habían ocupado ilegalmente frecuencias

---

<sup>70</sup> Del informe, MAZZOLENI, G. y VIGEVANI, G.E., “Italy”, óp. cit., p. 266. Ref. CARETTI, P., “L’ Autorità per le garanzie nelle comunicazioni...”, óp. cit.

fueron autorizadas para continuar operando sin licencias de radiodifusión y las redes privadas que sí recibieron licencias no pudieron operar porque no quedaban frecuencias libres.

La situación se complicó más tras la adopción de la Ley de Radiodifusión (Televisión) Digital de 2001, que contenía un plan de administración para el apagón analógico. Esta ley regulaba la distribución de frecuencias para la televisión y radio digitales, sin especificar ningún parámetro ni para su implementación, ni para la asignación de las frecuencias a los operadores. Como resultado, las cadenas de televisión sin licencias permanecen ocupando frecuencias, y las cadenas de televisión que sí tienen licencias continúan difundiendo utilizando frecuencias liberadas en los noventa.

De este modo, por ejemplo, la cadena Centro Europa 7 no pudo emitir porque televisiones sin licencia estaban ocupando las frecuencias disponibles y las infraestructuras de retransmisión. La aprobación de la *Ley Gasparri* solo confirmó y empeoró la situación creada por la Ley de Radiodifusión (Televisión) Digital, porque, en detrimento de quienes habían recorrido un proceso competitivo y habían seguido lo establecido por ley para poder retransmitir, autorizó la retransmisión a cadenas de televisión sin licencia<sup>71</sup>.

Tal y como señala GRANDINETI, el Tribunal Constitucional, en 2002, trató de establecer el orden en la caótica situación resolviendo que las cadenas que excedieran los límites legales sobre propiedad –como era el caso de Mediaset y Rete 4– debían terminar con sus transmisiones de televisión en abierto en diciembre de 2003.

Apuntan MAZZOLENI y VIGEVANI<sup>72</sup>, y la Comisión Europea ha venido a refrendarlo en 2006 con su advertencia por incumplimiento, que la ocupación ilegal de la infraestructura pública vulnera la Directiva Marco 2002/21/CE y la Directiva 2002/22/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre “El servicio universal y los derechos de los usuarios relativos a las redes y servicios de comunicaciones

<sup>71</sup> GRANDINETI, O., “Principi costituzionali in material radiotelevisiva e d.d.l. Gasparri”, en *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2, 2003, p. 244. Donde, entre otras cuestiones, hace referencia al argumento empleado por el Tribunal Constitucional en n. 420, de 5 de diciembre de 1994: “El respeto al principio de pluralismo, junto con el de igualdad en el trato, exige (...) que las redes importantes –con sus límites de requerimiento técnicos– sean tratadas sin discriminación, y que, por lo tanto, la falta de frecuencias en algunas regiones debe ser solucionada, hasta donde sea posible, para todas las redes de igual manera”.

<sup>72</sup> Del informe, accesible en Internet: MAZZOLENI, G. y VIGEVANI, G.E., “Italy”, óp. cit., p. 268.

electrónicas”<sup>73</sup>, llamada también “Directiva del Servicio Universal”, que establece medidas para que el procedimiento de concesión de licencias sea transparente, no discriminatorio y proporcionado.

La Autoridad para la Competencia señaló al respecto, en su Informe Anual de 2003, que el actual funcionamiento del mercado de la radiodifusión se caracteriza por una situación de las infraestructuras fuertemente injusta, con dos operadores RAI y Mediaset, que tienen muchos más recursos y cadenas a su disposición que todos los demás<sup>74</sup>.

Pues bien, AGCOM y el Ministerio de Telecomunicaciones deberían haber jugado un papel fundamental para hacer cumplir esta normativa. La ley reconoce a AGCOM el derecho a formular y aprobar el plan nacional para asignación de las frecuencias públicas. El Ministerio, por su parte, tiene el derecho de otorgar autorizaciones y conceder licencias de radiodifusión. Los requisitos, condiciones y obligaciones de los licenciarios, con respecto a la radiodifusión analógica, incluyen<sup>75</sup>:

- Las licencias se otorgan por un plazo de seis años y pueden darse a compañías o empresas registradas y con negocios en Italia o en Europa.
- El control de los operadores italianos por individuos o entidades de países exteriores a la UE está permitido, siempre que en esos países exista una reciprocidad con Italia en su sistema legal.
- Una excepción a lo anterior podría darse en el contexto de un tratado o acuerdo internacional.
- Los principales criterios sobre otorgamiento de licencias son de carácter económico, capacidad tecnológica y planes editoriales de los aspirantes. Entre las obligaciones más significativas de las licencias nacionales están:
  - Retransmitir al menos tres informativos de televisión.
  - Cumplir las cuotas de producción establecidas por la Unión Europea.
  - Garantizar los derechos de respuesta y rectificación.

---

<sup>73</sup> Official Journal of the European Communities, L108/51, 24 de abril de 2002.

<sup>74</sup> Informe disponible en [[www.agcm.it/eng/index.htm](http://www.agcm.it/eng/index.htm)].

<sup>75</sup> AGCOM, Regulación n. 78 sobre concesión de licencias, de 10 de diciembre de 1998.

<sup>76</sup> CARETTI, P., “El Consejo audiovisual...”, óp. cit., p. 5.

Además, los licenciarios deben garantizar iguales oportunidades de acceso a programas de información para todos los temas políticos, retransmitir anuncios de las autoridades estatales y respetar las normas para la protección de los menores, tal y como provee el “Código de Conducta de Autorregulación Televisión y Menores”, aprobado el 29 de noviembre de 2002.

Pero el supuesto poder regulador de AGCOM no se ha activado. CARETTI sale al paso de esta crítica señalando que la ley por la que se crea ACGOM, Ley n. 249, de 31 de julio de 1997, se configura esencialmente como una ley de principios destinados a garantizar la sucesiva implantación de las decisiones de la Autoridad. Y eso es válido para la implantación normativa (son muy numerosos los casos en los que la ley remite expresamente a reglamentos de la Autoridad) y para la aplicación de los límites antimonopolio<sup>76</sup>.

Y continúa “si se le asigna (a AGCOM) la tarea principal de tutelar y garantizar intereses de relieve constitucional, razón por la cual está caracterizada con las notas de independencia, neutralidad, competencia técnica, transparencia, ¿no implicará esto, inevitablemente, que también el ejercicio de su actividad normativa, más allá del *nomen iuris*, de los actos en los que se concreta, deba ser sustraído de la lógica propia de las relaciones entre la potestad normativa del Gobierno y del Parlamento? ¿No será, en otras palabras, coherente con el modelo elegido y con la finalidad que se pretende perseguir también la atribución de un poder normativo?”.

Ante la situación descrita sobre la AAI audiovisual de Italia, MAZZOLENI y VIGEVANI hacen las siguientes recomendaciones<sup>77</sup>:

1. Deberían reforzarse las competencias de AGCOM. El Parlamento debería adoptar cambios en la legislación en este sentido, de manera que tuviera asignado un mayor poder de sancionar para hacer cumplir sus decisiones.
2. El Parlamento debería iniciar cambios en la legislación para garantizar la independencia de AGCOM, cambiando el procedimiento de nombramiento de sus miembros, de manera que el Primer Ministro no tenga la competencia de nombrar al Presidente, ni el Parlamento la de nombrar al resto de miembros a partir de criterios políticos (*lottizzazioni*). Una posible solución podría ser que el Presidente de la República tuviera la competencia de elegir a los miembros de AGCOM.

<sup>77</sup> Del informe, accesible en Internet: MAZZOLENI, G. y VIGEVANI, G.E., “Italy”, óp. cit., pp. 316-317.

3. En cuanto a la distribución de frecuencias: AGCOM debe garantizar el cumplimiento del Estado italiano de las Directivas 2002/21/CE y 2002/22/CE, con una llamada a la transparencia, no discriminación y procedimientos proporcionales para esa distribución de frecuencias radioeléctricas. Así, el Parlamento debería modificar la legislación para prevenir a los radiodifusores que ilegalmente ocupan frecuencias.

### 1.5.3. Alemania: 14 Autoridades reguladoras del Audiovisual

La organización federal en Länder (16 Estados federales) con un alto grado de autonomía y un amplio número de competencias políticas configura la regulación de los medios de comunicación en Alemania. De hecho, la radio y la televisión están reguladas por leyes de cada Estado, que se armonizan gracias al Tratado Interestatal de Radiodifusión, de 31 de Agosto de 1991, *Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag)*, modificado por última vez en 2005, que constituyó un hito fundamental para la regulación de la televisión en Alemania. Junto a este Convenio, todos los Länder han firmado el “Tratado para la Protección de la Dignidad humana y de los Menores en los Medios de comunicación”.

Como había ocurrido en otros países europeos, los legisladores alemanes siguieron el ejemplo británico cuando tuvieron que elegir las estructuras de supervisión para el sector privado en los ochenta<sup>78</sup>. En lugar de introducir un regulador responsable para ambos sectores –público y privado–, como ocurre por ejemplo en Francia, Alemania optó por mantener el sistema tradicional de “control interno” para el sector público y establecer un “control externo” diferente para la radio y la televisión privada. De forma que la misión de las Autoridades reguladoras de los Länder se refiere únicamente a las radios y televisiones privadas.

En el nivel federal existen dos radiodifusores públicos: la primera red de radiodifusores públicos de los Länder, la ARD (*Arbeitsgemeinschaft der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland* o Consorcio de las instituciones públicas de radiodifusión reguladas de la República Federal de Alemania); y la ZDF (*Zweites Deutsches Fernsehen, German Second Television Programme*, o Segundo Canal Alemán de Televisión).

---

<sup>78</sup> WOLDT, R., “Germany”, en OPEN SOCIETY INSTITUTE, *Television Across Europe: regulation, policy and independence*, Nueva York, 2005, p. 131.

Cada una de las televisiones públicas regionales contribuye con su programación a la ARD, constituyendo el canal nacional de televisión *Das Erste* o Primer Canal. Al mismo tiempo, las televisiones regionales públicas emiten sus propias programaciones en las regiones correspondientes: *Das Dritte Program* o Tercer Canal.

Los radiodifusores públicos obtienen ingresos mediante canon, publicidad y patrocinio. Mientras que las Autoridades reguladoras de los Länder se financian en su mayoría con un tanto por ciento del canon de televisión correspondiente a su región.

En 1984 se rompió el monopolio público y un año después comenzó sus transmisiones la televisión privada SAT 1. En la actualidad, RTL, PRO 7 y SAT 1 tienen las mayores audiencias televisivas del país<sup>79</sup>.

#### 1.5.3.1. La articulación del Tratado Interestatal de Radiodifusión y las Autoridades reguladoras regionales

En Alemania, la radio y la televisión son competencia de los Estados federales; cada uno de ellos ha creado su propia Autoridad reguladora (actualmente hay 14 Autoridades reguladoras regionales para los 16 Länder; pues Berlín y Brandenburgo comparten la misma autoridad reguladora). Están asociadas en la ALM (*Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten* o Consorcio de las Autoridades de los Medios de Comunicación de los Länder).

Todas ellas tienen una estructura semejante: en la mayoría de los casos cuentan con un Presidente y un Consejo. A pesar de que el sistema regulador del sector privado se ha mantenido independiente del sector público, en muchos casos se ha seguido el modelo de control de la radio y televisión públicas. Sobre todo, en cuestiones relativas a la autonomía frente a cualquier interferencia del Gobierno o de las instituciones del Estado.

Fue especialmente importante en este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal, 73,118 1 BvR 1/84 4, de 4 de noviembre de 1986, que, además de confirmar este mismo principio de independencia, señaló en concreto que las

---

<sup>79</sup> En LEGISLATIVE COUNCIL SECRETARIAT, *Public Service Broadcasting in Germany*, Doc. IN 27/05-06. Donde se afirma que el grupo RTL es el mayor radiodifusor y productor de radio y televisión en Europa. En Alemania, RTL posee los canales RTL, RTL II, Super RTL, N-TV y VOX; mientras que ProSieben SAT. 1 es la mayor compañía de televisión en Alemania, con cuatro canales: SAT, ProSieben, Dabel Eins y N24.

competencias de concesión de licencias para la radiodifusión privada debía quedar fuera del control del Gobierno. El objetivo es la plena realización de la libertad de la radiodifusión, implícita en el artículo 5 de la Constitución alemana. Tal y como se recoge en la fundamentación de la sentencia: “El desarrollo constitucional incluye (...) la tarea de garantizar la pluralidad de opiniones y la más amplia diversidad de expresiones en la radiodifusión (...)”<sup>80</sup>. Tanto la legislación como las instituciones competentes tendrán en cuenta estos principios para otorgar licencias.

Las responsabilidades de las Autoridades reguladoras son amplias<sup>81</sup>. La mayoría de ellas tienen en común tareas de asesoramiento a los radiodifusores que operan en la región, competencias de control sobre la concentración de los medios de comunicación, de conceder y revocar licencias, distribuir los canales de cable, supervisar los contenidos de programación y el cumplimiento de las normas de publicidad y promover la pluralidad. Son también activas en el área de investigación en los medios de comunicación, organización de seminarios y eventos públicos, y publicación de informes.

El hecho de que la mayoría de los radiodifusores de televisión difundan en todo el país ha exigido que las 14 Autoridades reguladoras hicieran un esfuerzo de coordinación de políticas y actividades. El Tratado Interestatal facilita el cumplimiento de este objetivo mediante una regulación detallada de normas y procedimientos comunes para los siguientes temas: licencias, propiedad de la televisión, privacidad, publicidad, protección de datos y distribución de los canales de satélite. Al mismo tiempo, transfiere a las Autoridades reguladoras de los Länder las competencias para incorporar las Directivas europeas sobre televisión.

Las licencias para las televisiones privadas se conceden por cada Land en el caso de que su cobertura sea regional, y mediante el Tratado Interestatal de Radiodifusión si la cobertura es nacional. Los radiodifusores deben tener una licencia concedida por la autoridad reguladora en un Land alemán antes de comenzar a transmitir sus programas. El Tratado Interestatal de Radiodifusión contiene las líneas básicas para la concesión de licencias de los radiodifusores de televisión (como determinadas obligaciones del aplicante de proveer documentación a la autoridad regional, etc.). Y, sobre esta regulación, las leyes de Comunicación de los Länder establecen con más detalle los requisitos para la obtención de licencias.

---

<sup>80</sup> Sentencia del Tribunal sobre el caso de la Ley de Radiodifusión de la Baja Sajonia, accesible en inglés, en: [[http://www.utexas.edu/law/academics/centers/transnational/work\\_new/german/case.php?id=636](http://www.utexas.edu/law/academics/centers/transnational/work_new/german/case.php?id=636)].

<sup>81</sup> WOLDT, R., “Germany”, óp. cit., p. 133.

Hay una distribución de competencias “regionales” y “federales”: las Autoridades regionales tienen competencias en cada Land para regular la televisión y la radio privadas; mientras que el Tratado Interestatal se ocupa de la regulación federal de los servicios de radiodifusión privada, a la vez que establece las bases legales para el sistema dual –medios privados/medios públicos– en Alemania.

Algunos aspectos regulados en el ámbito federal son:

a) En cuanto a la libre competencia en el mercado audiovisual

En lo que se refiere a la libre competencia, el Tratado, en su artículo 26, establece el límite de un 30% de los espectadores del mercado para cada uno de los propietarios de las televisiones que operen en ese mercado; un 25% si se aplica a propietarios de compañías que sólo indirectamente están relacionadas con la televisión. A la Comisión de Concentración en los Medios de Comunicación, KEK (*Kommission zur Ermittlung der Konzentration in Medienbereich*)<sup>82</sup>, le corresponde supervisar el cumplimiento de las provisiones legales (artículo 35.2) de las leyes de radiodifusión de cada Land en relación a la competencia en el mercado.

Comparte tareas en este control sobre la concentración de medios con el Consorcio de las Autoridades de los Medios de Comunicación (ALM), aunque éste en realidad secunda las decisiones del KEK; así, por ejemplo, el KEK puede solicitar al ALM la retirada de licencia de un operador de televisión que se encuentre en una Región o en toda la República con una situación de posición dominante. Lo cierto es que resulta difícil delimitar cuáles son las funciones específicas del ALM porque las misiones principales de regulación las desempeñan las autoridades de cada Land, mientras que los temas referidos a propiedad de los medios y concentración son objeto de atención del KEK.

b) Sobre programación y estándares editoriales

Los estándares básicos para las televisiones privadas se incluyen en el Tratado Interestatal para la Radiodifusión. Los programas de televisión de distribución nacional deben respetar la dignidad personal y la diversidad de creencias de los ciudadanos. También deben promover la identidad y la unidad de la Alemania Reunificada, así como el entendimiento internacional. En orden a reflejar la diversidad en Alemania y en Europa, el interés general de los canales debe contener una razonable cantidad de programas de información, culturales y educativos.

<sup>82</sup> Vid. [<http://www.kek-online.de/cgi-bin/esc/englisch.html>].

Las Iglesias protestantes, la Iglesia Católica y la comunidad judía en Alemania están habilitadas para la difusión de programas religiosos. Los partidos políticos pueden comprar espacios televisivos antes de las elecciones generales al Parlamento Federal (*Bundestag*) y para el Parlamento Europeo. Existen normas especiales para la distribución de publicidad, telecompra y patrocinio en televisión.

El Tratado Interestatal de Radiodifusión obliga a las televisiones a tener los llamados “Consejos de Medios de Comunicación”, entes con naturaleza de asamblea, formados por una variedad de individuos seleccionados por la televisión, que deben representar a la mayoría de grupos de la sociedad. Su objetivo es adoptar la diversidad y el pluralismo en programas de la respectiva cadena. Aconseja en la gestión del canal en asuntos de programación. El Consejo tiene que dar su consentimiento para cambios planeados sobre la estructura de los programas del canal, el horario de los programas y su contenido. Asimismo debe ser consultado en el caso de quejas de los telespectadores. En la práctica, estos Consejos son muy conocidos por el público y su impacto es bastante grande.

Más allá de las obligaciones de justicia generales no se detallan más requisitos para los contenidos de programas de las televisiones privadas. No hay normas específicas respecto a géneros o categorías de programas ni demanda de atención a programas dirigidos a las minorías. Eso sí, como se menciona en la Sección 5.4 del Tratado, los canales privados de televisión que sobrepasen cierto nivel de audiencias deben de proveer ventanas de programas regionales, además de ofrecer espacios a radiodifusores independientes con un mínimo de 260 minutos a la semana. Esta medida es única en Europa. Tal obligación, naturalmente, no es popular entre las televisiones privadas.

Desde las televisiones se argumenta que la integración forzada de este tipo de programas rompe totalmente con el horario de sus programas y que tiene efectos negativos para sus audiencias. DCTP (*Development Company for Television Programs*), con sede en Dusseldorf, el más importante proveedor de programas regionales, difunde en la actualidad una amplia gama de programas distintos en RTL, SAT.1 y Vox: películas, documentales (con su *partner*, la BBC Worldwide), y *magazines* informativos, como Spiegel TV y Stern TV. Algunos de estos programas contribuyen sustancialmente a la reputación y diversidad de los canales privados, aunque no siempre tengan grandes audiencias<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> WOLDT, R., “Germany”, óp. cit., p. 145.

c) La organización conjunta para coordinar acciones regionales y federales en los medios de comunicación

Muchas materias de la política de radiodifusión requieren una regulación nacional. Para la coordinación y el acuerdo sobre cuestiones básicas de importancia nacional, las 14 Autoridades Estatales de Medios de Comunicación trabajan dentro del marco de la Asociación de Autoridades Estatales de Medios de Comunicación en la República Federal Alemana (ALM).

La cooperación entre las Autoridades Estatales de los medios de comunicación se realiza mediante tres órganos<sup>84</sup>:

- La Conferencia de Directores de las Autoridades Estatales de los Medios de Comunicación (DLM).
- La Conferencia de Comités de de Miembros (GVK).
- La Conferencia General (GK).

La ALM publica un informe completo sobre la situación de la televisión y radio privada cada año a partir de los informes que, a su vez, elaboran las Autoridades de los Länder. Por su parte, la Conferencia de Directores de los Medios de Comunicación (DLM) negocia las guías comunes para las Autoridades regionales. Otro factor de articulación entre las diferentes Autoridades es el envío de representantes de cada Autoridad a los grupos de trabajo permanentes de la DLM, sobre temas específicos, y el nombramiento por parte de la DLM de directores de Autoridades de los Länder para servir de portavoces de la DLM para áreas concretas de la radiodifusión.

Toda la actividad se desempeña con la referencia del Tratado Interestatal de Radiodifusión que, junto con el Tratado Interestatal para la Protección de la Dignidad humana y de los Menores en los Medios de Comunicación<sup>85</sup> y el Tratado Interestatal de Servicios de Medios de Comunicación, constituyen la referencia nacional de un mercado que tiene el riesgo de quedar fragmentado regionalmente.

El primer Tratado –además de definir las líneas de convivencia de la radiodifusión pública y privada– incluye normas sobre la publicidad en televisión, el pluralismo y la diversidad en la televisión privada, así como la cooperación entre las Au-

<sup>84</sup> *Ibíd.*, p. 134.

<sup>85</sup> *Jugendmedienschutz-Staatsvertrag-JMStV*, de septiembre de 2002.

toridades reguladoras<sup>86</sup>; contempla las posibles causas de ruptura del convenio con las televisiones. Pueden variar desde un incumplimiento de las normas de publicidad a proveer insuficiente información a la Autoridad reguladora correspondiente. El Tratado establece que las Autoridades reguladoras de los Länder pueden imponer multas hasta los 500.000 euros en caso de incumplimiento del convenio. Medidas semejantes pueden encontrarse en las leyes de cada Land, que contienen en todos los casos sanciones de hasta 500.000 euros.

A pesar de todo, las sanciones no han sido frecuentes y, además, las Autoridades reguladoras han perdido en la mayoría de los casos llevados a los tribunales. Sí han tenido éxito con multas menos importantes. Por ejemplo, WOLDT<sup>87</sup> menciona que la Autoridad del Land Rin-Palatino impuso una multa de 48.000 euros a SAT.1 por transmitir una película violenta un domingo por la mañana y por incluir publicidad ilícita en una película. También en 2001, el canal TM3 tuvo que pagar una multa de 18.000 euros por vulnerar normas de protección de los menores.

El caso más espectacular fue la lucha entre la Autoridad reguladora de la Baja Sajonia contra RTL. Después de 10 años de procedimientos judiciales ante diferentes tribunales, en 2004 RTL tuvo que pagar 12 millones de euros al Estado de Baja Sajonia por incumplimiento reiterado de las normas de publicidad en televisión en el año 1993.

El Tratado Interestatal para la Protección de la Dignidad humana y de los Menores en los Medios de comunicación contiene medidas para evitar la audiencia de menores en programas no aptos para niños. Regula, además, el establecimiento de una Comisión para proteger a los menores, bajo la tutela de las Autoridades reguladoras de los Länder, la *Kommission für Jugendmedienschutz* (KJM). Este órgano ha certificado a un entidad de autocontrol de las televisiones privadas, *Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen* (FSF)<sup>88</sup>, cuya principal función es implementar en las televisiones de todos los Estados el citado Tratado Interestatal y la legislación secundaria de las Autoridades reguladoras.

---

<sup>86</sup> El Tratado Interestatal sobre Radiodifusión (*Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland* (Interstate Broadcasting Treaty in Unified Germany) (Rundfunkstaatsvertrag - RStV) (Interstate Treaty on Broadcasting) from 31st August 1991, last amended by the 9. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (9th Interstate Broadcasting Treaty Amendment) from 10th October 2006, disponible (en inglés) en [[http://www.alm.de/fileadmin/Englisch/9\\_RAESTV\\_Englisch.pdf](http://www.alm.de/fileadmin/Englisch/9_RAESTV_Englisch.pdf)].

<sup>87</sup> WOLDT, R., "Germany", óp. cit., p. 135.

<sup>88</sup> Más información sobre la FSF, en [<http://www.fsf.de/fsf2/international/summary.htm>].

Por otro lado, el Tratado Interestatal de Servicios de la Comunicación cubre los servicios de teletexto, así como servicios más característicos de Internet, ofrecidos tanto por radiodifusores públicos como por privados.

### 1.5.3.2. Régimen y organización de algunas Autoridades reguladoras de los Länder

Bastantes de las *websites* de las Autoridades reguladoras de los Länder contienen una descripción más o menos detallada de su régimen y organización en inglés. Se trata de unos datos muy básicos pero que dan idea, por un lado, de la autonomía real de estas Autoridades regionales, a la vez que permiten observar la diversidad existente entre unas y otras. Con este motivo, se traduce al castellano parte de la información publicada en las websites de *Bayerische Landeszentrale für neue Medien* (BLM); *Hessische Landesanstalt Für Privaten Rundfunk Und Neue Medien* (LPR Hesse); y *Landersanstalt Für Medien Nordrhein-Westfalen* (LfM).

#### 1.5.3.2.1. Bayerische Landeszentrale für neue Medien (BLM), Baviera

La BLM se encarga de la radio y la televisión privadas en la región bávara. Para los asuntos y servicios de interés nacional coopera con las otras 13 autoridades reguladoras. Sus responsabilidades afectan a cuatro tipos de temas: estructura, promoción, investigación e información.

STRUCTURE	PROMOTE	RESEARCH	INFORM
<ul style="list-style-type: none"> <li>⌘ licensing private broadcasters</li> <li>⌘ securing plurality</li> <li>⌘ programme monitoring</li> <li>⌘ applying advertising rules</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⌘ programmes</li> <li>⌘ film and television productions</li> <li>⌘ training and further education</li> <li>⌘ media literacy and media education</li> <li>⌘ technical infrastructure</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⌘ media research</li> <li>⌘ programme research</li> <li>⌘ media economics</li> <li>⌘ broadcasting technology</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⌘ consumer information</li> <li>⌘ internet</li> <li>⌘ publications</li> <li>⌘ events</li> </ul>

## **Licencias**

La BLM parte de la forma en que la radiodifusión privada se ha organizado en las diversas regiones bávaras. La Autoridad decide sobre quién puede usar qué frecuencias o los canales de cable, y en qué tiempos, o qué solicitante puede recibir una licencia. Bajo el Tratado Interestatal de Radiodifusión, la BLM puede también otorgar licencias para servicios de televisión o de radio, que se transmiten para toda Alemania vía satélite. Para tener una licencia para una radio local o para un servicio de televisión, la BLM invita a las solicitudes previa oferta. Los nuevos servicios deben contribuir a la pluralidad y dar apropiada cobertura cultural, social y económica, además de ofrecer un adecuado número de producciones propias y acreditar su viabilidad.

## **Garantizar el pluralismo**

La radio y la televisión tienen un impacto directo en la formación de la opinión pública. Las autoridades reguladoras para la radiodifusión privada deben, consecuentemente, asegurar que los servicios que cuentan con licencia están equilibrados, en el sentido de que se da voz a todos los principales estados de opinión, incluyéndose el de las minorías.

Esta exigencia fue asentada por el Tribunal Constitucional Federal en sus resoluciones sobre la radiodifusión, y ha sido incorporada a la legislación de la comunicación de Baviera en la sección 4.

Asegurar la pluralidad no sólo tiene que ver con los contenidos de los programas, sino también con temas de concentración de medios de comunicación. Si, por ejemplo, la BLM trata de situar capacidades de transmisión, se asesorará si los solicitantes están envueltos en la operación de otros servicios de radiodifusión o en la edición de periódicos, y con qué extensión. La legislación sobre comunicación estipula el límite de las participaciones.

En el ámbito nacional, la Comisión sobre Concentración en los Medios de Comunicación se ha establecido como un órgano de las Autoridades de Regulación y actúa, en su nombre, para asegurar la pluralidad. Si la Autoridad reguladora tiene dudas sobre un consejo proveniente de la Comisión, puede apelar para una resolución final a la Conferencia de Directores.

## **Monitoreo de las programaciones**

La BLM monitorea las programaciones y servicios a los que ha otorgado licencia para examinar, entre otras cosas, si siguen las regulaciones para la protección de menores y la dignidad humana y las normas de publicidad.

Para este fin, la BLM lleva exámenes aleatorios. Las televisiones deben conservar una grabación de los programas que han retransmitido, por un periodo mínimo de 2 meses. La BLM regularmente pide las grabaciones de varios días de retransmisión para su análisis.

Además, casi todas las radios privadas de la región Bávara pueden ser monitoreadas en línea. Un personal formado para este fin analiza los contenidos emitidos y establecerá los temas cubiertos así como los formatos de los programas, la relevancia de cada programa en el área de los servicios del operador, el tipo y el contenido de la publicidad y la duración de cada elemento del programa.

### **Normas sobre publicidad**

Todos los radiodifusores deben cumplir las normas referidas a los contenidos de publicidad. Las autoridades reguladoras desarrollaron líneas esenciales basadas en las cláusulas del Tratado Interestatal de Radio que se aplica a todos los servicios nacionales. Incluyen, entre otras, normas para la inserción de publicidad y para la cantidad de publicidad en la radiodifusión, la separación de la publicidad de otros contenidos, o normas para el patrocinio.

Las Autoridades reguladoras han establecido una Unidad Conjunta para temas de programación, publicidad y competencia que trata sobre estas áreas y de parte de las Autoridades reguladoras con las radiodifusores nacionales, y asegura que se apliquen las normas relevantes. En la medida en que las televisiones y radios sólo transmiten en un ámbito local, o en una particular región o estado, depende de cada respectiva autoridad examinar que sus licenciatarios cumplen con propiedad las normas de publicidad.

### **Protección de menores**

La BLM monitorea los servicios a quienes ha otorgado licencia para asegurar que los radiodifusores cumplen la regulación para la protección de menores. El Tratado Interestatal para la Protección de la Dignidad humana y la protección de los Menores en los Medios de comunicación (JMStV) prohíbe cualquier vulneración de la dignidad humana, la glorificación de la guerra o la transmisión de contenidos pornográficos en cualquier difusión televisiva. El Tratado entró en vigor el 1 de abril de 2003; sus cláusulas tratan tanto el tema de contenidos como los servicios a través de Internet. Consecuentemente la BLM está ahora también a cargo de los proveedores de servicios localizados en la Región.

Junto con el JMStV, se aprobó la Ley para la protección de la Juventud (JuSchG). Establece un cambio importante en la división de responsabilidades entre el Gobierno Federal, de una parte, y los Estados alemanes de otra. Bajo la JMStV, los 16 Estados alemanes ahora regulan todos los servicios de medios de comunicación *online* en Alemania mientras que la JuSchG atribuye la regulación de todos los medios *offline* a las autoridades Federales.

El presidente de la Comisión para la protección de los menores en los medios de comunicación (KJM) es actualmente el Prof. Dr. Wolf-Dieter Ring, el presidente de la BLM, que coordina las actividades de la presidencia y todas las materias relacionadas con los temas de contenidos y relaciones públicas.

La misión de la KJM: El KJM certifica a los organismos que asumen la autorregulación en nombre de los proveedores de servicio. La KJM actúa solo retrospectivamente, por ejemplo después de que el programa se haya difundido. En las retransmisiones en las que no haya habido asesoramiento previo de autorregulación, y que violen la JMStV, el KJM decidirá.

Para conseguir que la protección de los menores y de la dignidad humana en Internet sea lo más efectiva posible, la KJM coopera con otras instituciones para la protección de menores. Incluyen *jugendschutz.net*, una institución establecida por los estados alemanes para la protección de los menores en Internet, y el organismo Federal para el asesoramiento de los medios *offline* (BPjM). Los servicios de Internet que pueden perjudicar o hacer peligrar el desarrollo de menores o los contenidos ilegales serán identificados y advertidos. Si estos contenidos vulneran las regulaciones del JMStV, u otra legislación relevante, se tomarán medidas contra el proveedor de servicios.

Si la KJM encuentra que las regulaciones para la protección de menores han sido vulneradas, decidirá qué medidas adoptará contra el proveedor. Las medidas serán ejecutadas por la Autoridad reguladora bajo aquella área de responsabilidad en la que el proveedor se sitúe. Las autoridades reguladoras en el JMStV pueden imponer sanciones que alcancen hasta los 500.000 euros.

### **Transmisión técnica**

A finales de los ochenta, la BLM comenzó a desarrollar la infraestructura para la tecnología de alta definición, para la región bávara, junto con Deutsche Telecom.

La recepción técnica de los servicios disponibles ha mejorado progresivamente. Más de 300 frecuencias terrestres, sobre 250 canales en la banda ancha de las redes de cable, y un gran número de canales por satélite se utilizan para ofrecer a los consumidores una oferta diversificada de servicios privados de radio y televisión.

## **Promoción de programas. Programas y Servicios**

La legislación de comunicación de la Región bávara especifica que la BLM contribuye a la diversidad y la calidad de las televisiones privadas, entre otros medios, promoviendo la producción de ciertos tipos de programas o servicios o apoyando las infraestructuras técnicas.

Asegurar la diversidad de los servicios no sólo significa una amplia oferta de diferentes servicios sino también una variedad en lo difundido en cada servicio. Para este fin, la BLM promueve la producción de programas sobre temas culturales, económicos, sociales o religiosos en los servicios comerciales en Baviera, intentando por otro lado alcanzar la más alta cantidad de producciones propias.

Las radios y televisiones privadas pueden solicitar subvenciones para la producción de series de alta calidad. Cada año, la BLM propone un tema sobre el que se crean grandes expectativas de que las estaciones de radio y televisión privadas lo cubran en sus servicios. Así por ejemplo, para 2006 el tema fue "generación 49+". Para las obras que cubrieran este tema, la BLM destinó aproximadamente 1,6 millones de euros en concepto de ayuda a la producción.

Premios para la calidad periodística: la calidad periodística en los servicios de las estaciones comerciales de radio y televisión es premiada por la BLM en la Conferencia Anual de Radiodifusión Local que cada año se celebra en Nuremberg.

## **Producciones de Radio y Televisión**

La BLM contribuye a la promoción de producciones de cine y televisión en Baviera por dos vías: la contribución financiera de dos millones de euros como participación de capital de la DilmFernsehFonds Bayern GMBH; y la participación activa en la selección de los procedimientos para la promoción de producciones de cine y televisión. En este sentido, la BLM contribuye a la posición de la Región Bávara como un lugar atractivo para los medios de comunicación en los mercados alemán e internacional del cine y la televisión.

## **Entrenamiento y educación**

La BLM ha desarrollado un número de acciones para ayudar a que se adquiera competencia profesional en los medios de comunicación. Como medida clave para la formación práctica y educación avanzada, organiza talleres y participa en instituciones de entrenamiento con recursos económicos o humanos. Además, ha establecido servicios de radio como M94,5 en Munich y afk max en Nuremberg, y el ca-

nal de televisión afk.TV para la preparación por esta vía de nuevo *staff*. En 2006, la BLM dedicó un total aproximado de 900.000 euros para este tipo de medidas.

### **Contribución al desarrollo de infraestructuras técnicas**

En el marco de sus obligaciones, la BLM atiende a la transmisión de radio y de televisión apoyando infraestructuras técnicas y nuevas tecnologías de transmisión. En 2006 se destinaron a esta tarea 2,9 millones de euros aproximadamente. Junto a esto, las televisiones locales y regionales recibieron unos 7,5 millones de euros obtenidos de las tasas de usuarios de cable para la promoción de infraestructuras técnicas e innovaciones tecnológicas. Además, Baviera ha sido pionera en Alemania de las transmisiones de radio y televisión digitales.

### **Investigación en medios de comunicación**

Investigaciones centradas en la obtención de datos sobre las opciones y el déficit en el desarrollo de la radio y televisión comercial en Baviera. En este sentido, se han realizado estudios de audiencias y encuestas de opinión sobre la programación existente y sobre las demandas de programas, además de otros estudios sobre las tecnologías de la radiodifusión.

### **Información a los consumidores**

La concesión de licencias, la autorización de transmisión y el monitoreo de programas son los trabajos habituales del BLM. Y pone a disposición de los consumidores un teléfono público para expresar sus opiniones y dejar constancia de sus demandas. Publica una guía anual *Wellenspiegel*, que contiene el mapa de distribución de la radio y televisión comercial en Baviera, así como del desarrollo de las infraestructuras. También una revista trimestral, *tendenz*, de carácter monográfico. Además, permite el acceso a todas sus publicaciones en su web [www.blm.de/Publications](http://www.blm.de/Publications).

### **Eventos**

Los más importantes que organiza este Consejo Audiovisual son: BLM Local Broadcasting Conference, BLM Forum y Munich Media Days.

### **El Consejo de los Medios de Comunicación**

El Consejo de los Medios de Comunicación actúa en representación del público general, asegurando un equilibrio de intereses, pluralismo y opiniones y servicios, y supervisando la programación de esos servicios. Delibera sobre temas de máxima

relevancia en los medios de comunicación. El Consejo elige al Presidente y los miembros del Consejo Administrativo. Decide sobre la transmisión y retransmisión de los servicios de radio y televisión autorizados por la legislación de la comunicación bávara, aprueba directivas relativas a la organización de programas, aprueba el presupuesto anual y las cuentas, y decide sobre la promoción de programas y la infraestructura técnica. Sus 47 miembros, que representan a todos los grupos de la sociedad, tienen un nombramiento por 5 años.

### **El Consejo Administrativo**

Se encarga de las finanzas y economía de la BLM. Decide sobre el presupuesto y las cuentas anuales, así como sobre el uso del dinero obtenido por tasas de servicios locales de Baviera de las redes de cable. Los nueve miembros son elegidos por el Consejo de los Medios de Comunicación. Dos de sus miembros representan a las comunidades locales y a las asociaciones de la comunidad, y otros dos a los difusores comerciales.

### **El Presidente**

Es elegido por el Consejo de los Medios de Comunicación por un plazo de 5 años. Se encarga del día a día de las actividades de la BLM y actúa como su representante externo. Junto con el Director Gerente, como su permanente delegado, ejecuta las decisiones tomadas por el Consejo de los Medios de Comunicación y el Consejo Administrativo, y adopta resoluciones sobre materias de gran urgencia.

### **Financiación**

Bajo el Tratado Interestatal de Alemania, un 2% de las tasas por televisión de cada Estado se dedican a la autorización y regulación de la radiodifusión privada por la correspondiente autoridad reguladora. La BLM recibe entonces menos de un 2% de esos ingresos que se obtienen en Baviera.

#### **1.5.3.2.2. Hessische Landesanstalt Für Privaten Rundfunk Und Neue Medien (LPR), Hesse**

Se encarga de la radio y la televisión privada en Hesse. Sobre los temas y los servicios de ámbito nacional coopera con las otras 13 Autoridades reguladoras en Alemania. La televisión es regulada básicamente por la Ley de Medios de Comunicación de Hesse. También aplica el Tratado Interestatal, el Tratado para la Protec-

ción de los Menores en los medios de comunicación y las directivas europeas relevantes.

La LPR de Hesse fue fundada en 1989. Al frente de la administración está su Director. El Consejo de los Medios de Comunicación tiene 30 miembros, que representan a todos los grupos de la sociedad.

Sus responsabilidades clave son:

### **Otorgar licencia a los radiodifusores privados:**

La LPR es la única autoridad que puede conceder licencias para servicios de radio y televisión en Hesse. Bajo el Tratado Interestatal, también puede conceder licencias para servicios que se transmiten por toda Alemania vía satélite.

### **Monitoreo de programación y de servicios de telecomunicaciones**

La LPR de Hesse monitorea los programas y servicios a quienes ha dado licencia, con el fin de examinar si la programación se adecua a las líneas guía de la licencia, a la regulación sobre protección de menores y la dignidad humana, y a las normas sobre publicidad. También monitorea los servicios de telecomunicaciones (incluido Internet), en la medida en que están situadas en Hesse.

### **Infraestructura técnica**

La LPR de Hesse apoya el desarrollo de las infraestructuras técnicas, así como la transmisión por nuevas tecnologías: para favorecer el atractivo de la región de Hesse para la industria de los medios de comunicación y para los consumidores, la LPR de Hesse apoya la introducción de nuevas tecnologías de radiodifusión.

### **Literatura sobre medios de comunicación y educación en los medios de comunicación**

No explicita qué actividades se han hecho. Sí su interés sobre un uso adecuado de los medios de comunicación, especialmente para niños y jóvenes.

### **Medios Comunitarios: TV-Comunitaria**

Existen cuatro canales de televisión comunitaria por cable: en Kassel, Fulda, Gießen y Offenbach-Frankfurt. Ayuda a los ciudadanos a desarrollar sus propias contribuciones a la televisión.

Así como la radio comunitaria se financia con pagos de los miembros, contribuciones y subsidios pagados por la LPR de Hesse (está prohibida la publicidad y el patrocinio), no queda claro qué ocurre con la televisión comunitaria, y no se dice nada de la financiación ni de la prohibición o no de publicidad y patrocinio.

#### 1.5.3.2.3. Landersanstalt Für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM), Düsseldorf

Su Presidente, junto con un Consejo administrativo, gestiona la LfM en el día a día, y prepara la implementación de las decisiones adoptadas por la Comisión de Medios de Comunicación. Este órgano está constituido por 25 miembros: 7 de ellos son elegidos por el Parlamento regional (Landtag), y los 18 restantes por grupos de particular relevancia social. La Comisión de Medios de Comunicación elige a los miembros del Consejo administrativo, y ha creado dos Comités que le asesoran en sus decisiones: el Comité de Finanzas y el Comité de Desarrollo de los Medios de Comunicación.

Son obligaciones de la LfM:

- Promover la competencia entre los medios de comunicación.
- Otorgar licencias para la radio y televisión privadas.
- Regular la distribución de las cadenas de radio y televisión en los servicios de cable que se ofertan en NRW (North Rhine-Westfalia).
- Asignar las capacidades de banda ancha de cable de los cable-operadores para las televisiones privadas con licencia.
- Observar los programas de los radiodifusores privados, y garantizar la libertad de expresión y el control de la protección de los menores y las regulaciones de publicidad.
- Imponer sanciones adecuadas en el caso de infracción de las leyes.
- Aconsejar a los radiodifusores, proveedores de contenidos, cable operadores y otros.
- Cooperar con otras autoridades de medios de comunicación.
- Promover canales abiertos de radio y televisión.
- Realizar investigaciones sobre medios de comunicación.
- Promover la infraestructura necesaria para surtir a todo el Estado con la televisión terrestre.

Sobre la base de la Ley de Radio y Televisión de NRW (North Rhine-Westphalia), la LfM es responsable de una amplia gama de obligaciones de control sobre los radiodifusores. Debe examinar, entre otras cuestiones, si los programas cumplen con las exigencias legales de programación. Algo que incluye temas de protección de menores y de respeto en los programas a principios básicos.

Así, se requiere que todas las cadenas de radio y de televisión respeten las normas constitucionales y el honor de las personas. Los programas deben promover un entendimiento internacional, la adopción de la paz, contribuir a la realización de la igualdad entre hombres y mujeres, y presentar el más amplio abanico posible de diversidad de opiniones. La ley prohíbe la radiodifusión de programas que extiendan el racismo o la xenofobia, glorifiquen la guerra o distribuyan contenidos pornográficos.

Junto a esto, la LfM tiene la tarea de asegurar que la legislación de publicidad se respete. Los radiodifusores de radio y televisión deben hacer una clara distinción entre programas y publicidad, de forma que la audiencia sea capaz de identificarlos sin confusión. La publicidad no podrá tener influencia en los contenidos de los programas y, en el caso de dirigirse a menores de edad, no explotará su inexperiencia. Los programas patrocinados deben identificarse con claridad al principio y al final de cada programa. Cuando un programa o todo el canal vulneran estas normas, la LfM está autorizada para emprender una acción contra el medio, utilizando una tipología gradual de sanciones. Está autorizada para imponer multas y, en situaciones extremas y en caso de seria y creciente infracción de la ley, podrá retirar la licencia del radiodifusor.

### **Derecho de queja**

Los espectadores y radioyentes tienen el derecho de quejarse contra cualquier operador si opinan que estos no han respetado los principios de programación. El operador en cuestión debe responder a la queja escribiendo en el plazo de un mes. Si un espectador u oyente no recibe ninguna respuesta, el o ella pueden volver a quejarse para que la Autoridad tome nota.

### **Informar y asesorar**

El mandato de la LfM de asesoramiento afecta no sólo a los radiodifusores privados, sino también a las personas e instituciones que colaboran o aspiran a colaborar en el futuro con radios o televisiones privadas en North Rhine-Westphalia. Radiodifusores, espectadores y radioyentes, así como aquellos usuarios que deseen

producir programas por sí mismos a través de los canales abiertos, pueden recibir información legal, financiera o sobre aspectos técnicos.

Las vías para proveer ese asesoramiento son diversas en función de los temas de que se trate: entrevistas, encuentros con ciudadanos, días de radio, talleres, encuentros con grupos específicos e información a gran escala para eventos. La información puede encontrarse también en los servicios de documentación, bases de datos y archivos de prensa de la LfM.

### **Promover y cualificar**

Respecto a la radiodifusión comunitaria, los canales abiertos son con cierta frecuencia descritos como televisiones o radios de “tercer tipo”. Aquí, ciudadanos y grupos sociales, asociaciones e instituciones pueden crear y difundir programas que ellos mismos han preparado para la televisión o la radio. La promoción de canales abiertos es parte de los esfuerzos realizados por la LfM para apoyar el desarrollo de las habilidades mediáticas entre usuarios de la radio y la televisión.

### **Televisión comunitaria**

El primer canal que comenzó a retransmitir en el marco del proyecto piloto de televisión por cable fue lanzado en Dortmund en 1985. El proyecto dio paso a diez canales abiertos que actualmente operan en el Estado. En North Rhine-Westphalia, los canales abiertos no están afiliados a la LfM. Son organizaciones registradas que han obtenido licencia de la LfM. Su financiación se basa en subvenciones pagadas por la LfM: la LfM provee el equipo técnico básico y ofrece subvenciones para cubrir los gastos de operaciones. El resto del dinero proviene de los pagos de los miembros, contribuciones, patrocinio, así como de las ciudades y de las comunidades en el área donde el canal abierto difunde.

### **Radio comunitaria**

Los canales de radio local abiertos –también conocidos como *Bürgerfunk*– son una peculiaridad de North Rhine-Westphalia: más del 15% del tiempo de retransmisión está a la libre disposición de los ciudadanos. Cada estación de radio local transmite hasta dos horas diarias de radio comunitaria. Los *shows* de la radio se producen en los llamados “Talleres de Radio Abierta”, de los que más de 180 han sido reconocidos por la LfM. Ese reconocimiento es imprescindible para obtener más altas subvenciones de la LfM. Además del adecuado equipo técnico, los talleres ofrecen principalmente excelente información, asesoramiento y entrenamiento pa-

ra los usuarios de la radio. Los programas producidos en estos reconocidos talleres de radio reciben subvenciones de la LfM.

### **Investigación en medios de comunicación**

Una de las tareas de la LfM es la realización de investigaciones sobre programación de radio, servicios de comunicación y nuevos formatos de programas. Las actividades de investigación incluyen además temas como el de la protección de los jóvenes. Desde 1990, la LfM ha encargado investigación independiente a instituciones con más de 30 proyectos científicos sobre medios de comunicación. Hasta donde le es posible, ha entrado también en proyectos relacionados con esquemas de cooperación para proyectos de investigación individuales, como por ejemplo, con otras Autoridades estatales de radiodifusión.

A través de estos proyectos de investigación, la LfM quiere hacer disponible la información científicamente basada sobre programas de los radiodifusores y sobre las consecuencias de los nuevos avances en los medios de comunicación. Por esta vía, se ha puesto de manifiesto la necesidad, no sólo de iniciar y continuar las discusiones sobre temas relacionados con los medios convencionales, sino también sobre los medios de comunicación educativos y la necesidad de tratar materias legales, que de manera especial conciernen a la LfM en sus competencias sobre medios de comunicación.

### **ANEXO: WEBSITES DE LAS AUTORIDADES REGULADORAS ALEMANAS**

- Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (ALM): <http://www.alm.de/>
- Bayerische Landeszentrale für neue (BLM): <http://www.blm.de/inter/de/pub/index.cfm>
- Hessische Landesanstalt Für Privaten Rundfunk Und Neue Medien (LPR Hesse): <http://www.lpr-hHesse.de/>
- Landersanstalt Für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM): <http://www.lfm-nrw.de/>
- Landesanstalt Für Kommunikation Baden-Württemberg (LFK): <http://www.lfk.de/>
- Medienanstalt Berlin-Brandenburg (mabb): <http://www.mabb.de/>
- Bremische Landesmedienanstalt (Brema): <http://www.bremische-landesmedienanstalt.de/>

- Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein (MA HSH): [http://www.ma-hsh.de/cms/front\\_content.php?idcat=8](http://www.ma-hsh.de/cms/front_content.php?idcat=8)
- Landeszentrale Für Medien Und Kommunikation Rheinland-Pfalz (LMK): <http://www.lmk-online.de/>
- Landesrundfunkzentrale Mecklenburg-Vorpommern (LRZ): <http://www.lrz-mv.de/home/index.html>
- Niedersächsische Landesmedienanstalt (NLM): <http://www.nlm.de/>
- Landesmedienanstalt Saarland (LMS): [http://www.lmsaar.de/front\\_content.php](http://www.lmsaar.de/front_content.php)
- Sächsische Landesanstalt Für Privaten Rundfunk Und Neue Medien (SLM), Leipzig: <http://www.slm-online.de/psk/slmo/show.php3?id=1&nodeid=1>
- Medienanstalt Sachsen-Anhalt (MSA): <http://www.msa-online.de/>
- Thüringer Landesmedienanstalt (TLM): <http://www.tlm.de/tlm/index.php>

## BIBLIOGRAFÍA

- AUTIN, J.-L., “El Consejo Superior del Audiovisual en Francia”, en *Revista catalana de dret públic*, n. 34, 2007, (versión *online*) accesible en [[http://www10.gencat.net/eapc\\_revistadret](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret)].
- BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Las Administraciones independientes*, Tecnos, Madrid, 1994.
- CARETTI, P., “El Consejo audiovisual (Autorità per le garanzie nelle comunicazioni): la experiencia italiana”, en *Revista catalana de dret públic*, n. 34, 2007, (versión *online*), accesible en [[http://www10.gencat.net/eapc\\_revistadret](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret)].
- CARETTI, P., “L’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni: problemi e prospettive”, en MANETTI, M., (ed.), *Europa e Informazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Nápoles, 2004.
- CAREY, P. y SANDERS, J., *Media Law*, Thomson, Sweet & Maxwell, Londres, 3ª ed., 2004.
- DERIEUX, E., *Droit de la communication*, LGDJ, París, 5ª ed., 2008.
- EUROPEAN INSTITUTE FOR THE MEDIA, “Final Report”, en *The information of the citizen in the EU: obligations for the media and the Institutions concerning the citizen’s right to be fully and objectively informed*, Düsseldorf, 2004.


- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., "La autonomía de los Bancos Centrales", en *Papeles de Economía Española*, n. 43, 1990.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Thompson-Civitas, Madrid, 13ª ed., 2006.
- GARCÍA LLOVET, E., "Autoridades administrativas independientes y Estado de derecho", en *Revista de Administración pública*, n. 131, 1993.
- GRANDINETTI, O, *Radiotelevisione*, en *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milán, 2003.
- GRANDINETTI, O., "Principi costituzionali in materia radiotelevisiva e d.d.l. Gasparri", en *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2, 2003.
- JIMÉNEZ DE CISNEROS, J., *Los organismos autónomos en el derecho público español: tipología y régimen jurídico*, INAP, Madrid, 1987.
- LEGISLATIVE COUNCIL SECRETARIAT, *Public Service Broadcasting in Germany*, Doc. IN 27/05-06.
- MAGIDE HERRERO, M., *Límites constitucionales de las Administraciones independientes*, INAP, Madrid, 2000.
- MAZZOLENI, G. y VIGEVANI, G.E., *Television Across Europe: Follow-up Reports 2008, Italy*, Informe para el OPEN SOCIETY INSTITUTE, presentado el 21 de octubre de 2008.
- MAZZOLENI, G. y VIGEVANI, G.E., "Italy", en OPEN SOCIETY INSTITUTE, *Television Across Europe: regulation, policy and independence*, 2005,
- OPEN SOCIETY INSTITUTE, *Television Across Europe: regulation, policy and independence*, Nueva York, 2005.
- RALLO LOMBARTE, A., *La constitucionalidad de las administraciones independientes*, Tecnos, Madrid, 2002.
- RALLO LOMBARTE, A., "Garantía del pluralismo informativo en Francia. El Conseil Supérieur de l'Audiovisuel", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 58, 2000, pp. 93-118.
- SALA ARQUER, J.M., "El Estado neutral. Contribución al estudio de las administraciones independientes", en *Revista española de derecho administrativo*, n. 42, 1984.
- SALVADOR MARTÍNEZ, M., *Autoridades Independientes*, Ariel, Barcelona 2002.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo*, vol. I, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1998.

VEDEL, Th., "France", en OPEN SOCIETY INSTITUTE, *Television Across Europe: regulation, policy and independence*, Nueva York, 2005.

WOLDT, R., "Germany", en OPEN SOCIETY INSTITUTE, *Television Across Europe: regulation, policy and independence*, Nueva York, 2005.

ZACCARIA, R., *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, CEDAM, Padua, 2002.



**2. AUTORREGULACIÓN Y  
CORREGULACIÓN EN EL SECTOR  
AUDIOVISUAL. DELIMITACIÓN  
CONCEPTUAL, OBJETO Y APLICACIÓN  
AL CASO DEL CONSEJO  
AUDIOVISUAL DE NAVARRA**

**Mercedes Muñoz Saldaña**



La nueva Directiva de Servicios de Medios Audiovisuales (Directiva 2007/65/CE, sustituta de la Directiva de Televisión sin Fronteras, marco legal de la LF 18/2001)<sup>89</sup> comienza, en su considerando 1, reconociendo que: “las nuevas tecnologías incorporadas a la transmisión de servicios de comunicación audiovisual hacen necesaria una adaptación del marco regulador que refleje los efectos de los cambios estructurales, la difusión de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y la evolución tecnológica en los modelos de negocio (...) que garantice unas condiciones óptimas de competitividad y seguridad jurídica para las tecnologías de la información y los servicios e industrias de medios de comunicación en Europa así como para el respeto de la diversidad cultural y lingüística”<sup>90</sup>.

Esta nueva norma, marco de la legislación y actividad audiovisual en Europa, en España y, como deja constancia la LF 18/2001, en Navarra, establece la base sobre la cual los Estados deben construir y modernizar sus mercados audiovisuales y, aunque deja un amplio margen de maniobra en dicho proceso (y por ello es acusada desde múltiples instancias por su carácter vago e impreciso), delinea el marco de actuación dentro del cual los legisladores y las autoridades de regulación audiovisual deben definir su trabajo y competencias.

La tarea de adaptar el marco regulador implica, en primer lugar, una permanente actualización de la legislación de acuerdo con lo establecido por el Derecho comunitario, teniendo en cuenta realidades actuales determinantes como la digitali-

---

<sup>89</sup> El Preámbulo de la LF 18/2001 señala que dicha ley “se dicta en el marco de cuanto dispone la Ley 25/1994 de 12 de julio, de incorporación al Ordenamiento Jurídico español de la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones, legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva” (Directiva de Televisión Sin Fronteras) por lo que se presume que en el futuro la legislación Navarra se regirá por lo dispuesto en la Directiva de Servicios de Medios Audiovisuales (Directiva de Servicios de Medios Audiovisuales).

<sup>90</sup> DO L 332, de 18.12.2007, considerando 1, p. 27.

zación o el desarrollo de la convergencia tecnológica. De hecho, la LF 18/2001 otorga al CoAN, entre otras, las siguientes competencias en lo que a la aprobación y al sometimiento a la ley se refiere: “asesorar al Gobierno y al Parlamento de Navarra en las materias relacionadas con la legislación y normativas del sistema audiovisual”; “ejercer la potestad sancionadora que las leyes reguladoras de la comunicación audiovisual y de la publicidad otorgan al Gobierno de Navarra en lo referente al ámbito de actuación y las funciones del Consejo establecidas en la presente Ley Foral”; “velar por el cumplimiento de lo establecido en la normativa reguladora del sector audiovisual”; “velar, en el ámbito de sus competencias, por el cumplimiento de la normativa de la Unión Europea”; o “asesorar e informar a los operadores a fin de garantizar el cumplimiento de la legislación vigente”<sup>91</sup>.

Sin embargo, la regulación de la actividad audiovisual y las tareas del CoAN al respecto no deben limitarse a la aplicación y cumplimiento de la ley, ya que la ordenación, la supervisión y el control de este mercado precisa, cada vez con mayor urgencia –y tal y como queda reflejado en los preámbulos, considerandos y articulado de la normativa audiovisual– de instrumentos que, ampliando y concretando lo dispuesto por la norma, trasciendan del marco legal habitual y sean capaces de responder mediante nuevos mecanismos a las necesidades de la sociedad, de la industria y de los poderes públicos de forma ágil, flexible y práctica, desarrollando aspectos que superan lo dispuesto por la legislación audiovisual. Es más, se podría afirmar que la mera tarea de garantizar el cumplimiento básico del marco legal precisa necesariamente de dichos mecanismos.

En el ámbito de la Comunidad Foral, esta labor tiene como protagonista al CoAN, el cual, como autoridad reguladora, asume la competencia de liderar o articular mecanismos complementarios a los habituales en lo que se refiere a la ordenación y control de las actividades de radiodifusión.

De hecho, la LF 18/2001 le atribuye la labor de garantizar una serie de objetivos cuya consecución y concreción en muchos casos supera las expectativas asumidas por el marco legal y entre las que se incluyen: “proteger los derechos de las minorías, la infancia, la juventud y la dignidad de las personas, tanto en la programación como en los contenidos publicitarios”; “asegurar la observancia de los principios de pluralismo político, social, religioso, cultural y de pensamiento, así como

---

<sup>91</sup> Artículo 26.1 de la Ley Foral 18/2001. De hecho, “para el ejercicio de sus competencias el Consejo tiene atribuidos poderes de propuesta o recomendación, requerimiento, informe, inspección y control, y de sanción”, art. 26.3 de la misma Ley.

velar por la pluralidad lingüística y cultural del conjunto del sistema audiovisual en Navarra”; “velar por el cumplimiento de las misiones de servicio público asignadas a los medios de comunicación audiovisual de gestión pública o privada”; “promover el cumplimiento de los derechos constitucionales relativos al pluralismo, a la no discriminación de las personas por motivos de nacimiento, raza, sexo, religión o ideología, así como el respeto a la ubicación de programas que pudieran resultar lesivos para la infancia o juventud, fuera de los horarios de protección legalmente establecidos”; “promover la adopción de normas de autorregulación en el sector audiovisual”; “adoptar, en el marco de las atribuciones reconocidas en la presente Ley Foral, las medidas necesarias para restablecer los efectos de la difusión de introducción en la programación o la publicidad de mensajes o contenidos que atenten contra la dignidad humana o el principio de igualdad y, muy particularmente, cuando estos mensajes o contenidos hayan sido difundidos en horarios de audiencia de público infantil o juvenil”; y “recoger las demandas y quejas de las asociaciones ciudadanas y de telespectadores y usuarios y mantener una relación constante y fluida con estos sectores”<sup>92</sup>.

La tarea de conseguir con éxito estos objetivos precisa de instrumentos que concreten y hagan efectiva la ley. Estos mecanismos de regulación complementarios se podrían agrupar en dos, a su vez, interrelacionados: la autorregulación y la corregulación. El objetivo de las próximas páginas reside en: explicar el porqué de dicha afirmación; desarrollar razonadamente en qué consisten estos instrumentos; justificar por qué tienen cabida y deben aplicarse a las actividades audiovisuales en determinados ámbitos y cuáles pueden ser dichos ámbitos; y concretar cuál debe ser el papel del CoAN en su puesta en marcha.

## **2.1 EL PORQUÉ DE LA AUTORREGULACIÓN Y DE LA CORREGULACIÓN COMO INSTRUMENTOS IMPRESCINDIBLES Y COMPLEMENTARIOS AL MARCO LEGAL AUDIOVISUAL**

La opción de concretar, desarrollar, mejorar, en definitiva, de complementar el marco legal, con nuevas técnicas de regulación ha pasado de ser una opción de máximos a convertirse en una decisión imprescindible en la búsqueda de un nuevo marco de funcionamiento eficaz aplicable al ámbito audiovisual, también a la radio y televisión digital.

---

<sup>92</sup> Artículo 26 de la LF 18/2001.

El debate en torno a la elección de una regulación audiovisual adecuada exige responder sólidamente y con argumentos de fondo al porqué de esta afirmación. Por ello, antes de definir los procesos complementarios al marco legal, resulta imprescindible ahondar en los argumentos de fondo que los han transformado en instrumentos insustituibles y explicar el papel del CoAN en su puesta en marcha. Una vez expuestos estos argumentos se entenderá con mayor precisión en qué consisten, cómo articularlos, qué ejemplos se pueden seguir en su concreción, o cuál debe ser su finalidad específica en la aplicación a la actividad audiovisual en Navarra.

El hecho de que la Directiva 2007/65/CE comience dejando constancia de la necesidad de adaptar la reglamentación audiovisual a unas nuevas circunstancias no hace más que corroborar la dificultad histórica, más necesitada que nunca de una solución urgente, para encontrar un sistema de regulación adecuado a las características de los servicios audiovisuales.

De ahí las eternas y polémicas cuestiones, objeto de inacabados debates académicos, profesionales, empresariales y políticos, acerca de: la controvertida justificación de la existencia y permanencia de televisiones y radios de titularidad pública; de su polémica financiación mixta; del control gubernamental a través de los Consejos de Administración; de la existencia de las autoridades de regulación y de la atribución de sus competencias; de las obligaciones que competen a las empresas audiovisuales privadas y de su compatibilidad con unos objetivos de carácter comercial; del papel limitado de la legislación en su aplicación a los servicios audiovisuales; o de la ineficacia de los compromisos voluntarios a través de los acuerdos de autorregulación.

Aunque no es el objetivo de esta reflexión resolver por completo dichos interrogantes, abiertos desde hace décadas, su exposición sirve para demostrar la complejidad existente en la ordenación de un sector en el que los intereses que confluyen lo han convertido en un ámbito objeto de continuos vaivenes jurídicos.

La realidad es que la historia del mercado audiovisual, no sólo en España sino en el conjunto de Europa (y más allá de nuestras fronteras), ha dejado clara evidencia de que, al menos hasta el momento, el marco legal tradicional, por sí sólo, no parece capaz de responder a las múltiples, y en ocasiones difícilmente compatibles, exigencias sociales implícitas en este tipo de actividades profesionales. Y no parece que el futuro, presidido por la digitalización, vaya a simplificar el contexto que rodea la necesidad de regular este tipo de actividades.

La tarea de concretar cuáles deben ser esas nuevas técnicas que, junto con la legislación, contribuyan a ordenar el funcionamiento de los servicios audiovisuales se ve necesitada de una reflexión ya que las decisiones adoptadas a partir de ahora resultarán cruciales para el futuro desarrollo de este mercado y, por ello, conviene aprender de las lecciones básicas que los últimos 50 años de historia audiovisual nos han dejado.

### 2.1.1. *Causas internas: exigencias del mercado de servicios audiovisuales*

Aun teniendo en cuenta el papel de los intereses políticos y empresariales en la elección del régimen jurídico audiovisual desde sus inicios, es preciso reconocer que entre las causas fundamentales que han condicionado dicho marco legal durante décadas reside, principalmente, la polifacética naturaleza de este tipo de servicios. Una realidad, no tan obvia a efectos prácticos para muchas instancias, y que por ello reitera expresamente la nueva Directiva 2007/65/CE cuando señala que: “los servicios de comunicación audiovisual son tanto servicios culturales como servicios económicos y que su importancia cada vez mayor para las sociedades y la democracia –la cual exige garantizar la libertad de información, la diversidad de opinión y el pluralismo de los medios de comunicación– exige que se le apliquen normas específicas”<sup>93</sup>.

En primer lugar, sin establecer un orden de importancia, destaca el principio que proclama que la dimensión empresarial de estas actividades no es una cuestión añadida a estos servicios, ni una faceta que se pueda obviar en el caso de los medios públicos<sup>94</sup>, o restringir de manera innecesaria o desproporcionada en el ámbito de los privados en *pro* de otros intereses cuya satisfacción puede encontrar amparo en un régimen de libre competencia convenientemente regulado. Las leyes y decisiones políticas que afectan a los medios deben atreverse a contemplar y proteger la consideración económica de estas actividades y a compatibilizar el crecimiento de los mercados con el cumplimiento de las funciones de servicio público que competen a los servicios audiovisuales.

---

<sup>93</sup> DO L 332, de 18.12.2007, considerando 3, p. 27.

<sup>94</sup> Así, se ha señalado cómo “la televisión pública sobrevivirá seguramente durante muchos años en Europa, pero su crisis múltiple irá reduciendo su peso relativo y su impacto en el sistema si no es capaz de generar un nuevo modelo, susceptible de desarrollarse también en los nuevos canales con nuevas formas de oferta de servicio público”, en BUSTAMANTE, E., *La televisión económica. Financiación, estrategias y mercados*, Gedisa, Barcelona, 1999, p. 185.

En el caso de la televisión, ya se apuntó hace casi una década que haría falta una crisis definitiva de las televisiones públicas europeas y la imparable entrada de la competencia para que la dimensión empresarial se abriera paso abrumadoramente, “demostrando que sin su consideración [de dicha dimensión comercial] toda política pública está abocada al fracaso”<sup>95</sup>. La digitalización ha desencadenado dicha crisis y es el momento de no caer en políticas erráticas si se pretende un mercado audiovisual estable para las próximas décadas.

Por tanto, conviene partir de que la implantación definitiva de la digitalización supone la ruptura con la tradicional aplicación del concepto “servicio público” al espacio audiovisual. La consecuencia histórica directa de la aplicación de este concepto a las actividades audiovisuales ha consistido en la *publicatio* de las actividades a las que se aplicaba<sup>96</sup>, que nacía de la obligación por parte de los Estados de satisfacer, como señala FERNÁNDEZ, una necesidad que es sentida de manera general y que, parece, no debe quedar a merced de las leyes del mercado<sup>97</sup>.

Sin embargo, si esta fue la configuración jurídica adoptada en políticas económicas como la francesa –también en el caso de los medios– o de la española –heredera directa de este sistema de intervención estatal en la economía–, otros países, con el paradigma del modelo británico, optaron por la regulación y la estrecha vigilancia del mercado con el objetivo de satisfacer esos mismos intereses.

La regulación, a la que por cierto se unió la política audiovisual francesa renunciando al control directo de los medios audiovisuales ya en la década de los ochenta con la creación del Consejo Superior del Audiovisual francés, no supone renunciar a la satisfacción de unas obligaciones o misiones de servicio público, pero sí a la intervención directa del Estado en su consecución o a la aplicación de políticas legislativas proteccionistas destinadas a tal fin<sup>98</sup>.

De la dimensión comercial de las actividades audiovisuales se derivan unas exigencias entre las que cabe destacar la libertad de acceso a dicho mercado y la capacidad del empresario para tomar las decisiones básicas sobre las que descansa la

<sup>95</sup> BUSTAMANTE, E., *La televisión económica...*, óp. cit., p. 13.

<sup>96</sup> De hecho, el estudio del servicio público ha ido directamente relacionado con el estudio sobre la intervención del Estado en las actividades económicas.

<sup>97</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., “Del servicio público a la liberalización. Desde 1950 hasta hoy”, en *Revista de Administración Pública*, n. 150, septiembre-diciembre 1999, pp. 57 y ss.

<sup>98</sup> Vid. estas consideraciones en MUÑOZ SALDANA, M., *El futuro jurídico de la televisión desde una perspectiva europea*, Marcial Pons, Madrid, 2006.

gestión empresarial<sup>99</sup>. De ahí, la referencia de la Directiva 2007/65/CE a la necesidad de que el nuevo marco regulador tenga como prioridad garantizar unas condiciones óptimas de competitividad y de seguridad jurídica para las tecnologías de la información y los servicios e industrias de medios de comunicación.

Por otra parte, como el TC ha reiterado, la empresa audiovisual, especialmente la televisiva, es una empresa peculiar ya que los servicios que presta, además de ser económicos, están supeditados a otras consideraciones de interés general. Por este motivo, incluso desde la perspectiva más proclive a la liberalización de este sector, se corrobora la necesaria e imprescindible implicación de las autoridades (a través de las autoridades de reglamentación independientes) en dicha actividad, en orden a la garantía y promoción del bien común. Por ello, el reconocimiento jurídico y desarrollo práctico de la dimensión empresarial del mercado audiovisual no debe obviar las implicaciones sociales y culturales de dicho mercado.

De aquí el papel crucial desempeñado por los Consejos Audiovisuales, como autoridades independientes de regulación, en la puesta en marcha de instrumentos complementarios a la legislación (capaces de evitar la adopción de una legislación excesiva e innecesariamente proteccionista o restrictiva), de cara a conciliar la exigida libertad de empresa con el cumplimiento real de unos fines de interés público cuya satisfacción compete a dicho mercado<sup>100</sup>.

Es el momento de la apuesta por la confianza en un mercado audiovisual regulado y de la limitación de una intervención gubernamental muy cuestionada y, a la luz de la historia, ineficaz, en la definición, supervisión, regulación o incluso financiación de los servicios que, como la televisión, se consideran de interés general. No obstante, este viraje no supone, en ningún caso, la renuncia por parte de las autoridades públicas a la responsabilidad que les incumbe como garantes de la consecución de unos objetivos de servicio público, ya que estas deben conservar la potestad de definir, mediante los instrumentos de reglamentación adecuados, las políticas nacionales, regionales y locales relacionadas con estos servicios. No obstante, la evolución desde su prestación directa hacia la supervisión y prestación

---

<sup>99</sup> Vid., sobre este asunto, SÁNCHEZ TABERNERO, A., *Los contenidos de los medios de comunicación: calidad, rentabilidad y competencia*, Deusto, Barcelona, 2008; y LAGUNA DE PAZ, J.C., *Televisión y Competencia*, La Ley, Madrid, 2000, p. 71.

<sup>100</sup> “Mucho menos cuando se trata de actividades que –por su propia naturaleza o por las circunstancias que la rodean– se consideran de interés general como la televisión o la radio”, LAGUNA DE PAZ, J.C., *Televisión...*, óp. cit., pp. 76-77.

por organismos separados refuerza la transparencia en lo que se refiere a la organización de estos servicios, lo que se traduce en un debate más amplio y en un control más democrático y estricto de los modos de prestación y financiación de estos servicios<sup>101</sup>.

La segunda lección a tener en cuenta reside en las implicaciones tecnológicas presentes en el mercado audiovisual, las cuales han condicionado desde su origen el devenir histórico de los medios audiovisuales. No en vano, la Directiva 2007/65/CE se ha definido como “una repuesta a la evolución tecnológica para la creación en Europa de condiciones de competencia equitativas para los servicios audiovisuales emergentes”<sup>102</sup>.

Conviene asumir que la televisión o la radio no resultan condicionadas por la tecnología, sino que esta forma parte intrínseca de su definición, es decir, que los servicios audiovisuales también son servicios tecnológicos y que, aunque parezca un contrasentido, su futura regulación debe presumir la imprevisión y el imparable desarrollo tecnológico del que los últimos 30 años audiovisuales han dejado constancia. La regulación audiovisual debe aprender de los errores cometidos en las décadas anteriores a este respecto.

En el caso de la televisión, las emisiones analógicas en abierto, origen de la implantación de este medio en Europa –que ha estado marcada por la ausencia de competencia y por un mercado dominado por la intervención administrativa y una escrupulosa reglamentación– darán paso a la ansiada liberalización del mercado audiovisual, frenada durante décadas por las políticas nacionales, con la llegada de la digitalización<sup>103</sup>.

Las repercusiones inmediatas de la digitalización televisiva incluyen: nuevos servicios<sup>104</sup>, algunos de los cuales introducen la característica de la interactividad; nuevas posibilidades de elección para el consumidor, gracias a una multiplicación del número de canales que afecta tanto a la televisión terrestre, como a la televisión por satélite y por cable; y un incremento significativo de la competencia que,

<sup>101</sup> COM (2003) 270 final, puntos 22-26, pp. 8 y 9.

<sup>102</sup> CAMPOS FREIRE, F. “La nueva directiva europea sobre medios audiovisuales remueve el mapa de la televisión”, en *ICONO* 14, n. 9, junio de 2007, p. 5.

<sup>103</sup> La digitalización consiste básicamente en un mejor aprovechamiento del espectro mediante el almacenamiento de distintas fuentes de información (audio, vídeo, datos) de una forma homogénea, en *bits*, y como consecuencia, en una mejora y multiplicación de las posibilidades de transmisión.

<sup>104</sup> Banca, correo, comercio electrónico, televisión a la carta, navegación por Internet, etc.

en principio, genera un entorno favorable para la inversión privada tanto en el ámbito de la televisión convencional como en el mercado de la televisión de pago y en el pago por visión. Es decir, cientos de servicios digitales de radiodifusión, en abierto y de pago, convencionales o de valor añadido, serán suministrados por redes terrestres, de cable y por satélite<sup>105</sup>.

Existe, además, una relación directa entre digitalización y convergencia, la cual se ha definido como: “la capacidad de diferentes plataformas de red de transportar distintos servicios esencialmente similares [o] la aproximación de dispositivos de consumo tales como el teléfono, la televisión y el ordenador personal”<sup>106</sup>. Las reacciones oscilan entre los que auguran, a largo plazo, un cambio en profundidad en las estructuras de los mercados audiovisuales<sup>107</sup> y los que relativizan las consecuencias de dicha integración y apuestan por una convergencia relativa<sup>108</sup>.

No obstante, al margen de las divergencias, las teorías confluyen en la tesis de que, el nuevo marco tecnológico implica una inmersión del régimen jurídico audiovisual en el liberalizado ámbito de las telecomunicaciones, aunque se acepte un tratamiento diferenciado en el ámbito de los contenidos dependiendo de los servicios prestados por las diversas infraestructuras<sup>109</sup>.

Al margen de hipótesis, la digitalización exige una nueva regulación en la que, si cabe, la afirmación menos discutible es aquella que asegura que, en lo referente a la tecnología, el paisaje audiovisual nunca se llegará a estabilizar y que, por este motivo, las decisiones jurídicas deben huir de soluciones rígidas y optar por un marco legal flexible y básico, capaz de adaptarse a los futuros cambios del sector que, con la ayuda de otros instrumentos de reglamentación, permitan aprovechar las potencialidades del mercado audiovisual, salvaguardando, al mismo tiempo, el interés general presente en esta actividad cuyos servicios se verán exponencialmente multiplicados en un futuro cercano.

---

<sup>105</sup> Informe del Grupo de Alto Nivel de Política Audiovisual, *La era digital. La política audiovisual Europea*, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, Bélgica, 1998, p. 10.

<sup>106</sup> COM (1997) 623 final, *Libro Verde sobre la Convergencia de los Sectores de Telecomunicaciones, Medios de Comunicación y Tecnología de la Información*.

<sup>107</sup> Vid. MONTERO, J.J. y BROKELMANN, H., *Telecomunicaciones y televisión. La nueva regulación en España*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1999, p. 491.

<sup>108</sup> ARIÑO GUTIERREZ, M., “Problemas actuales del audiovisual: la transición digital y sus consecuencias”, en *Telecomunicaciones y audiovisual. Cuestiones disputadas*, ARIÑO ORTIZ, G. (coord.), Comares, Granada, 2003, p. 193.

<sup>109</sup> Ya que todas las redes tienden a estar sometidas al mismo régimen.

En este sentido, los análisis europeos recomendaban hace ya una década sustituir los procedimientos de regulación tradicionales por “sistemas más sencillos que funcionen ajustándose gradualmente a la naturaleza del servicio y a su grado de difusión”<sup>110</sup>, apostando así por la liberalización del sector, sin descuidar el control del cumplimiento de una serie de obligaciones de servicio público.

La tercera lección reside en la unión inseparable entre medios audiovisuales, libertad de expresión y derecho a la información y, como consecuencia directa, en su repercusión en valores de primer orden para la democracia como: la formación de la opinión pública; la difusión cultural; y el funcionamiento de las instituciones o su conocimiento por parte de los ciudadanos. En dicha conexión ha residido y resistido la polémica aplicación del concepto servicio público a la radio y a la televisión no sólo en España, sino en gran parte de los países europeos aunque haya sido bajo otras fórmulas menos controvertidas<sup>111</sup>.

Aun a pesar de verse sometida a una crisis casi desde sus inicios, y aunque de aplicación restringida en la nueva legislación audiovisual, el concepto servicio público se perpetúa en los textos jurídicos que afectan a este medio de comunicación y es que, incluso las posturas más contrapuestas a este respecto coinciden en que en el ámbito audiovisual existe algo susceptible de ser protegido.

He aquí uno de los grandes dilemas de la futura regulación audiovisual en Europa y en España: la tensión entre la histórica, y parece que imprescindible, intervención de las autoridades públicas en aras de garantizar objetivos irrenunciables de interés común en este mercado<sup>112</sup> y, al mismo tiempo, la exigida y progresiva eliminación de las interferencias gubernamentales en el ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a la información a través de los medios.

La consolidación de las autoridades de regulación audiovisual independientes se ha constituido como una imprescindible y necesaria vía de escape a dicha tensión. Una vía, por otra parte, ya experimentada y consolidada en la mayoría de los paí-

<sup>110</sup> Informe del Grupo de Alto Nivel de Política Audiovisual, óp. cit., p. 27.

<sup>111</sup> En 2002, el promedio diario de tiempo dedicado a la televisión siguió siendo notable en todos los Estados miembros. Austria sigue siendo el país donde menos se ve la televisión (153 minutos), mientras que España es el país donde la televisión es más popular (262 minutos). Los Estados recién incorporados a la Unión, el 1 de mayo de 2004, presentan patrones de consumo similares, que van desde los 165 minutos en Eslovenia a los 256 minutos en Hungría. Vid. COM (2003) 784 final, p. 5.

<sup>112</sup> Vid. A5-0484/2003, p. 24 (Resolución parlamentaria no legislativa T5-0018/2004).

ses europeos y prevista en el marco legal español<sup>113</sup> y que resulta adecuada para responder a las exigencias que se derivan de la polifacética naturaleza de los servicios audiovisuales. Conviene apuntar que, tanto el nuevo marco legal audiovisual<sup>114</sup> como las reflexiones europeas que afectan a los medios en sus diferentes facetas, presuponen la existencia de unas autoridades de regulación consolidadas e independientes<sup>115</sup>.

### 2.1.2. *Causas externas: necesaria evolución de los sistemas de gobierno*

El porqué de la necesidad de aplicar medidas complementarias al marco legal como la autorregulación y corregulación al espacio audiovisual no encuentra su justificación únicamente dentro del mercado, sino también fuera, desde una perspectiva más general, en la necesaria evolución de los sistemas de gobierno en una sociedad compleja presidida por un mercado global regido por las libertades económicas –en este caso europeas–, y en el que, al mismo tiempo que se multiplican los servicios y se amplían las libertades, aumentan las demandas sociales y la necesidad de satisfacer por cauces alternativos, posibles y prácticos los derechos ciudadanos en relación a servicios diversos, en un contexto que podríamos calificar, especialmente en el caso de determinadas actividades, de incontrolables o ingobernables por los cauces jurídicos y administrativos habituales.

La reflexión sobre las carencias de los sistemas de gobierno vigentes en la actualidad y sobre sus posibles soluciones se ha visto impulsada por las instituciones comunitarias en los últimos años y auspiciada por la propia ineficacia y limitaciones de la aplicación de la legislación y de las políticas europeas que constituyen el acervo comunitario<sup>116</sup>. En julio de 2001, la Comisión presentó el Libro Blanco sobre la Gobernanza<sup>117</sup> Europea<sup>118</sup>, un texto impulsado por la necesidad de mejorar los mecanismos de gobierno, incluida la legislación, de la Unión, pero cuyos interro-

---

<sup>113</sup> “En el espacio común europeo, el único país que no ha consolidado un organismo de estas características en España (...). Cabe mencionar que los otros Estados que no poseen organismos reguladores son Liechtenstein, Mónaco, San Marino y el Vaticano”, BUTTI, D., “El Consejo Audiovisual de Cataluña: hacia la autorregulación a través de los consensos”, en *Telos*, enero-marzo de 2005, n. 62, p. 147.

<sup>114</sup> Vid. considerandos 65 y ss. de la Directiva 2007/65/CE.

<sup>115</sup> A este respecto vid., por ejemplo, la Recomendación del Consejo de Europa [R (2000)23].

<sup>116</sup> La Comisión identificó la reforma de la “Gobernanza Europea” como uno de sus cuatro objetivos estratégicos a comienzos del año 2000.

<sup>117</sup> El concepto de “gobernanza” designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia.

<sup>118</sup> COM (2001) 428 final.

gantes y respuestas afectan y resultan oportunamente aplicables al gobierno de los Estados Miembros o de las Regiones que los componen y, en este caso, al gobierno de la actividad audiovisual en dichos ámbitos<sup>119</sup>.

La discusión europea sobre los sistemas y actividades de gobierno parte de la paradoja existente entre la responsabilidad por parte de los dirigentes políticos de encontrar solución a los grandes problemas que acucian a la sociedad y su convivencia con la creciente desconfianza por parte de esos mismos ciudadanos en las instituciones y en los políticos a los que compete encontrar dichas soluciones. Esta percepción se da especialmente en el ámbito de las instituciones europeas<sup>120</sup>, pero es común al conjunto de instituciones políticas, incluso en ámbitos geográficos reducidos como ocurre a nivel regional o local<sup>121</sup>.

De hecho, el Comité de las Regiones sostenía en uno de sus Dictámenes al respecto que: “ha quedado claro que los modelos tradicionales de Gobierno ya no se adaptan a la compleja realidad de la sociedad actual y que la credibilidad y legitimidad políticas atraviesan una profunda crisis”, así como que “las instituciones y sistemas que se revelan incapaces de adaptarse a los cambios sociales pierden su razón de ser”<sup>122</sup>.

Las cuestiones esbozadas en el Libro Blanco por las instituciones comunitarias<sup>123</sup> han dado lugar a numerosos documentos cuyo contenido pilota sobre una idea clave: la necesidad de abrir el proceso de decisión y acción política para dotarlo de unos mayores niveles de integración, transparencia y de responsabilidad, con el objetivo de que estos procesos ganen en cercanía y eficacia. Con este objetivo central, se enumeran cinco principios del Buen Gobierno:

- Apertura, la cual exige cambios en la forma de trabajar por parte de las instituciones y la utilización de un lenguaje sencillo y cercano, fácilmente comprensible y accesible para el público en general;

<sup>119</sup> Por ello, en una de las aportaciones comunitarias se advierte que “el marco regulador de las empresas de la UE sólo puede mejorarse si los Estados miembros responden a las iniciativas adoptadas a nivel de la UE con programas igual de ambiciosos”, ya que “el marco regulador de las empresas se compone principalmente de normas nacionales”, COM (2005) 535 final, p. 6.

<sup>120</sup> Cuya evidencia en el caso de determinados países tuvo lugar en los procesos nacionales de referéndum para la votación de la frustrada Constitución Europea.

<sup>121</sup> En consecuencia, en la búsqueda de soluciones se advierte como la introducción de cambios requiere un esfuerzo por parte de las Administraciones centrales, regionales y municipales, así como por parte de la sociedad civil.

<sup>122</sup> Dictamen del Comité de las Regiones sobre “Las nuevas formas de Gobernanza – Europa: un marco para la iniciativa de los ciudadanos”, DO C 144, de 15.5.2001, p. 1.

- Participación ciudadana, desde la concepción hasta la aplicación de las distintas tareas de gobierno;
- Responsabilidad, la cual exige claridad en los compromisos asumidos por todas las partes implicadas en cualquier ámbito de toma de decisión;
- Eficacia, a través de la adopción de medidas oportunas, proporcionadas, guiadas por objetivos claros y posibles, y fruto de la experiencia acumulada;
- Coherencia, la cual precisa de la implicación de las autoridades regionales y locales y de un enfoque adecuado de las políticas dentro de un marco de actuación complejo<sup>124</sup>.

La reflexión comunitaria hace hincapié en la necesidad de aplicar estas máximas del Buen Gobierno a todos los niveles: mundial, europeo, nacional, regional y local.

Bajo estos principios, los cambios propuestos se articulan en torno a cuatro bloques, de los cuales dos afectan directamente a la necesidad de buscar nuevos sistemas de gobierno capaces de adaptarse y de satisfacer las necesidades de la sociedad actual en cualquier ámbito, también en el audiovisual: una mayor participación de los actores sociales y una mejora de las políticas y de las normativas.

En primer lugar, la actualización de los sistemas de gobierno e instrumentos de regulación requiere de una mayor participación de todos los actores sociales con la convicción de que la madurez democrática depende de la capacidad y posibilidad de los ciudadanos para participar en los debates y en la ejecución de los asuntos públicos. Las autoridades tienen, por tanto, la obligación de crear espacios en los que dicha participación sea posible y, en el cumplimiento de este objetivo, resulta indispensable potenciar los procesos democráticos del ámbito regional y local ya que la mayoría de las políticas se aplican a esta escala<sup>125</sup>.

---

<sup>123</sup> Cuyo período de consultas finalizó el 31 de marzo de 2002.

<sup>124</sup> Estos principios refuerzan los tradicionales de proporcionalidad y subsidiariedad.

<sup>125</sup> El protagonismo de los procesos regionales y locales exige: una mayor coordinación entre las autoridades nacionales, regionales y locales; un aumento de la participación de estas instancias en la elaboración de las políticas nacionales y comunitarias; una mayor flexibilidad en la aplicación de determinas políticas al ámbito regional y local (siempre que se mantenga un equilibrio en las condiciones de competencia del mercado interior); y coherencia general de las políticas.

La involucración de estos actores sociales precisa, por un lado, de un mayor esfuerzo de información y formación de los ciudadanos en los asuntos públicos que les afectan<sup>126</sup> y, por otro, de un mayor protagonismo de las autoridades regionales y locales por su responsabilidad y poder efectivo en la aplicación de las políticas y en la articulación de los procesos de democracia local y regional. Estas medidas se integran en el objetivo general de impulsar una cultura reforzada de consulta y diálogo, para la cual es indispensable que las organizaciones de la sociedad civil racionalicen sus estructuras internas, ofreciendo garantías de transparencia y representatividad, y permitiendo un diálogo estructurado con las partes implicadas.

El éxito de la participación social pasa por implicar a la sociedad civil a través de estructuras capaces de ofrecerles una vía organizada para canalizar sus demandas, reacciones, críticas o propuestas. No obstante, dicha implicación debe generar también responsabilidad y transparencia en los procesos.

El segundo de los bloques en el que se proponen cambios estructurales de gobierno aborda la necesidad de elaborar mejores políticas y normativas que traigan consigo mejores resultados. El crecimiento de los mercados y de sus estructuras de funcionamiento genera, de por sí, políticas y actos legislativos más complejos que desembocan en un excesivo volumen de normas detalladas, cuyo efecto es su temporalidad e incapacidad de adaptarse al progreso técnico, a la evolución del mercado o, como se ha señalado, a las especificidades de cada ámbito de decisión. Es decir, un defecto de flexibilidad que desencadena, inevitablemente, un alto grado de ineficacia e incumplimiento de las leyes que se adoptan<sup>127</sup>, y, en consecuencia, un elevado grado de escepticismo y de desconfianza en el funcionamiento del sistema.

Esta situación podría encontrar solución mediante dos vías: una mayor colaboración de los expertos (en la adopción y ejecución del marco legal); y una mejora de la calidad legislativa en la que se vele por una mejor aplicación y un mayor control de la misma. Estas medidas se integran en la urgente necesidad de simplificar y mejorar el marco legal europeo en todos sus niveles<sup>128</sup>. Para ello se revisan dos grandes cuestiones.

---

<sup>126</sup> El uso de las tecnologías de la información y la comunicación desempeñan un papel crucial en el cumplimiento de este requisito.

<sup>127</sup> En el Derecho comunitario, como advierte el Libro Blanco, de las 83 Directivas de aplicación del mercado interior que debieron transponerse en el año 2000, sólo se incorporaron 5 a la legislación de todos los Estados miembros.

<sup>128</sup> De hecho, en el año 2002 la Comisión publica una Comunicación que titula específicamente así: "Plan de acción 'simplificar y mejorar el marco regulador'", COM (2002) 278 final.

En primer lugar, la mejora de los procesos de elaboración y aplicación de las leyes. En este sentido, cabría destacar la recomendación expresa de que la legislación no exceda de lo estrictamente necesario para alcanzar los objetivos perseguidos. Las instituciones europeas reconocen que muchas de sus disposiciones resultan excesivamente normativas y demasiado costosas, y asumen que otras tantas son incoherentes, confusas y obsoletas<sup>129</sup>.

Por estos motivos, junto a la mejora del marco legal, aboga, en segundo lugar, por acudir a mecanismos complementarios a la fórmula legislativa<sup>130</sup>.

Esta búsqueda necesaria de instrumentos complementarios al marco legal afecta directamente al tema que nos ocupa ya que, en palabras de la propia Comisión Europea, existen en efecto una serie de herramientas que, en condiciones claramente definidas, pueden utilizarse ayudando a simplificar el marco legal y cuya aplicación depende, principalmente, de un compromiso firme en el ámbito de los Estados Miembros.

Este último reto implica, ente otras cuestiones, reconocer que “la vía legislativa constituye a menudo tan sólo una parte de una solución más amplia”, que combina normas formales con otros instrumentos no vinculantes, entre los cuales se especifican: la autorregulación y la corregulación<sup>131</sup>.

Entre las razones esgrimidas para recurrir a estas herramientas complementarias al marco legal destacan:

- No sobrecargar innecesariamente el acervo legislativo (simplificarlo<sup>132</sup> y reducir su volumen);

---

<sup>129</sup> Incluso la Comisión reconoce expresamente que “las pequeñas y medianas empresas de Europa padecen de manera desproporcionada las obligaciones legislativas y administrativas y requieren de una atención especial. El marco regulador debe ganar en simplicidad y eficacia”, síntesis de COM (2005) 535 final,

<sup>130</sup> Los tres documentos clave, resultado del proceso iniciado por el Libro Blanco son: Comunicación de la Comisión “Simplificar y mejorar el marco regulador”, COM (2002) 278 final; Comunicación de la Comisión “Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo. Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas”, COM (2002) 274 final; Comunicación de la Comisión sobre la evaluación del impacto, COM (2002) 276 final.

<sup>131</sup> COM (2002) 278 final, p. 11; COM (2002) 276 final, p. 10; COM (2005) 97 final, p. 4; y COM (2005) 535 final.

<sup>132</sup> La Comisión quiere subrayar que la simplificación no significa una desregulación, sino que tiene por objeto ayudar a los ciudadanos y a los operadores económicos a entender el marco regulador, COM (2005) 535 final.

- Hacer más eficaz y cercana la aplicación de determinadas normas;
- Modernizar el marco normativo;
- Adaptar la regulación a la idiosincrasia de actividades diversas;
- Aprovechar la experiencia de las partes, en particular de los agentes e interlocutores sociales.

Fieles a los objetivos expuestos de apertura, participación ciudadana, responsabilidad, eficacia y coherencia, los procesos de autorregulación y de corregulación concretan los principios básicos del Buen Gobierno: proximidad e interdependencia. Las decisiones se toman en un contexto cercano al ámbito que se regula y en colaboración directa con los agentes que participan en ese ámbito. Sin duda, el Co-AN, por su naturaleza, estructura y competencia, resulta el organismo adecuado para liderar esta nueva perspectiva de gobierno y regulación aplicada a las actividades audiovisuales en Navarra.

## **2.2. AUTORREGULACIÓN Y CORREGULACIÓN: DELIMITACIÓN CONCEPTUAL**

Una vez establecidas las causas que demuestran la necesidad de poner en marcha y potenciar estos procesos complementarios al marco legal resulta conveniente definirlos con exactitud con el objetivo posterior de delimitar a qué ámbitos pueden aplicarse y a través de qué iniciativas. También en este aspecto, los textos europeos, recogiendo y analizando las iniciativas de los Estados miembros, han sido los que, a partir del año 2000 y hasta la actualidad, han puesto especial énfasis en la necesidad de dar mayor protagonismo, ayudando a definir desde una perspectiva general este tipo de instrumentos<sup>133</sup>.

### *2.2.1. Autorregulación*

La autorregulación constituye un tema de discusión permanente en los debates planteados en el ámbito del Derecho de la Comunicación en todos sus campos: información; ficción y entretenimiento; y publicidad y relaciones públicas. Teniendo

---

<sup>133</sup> Acuciado por los decepcionantes resultados económicos de la UE, y con la certeza de que en lo referente a la regulación y su influencia en la economía “seguir como hasta ahora no estimulará el crecimiento ni el empleo”, COM (2005) 97 final.

en cuenta la función limitada de las leyes en la solución de los problemas creados en torno a los derechos y deberes implicados en el ejercicio de la Libertad de expresión y del Derecho a la Información a través de los medios, la autorregulación se ha presentado como una herramienta necesaria para garantizar el cumplimiento de unos estándares profesionales exigibles desde la sociedad a las actividades comunicativas en sus diferentes facetas.

Aunque no hay una definición comúnmente aceptada, las instituciones europeas, en el Acuerdo Interinstitucional “Legislar mejor”<sup>134</sup>, ratificado en 2003, y asumido por la nueva Directiva 2007/65/CE, señalaron que: “Se entiende por autorregulación la posibilidad de que los agentes económicos, los interlocutores sociales, las organizaciones no gubernamentales o las asociaciones adopten para sí directrices comunes (en particular, códigos de conducta o acuerdos sectoriales)”.

En referencia al gobierno de las instituciones comunitarias, este texto advierte que dichas iniciativas no tienen por qué suponer una toma de posición por parte de las Instituciones, en particular, cuando dichos acuerdos se producen en ámbitos que quedan al margen del entorno jurídico. No obstante, se hace referencia expresa a la necesidad de que dichos acuerdos o códigos sean conformes a los principios de la legislación.

De hecho, se advierte de que “la Comisión informará al Parlamento Europeo y al Consejo de las prácticas de autorregulación que considere, por una parte, que contribuyen a la realización de los objetivos del Tratado CE y son compatibles con sus disposiciones y, por otra, que resulten satisfactorias en cuanto a la representatividad de las partes interesadas, cobertura sectorial y geográfica y valor añadido de los compromisos extraídos. Examinará, sin embargo, la posibilidad de presentar una propuesta de acto legislativo, en particular, a petición de la autoridad legislativa competente o en caso de incumplimiento de esas prácticas”<sup>135</sup>.

Es decir, lo específico de la autorregulación reside en que resulta de un compromiso voluntario de las partes implicadas o afectadas en el sector, y no implica necesariamente la existencia de un acto legislativo sobre el ámbito al que afecta, aunque tampoco queda al margen de la normativa jurídica vigente, en el caso de que dicha normativa exista. Al menos teóricamente, se le ha dado tal importancia

---

<sup>134</sup> Acuerdo de la Comisión, el Parlamento y el Consejo de la Unión Europea, DO C 321, de 31.12.2003, apartados 22 y 23, p. 3.

<sup>135</sup> *Ibid.*, apartado 23, p. 3.

que se ha llegado a afirmar que cabe la posibilidad de que las instituciones estimen no presentar propuestas legislativas en aquellos asuntos cuyos objetivos fijados se consigan por vías alternativas. O, incluso, que dichas instituciones pueden llegar a sugerir a los operadores que alcancen objetivos por la vía de la autorregulación frente a la adopción de instrumentos normativos; eso sí, sin descartar la posibilidad de legislar si la solución autorreguladora resulta insuficiente o ineficaz<sup>136</sup>.

### 2.2.2. *La corregulación*

Así como la autorregulación constituye un mecanismo conocido en el ámbito español y aplicado a diferentes actividades con mayor o menor éxito, la corregulación, de momento, es una herramienta en proceso de adopción y cuya puesta en marcha “combina medidas legislativas o reglamentarias vinculantes con otras adoptadas por los agentes más interesados sobre la base de su experiencia práctica”<sup>137</sup>.

Es decir, al contrario que en la puesta en marcha de medidas de autorregulación, resulta imprescindible la existencia de un acto legislativo de tal forma que supone la inserción en la legislación de un marco de objetivos generales, derechos fundamentales, mecanismos de aplicación y recurso, y condiciones de control de cumplimiento<sup>138</sup>. Por tanto, consiste en un proceso que se apoya en el marco legal, pero que va más allá y que necesariamente debe ser pilotado por una autoridad situada al margen del ámbito en el que se aplica, pero con la obligación de implicar a todas las partes afectadas.

Por ello, la corregulación ha sido definida como: “El mecanismo por el que un acto legislativo (...) habilita para la realización de los objetivos definidos por la autoridad legislativa a las partes interesadas reconocidas en el ámbito en el que se trate (en particular, los agentes económicos, los interlocutores sociales, las organizaciones no gubernamentales o las asociaciones). Podrá utilizarse este mecanismo sobre la base de criterios definidos en el acto legislativo para garantizar la adaptación de la legislación a los problemas y a los sectores de que se trate, reducir el trabajo legislativo concentrándose en los aspectos esenciales, y aprovechar la experiencias de las partes interesadas”<sup>139</sup>.

<sup>136</sup> COM (2002) 278 final, pp. 11-12.

<sup>137</sup> COM (2001) 428 final, p. 21.

<sup>138</sup> En el ámbito europeo, la corregulación ya se ha empleado, por ejemplo, en ámbitos tales como el mercado interior y el medio ambiente, COM (2001) 428 final, p. 24.

<sup>139</sup> Acuerdo de la Comisión, el Parlamento y el Consejo de la Unión Europea “Legislar mejor”, DO C 321, de 31.12.2003, apartado 18, p. 3.

En una definición más sistemática, cabe entender por corregulación<sup>140</sup>: “El conjunto de procesos, mecanismos e instrumentos puestos en marcha por las administraciones públicas competentes y otros agentes del sector, en orden a establecer e implementar un marco de actuación adecuado a la normativa, equidistante entre los intereses de la industria y de los ciudadanos, y que se traduzca en prácticas concretas y efectivas, de tal forma que todos los agentes implicados sean corresponsables de su correcto funcionamiento”.

Por tanto, la corregulación comparte con la regulación tradicional la implicación directa de las autoridades en la elaboración de normas y en su aplicación y la imposición de sanciones en caso del incumplimiento de las mismas, y con la autorregulación, la colaboración activa en el proceso tanto de los operadores como del resto de partes implicadas.

Además, es una técnica propuesta desde el Derecho comunitario, en especial, en documentos como: el “Libro Blanco de la Gobernanza Europea”, de 2001<sup>141</sup>; la Decisión del Parlamento Europeo sobre la celebración del Acuerdo interinstitucional “Legislar mejor” entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, de 2003<sup>142</sup>, con un paquete de medidas dispuesto en 2005<sup>143</sup> y sometido desde entonces a un proceso de evaluación continua<sup>144</sup>; en aplicación concreta al ámbito que nos ocupa, en el Estudio de Medidas de corregulación en el sector de los medios de comunicación para la Comisión Europea, de 2006<sup>145</sup>, y en la Directiva 2007/65/CE<sup>146</sup>.

El acto legislativo, que funciona como base legal de un mecanismo de corregulación, indica el alcance de la misma, y la autoridad legislativa competente asume la obligación de definir en dicho acto las medidas que se van a adoptar para el seguimiento de su aplicación, o las que se adoptarán en caso de incumplimiento o

---

<sup>140</sup> MORA-FIGUEROA, B., y MUÑOZ SALDAÑA, M, “La apuesta por la corresponsabilidad e la efectiva protección de los menores frente a los contenidos audiovisuales”, en *Sphera Pública*, n. 8, 2008, p. 125.

<sup>141</sup> COM (2001) 428 final.

<sup>142</sup> P5\_TA (2003) 0426.

<sup>143</sup> COM (2005) 535 final.

<sup>144</sup> Los últimos documentos al respecto son el Segundo Informe de la Comisión de evolución sobre la estrategia para la simplificación del marco regulador, COM (2008) 33 final, que completa el Segundo análisis estratégico del programa “Legislar Mejor” en la Unión Europea, COM (2008) 32 final.

<sup>145</sup> Disponible en: [[http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/info\\_centre/library/studies/](http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/info_centre/library/studies/)].

<sup>146</sup> Vid. DO L 332, de 18.12.2007, p. 31, considerando 36.

de fracaso del acuerdo<sup>147</sup>. El objetivo de la corregulación consiste, por tanto, en una mayor identificación con las políticas en cuestión mediante la implicación de quienes resultan más afectados por la aplicación de las normas en su preparación y ejecución efectiva. Se consigue así, a menudo, un mayor grado de cumplimiento, incluso cuando las normas de desarrollo no son vinculantes<sup>148</sup>. La forma exacta de la corregulación, la manera de combinar los instrumentos jurídicos y no jurídicos, y el origen de la iniciativa dependerá del sector del que se trate. No obstante, los textos europeos exponen, en su aplicación al ámbito comunitario, unas condiciones previas al recurso a la corregulación entre las cuales se advierte que<sup>149</sup>:

Debe basarse en un acto legislativo, por lo que todas las propuestas deben someterse al legislador<sup>150</sup>.

1. Sólo se empleará en el marco de un acto legislativo, en la medida en que aporte un auténtico valor añadido al servicio del interés general. Su utilización puede considerarse pertinente cuando se precisen medidas flexibles o urgentes<sup>151</sup>.
2. En este marco regulador, el legislador establece los aspectos esenciales de la legislación: objetivos, plazos, mecanismos de puesta en vigor, métodos de control y posibles sanciones, a fin de garantizar la seguridad jurídica.
3. El legislador determina en qué modo la definición y ejecución de las medidas de aplicación pueden delegarse en las partes interesadas, en función de su reconocida experiencia en la materia.
4. En el caso de que la utilización de este mecanismo no dé los resultados esperados, se contempla optar por una propuesta legislativa tradicional.
5. El principio de transparencia también se aplica a los mecanismos de corregulación; los ciudadanos deben tener acceso al acto y a las disposiciones de

---

<sup>147</sup> En el caso europeo estas medidas pueden consistir, por ejemplo, en prever una información periódica de la Comisión a la autoridad legislativa sobre el seguimiento de la aplicación, o una cláusula de revisión en virtud de la cual la Comisión deberá informar dentro de un determinado plazo y proponer, en su caso, una modificación del acto legislativo o cualquier otra medida legislativa pertinente.

<sup>148</sup> COM (2001) 428 final, p. 23.

<sup>149</sup> COM (2002) 278 final.

<sup>150</sup> En el caso del Derecho comunitario, la Comisión se compromete a informar previamente al legislador, en el Marco de su Programa de trabajo anual o de los procedimientos de diálogo existentes, de su intención de recurrir a este mecanismo de corregulación, lo que permitirá al legislador pronunciarse, caso por caso, sobre la oportunidad de su utilización.

<sup>151</sup> En el ámbito europeo, siempre y cuando estas medidas no requieran una aplicación uniforme en la Comunidad y no afecten a las condiciones de Competencia.

aplicación; y los acuerdos sectoriales y las modalidades de aplicación deben hacerse públicos<sup>152</sup>.

6. Las partes interesadas y partícipes del proceso deben ser consideradas representativas, organizadas y responsables<sup>153</sup>.

7. Requisito de responsabilidad: exige el compromiso de las instituciones.

Entre las virtudes de este nuevo mecanismo de regulación, a medio camino entre la legislación tradicional y la autorregulación, cabe destacar tres.

En primer lugar, parece ser el mecanismo que mejor se adapta a las exigencias del sector audiovisual, teniendo en consideración la especial naturaleza de este mercado. La corregulación contribuye a superar la tensión entre la histórica, y parece que imprescindible, intervención de las autoridades gubernamentales<sup>154</sup>, y, al mismo tiempo, la exigida y progresiva eliminación de las interferencias administrativas en el ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a la información a través de la radio y de la televisión.

Por otra parte, la dimensión tecnológica de la televisión, presidida por la digitalización, precisa de un marco normativo flexible, útil y efectivo, capaz de ser adecuado a las circunstancias por medio de nuevos mecanismos, y de adaptarse a las exigencias futuras con la colaboración y acuerdo de todas las partes implicadas. Por otra parte, la adopción de medidas de corregulación en el sector televisivo permite preparar el camino cuando haya que afrontar el nuevo escenario digital y el control de los contenidos disponibles en el resto de pantallas audiovisuales: videojuegos, internet y teléfonos móviles, principalmente.

En segundo lugar, la corregulación está amparada por el Derecho comunitario. La Unión Europea ha sido la instancia que ha propuesto la implementación de la corregulación como forma de ordenar el sistema audiovisual a través de diversas acciones y propuestas. De entre todas, destacan: el "Libro Blanco de la Gobernanza Europea"<sup>155</sup> en 2001; la Decisión del Parlamento Europeo sobre la celebración del Acuerdo interinstitucional "Legislar mejor" entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, de 2003<sup>156</sup>; y el Estudio de Medidas de corregulación en el sector de los medios de comunicación para la Comisión Europea, de 2006<sup>157</sup>.

---

<sup>152</sup> Con arreglo a unas modalidades que la propia Comisión señala que aún están por definir.

<sup>153</sup> En el caso europeo, por la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo.

<sup>154</sup> Vid. A5-0484/2003, p. 24 (Resolución parlamentaria no legislativa T5-0018/2004).

<sup>155</sup> COM (2001) 428 final.

<sup>156</sup> P5\_TA (2003) 0426.

<sup>157</sup> El estudio está disponible en: [[http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/info\\_centre/library/studies/](http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/info_centre/library/studies/)].

En el “Libro Blanco de la Gobernanza Europea”, la Comisión Europea propone la coregulación como una forma, en ocasiones, mejor y más rápida de regulación. En este sentido, y con el objetivo de promover la participación activa del ciudadano y el empresariado europeo en las diferentes fases del proceso legislativo comunitario, se apuesta por la coregulación como una técnica adecuada, ya que combina la legislación vinculante y la acción reguladora con las medidas adoptadas por los actores implicados.

La Decisión del Parlamento Europeo sobre la celebración del Acuerdo interinstitucional “Legislar mejor” entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión presenta la coregulación como un método adecuado y alternativo a la pura regulación. En su artículo 18 se señala que: “Podrá utilizarse este mecanismo sobre la base de criterios definidos en el acto legislativo para garantizar la adaptación de la legislación a los problemas y a los sectores de que se trate, reducir el trabajo legislativo concentrándose en los aspectos esenciales, y aprovechar la experiencia de las partes interesadas”.

En la misma línea, el Estudio de Medidas de coregulación en el sector de los medios de comunicación –encargado por la Comisión Europea al Instituto Hans-Bredow for Media Research de la Universidad de Hamburgo y al Institute of European Media Law, en relación con la revisión de la Directiva de Televisión Sin Fronteras– realiza un análisis exhaustivo de medidas coreguladoras en países de la Unión Europea, así como de otros países representativos, con el objetivo de examinar y valorar el impacto y la efectividad de la coregulación en diferentes países y sectores.

El tercer y más firme argumento a favor de la coregulación reside en que funciona, como lo demuestra la experiencia en países europeos que han implantado normas, por ejemplo, en el ámbito de protección de los menores en relación con el cine, la publicidad o los contenidos audiovisuales en general (entre los que destacan Alemania, Italia y Portugal).

### **2.3. LA APLICACIÓN DE LA AUTORREGULACIÓN Y LA COREGULACIÓN AL MERCADO AUDIOVISUAL Y EL PAPEL DEL CoAN EN SU PUESTA EN MARCHA Y APLICACIÓN**

En su aplicación al mercado audiovisual, la nueva Directiva 2007/65/CE ha sido la encargada de concretar de forma certera todo lo expuesto anteriormente en materia de autorregulación y coregulación, advirtiendo, en su considerando 36, que en el ámbito audiovisual debe analizarse minuciosamente qué planteamiento regulador es el más adecuado y, en particular, advierte la necesidad de estudiar, en re-

lación a cada problema concreto, si es preferible una respuesta legislativa u otras alternativas de autorregulación o corregulación.

No obstante, advierte la necesidad de aplicar dichas medidas de acuerdo con las diferentes tradiciones jurídicas de los Estados Miembros y con la colaboración e implicación directa de los propios prestadores de servicios. En su articulado, concreta aún más, advirtiendo la obligación por parte de los Estados Miembros de “estimular los regímenes de corregulación o autorregulación a nivel nacional en los ámbitos coordinados por la presente Directiva en la medida permitida por sus ordenamientos jurídicos. Estos regímenes deberán gozar de amplia aceptación entre los principales interesados en los Estados miembros de que se trate y prever medios para una aplicación efectiva” (artículo 3.7).

La autorregulación, desde una perspectiva general, posee dos rasgos fundamentales: en primer lugar, trata de establecer y promover los valores morales y los bienes internos de una actividad en sus diferentes aspectos: comercial, comunicativo, etc.; así como facilitar vías para exigir su adecuación a dichos valores y normas; y, en segundo lugar, su aplicación práctica y efectiva es fruto del compromiso voluntario de los agentes implicados en esa actividad.

Por tanto, la puesta en marcha de la autorregulación precisa de cuatro fases o procesos: 1) quienes realizan la actividad deben agruparse y tomar la decisión de concretar y asumir su propia regulación deontológica; 2) se deben establecer los criterios que guíen la práctica profesional mediante la elaboración de códigos (bien sean generales, o sobre un asunto en particular) que se hacen públicos; 3) se establecen mecanismos para que dichos códigos se cumplan en la práctica (nombramiento de Comités, Jurados, etc.) creados desde dentro de la profesión; y 4) la práctica de la autorregulación establece cauces de aprendizaje y responsabilización moral en los ámbitos en los que se aplica correctamente<sup>158</sup>.

Asumiendo lo expuesto hasta ahora, la Directiva 2007/65/CE define la autorregulación como: “un tipo de iniciativa voluntaria que permite a los operadores económicos, interlocutores sociales, organizaciones no gubernamentales o asociaciones en general adoptar directrices entre sí y para sí”, y añade la obligación por parte de los Estados de reconocer el papel de la autorregulación efectiva como

---

<sup>158</sup> Vid. estas consideraciones aplicadas al ámbito publicitario en el artículo de AZNAR, H., “Publicidad y ética: la vía de la autorregulación” en *Revista Latina de comunicación social*, n. 25, enero de 2000, pp. 4 y ss.

complemento de la legislación y de los mecanismos administrativos o judiciales vigentes, y de tener en cuenta su contribución con vistas a la consecución de los objetivos dispuestos en la Directiva 2007/65/CE.

No obstante, esta norma recién estrenada también advierte que la autorregulación “en modo alguno puede sustituir a las obligaciones del poder legislativo nacional”<sup>159</sup>. Por su parte, el artículo 26 o) de la LF 18/2001 incluye entre las competencias del CoAN, quizá de una forma demasiado breve, la obligación de “promover la adopción de normas de autorregulación en el sector audiovisual”.

En cualquier caso, la autorregulación constituye una técnica podríamos decir que experimentada, aunque en la mayoría de los casos no acompañada de los frutos esperados en su aplicación al espacio audiovisual. Como se ha advertido, “la idea de evitar el abuso de la injerencia gubernamental, a través de la legislación, en la actividad de los medios de comunicación ha presidido desde siempre la apuesta por la autorregulación”<sup>160</sup> y quizá sea este objetivo, por su carácter interesado, superficial y escasamente profesional, el principal obstáculo en el cumplimiento de los códigos adoptados.

La autorregulación nació como un instrumento alternativo a los mecanismos básicos de control, pero en la actualidad adolece de una falta de eficacia tal que su aplicación a determinados ámbitos, como el de los contenidos televisivos, al menos en el caso español, resulta prácticamente inexistente.

Un ejemplo significativo en el análisis de las sombras en la aplicación de Códigos de autorregulación al espacio audiovisual español se refleja en el caso de la protección de los menores. La aplicación del Código de autorregulación de contenidos televisivos e infancia, firmado en diciembre de 2004 por los operadores nacionales<sup>161</sup> y que pretendía solventar el incumplimiento generalizado de lo estable-

<sup>159</sup> DO L 332, de 18.12.2007, considerando 36, p. 31.

<sup>160</sup> RODRÍGUEZ PARDO, J., *Autorregulación y hetero-regulación ¿una apuesta suficiente para el mercado actual? El caso de Gran Bretaña*, en FUNDACIÓN COSO, *Información, libertad y derechos humanos: la enseñanza de la Ética y el Derecho de la Información*, Fundación COSO, Valencia, 2004, p. 273.

<sup>161</sup> Este Código mejoró el Convenio firmado en 1993 “sobre principios para la autorregulación de las cadenas de televisión en relación con determinados contenidos de su programación referidos a la protección de la infancia y la juventud”, formulado por el Ministerio de Educación y Ciencia, las Consejerías de Educación de las Comunidades Autónomas, y las cadenas de televisión. El texto, de extensión sorprendentemente reducida, se mostró pronto inútil, pues las supuestas buenas intenciones se esfumaron ante la carencia de instrumentos prácticos de aplicación y de instancias que vigilaran su cumplimiento.

cido en la Directiva de Televisión Sin Fronteras<sup>162</sup> en lo que respecta a los menores, no ha resultado como se esperaba.

En gran parte, la causa de esta ineficacia ha residido en que dicho Código obviaba un criterio esencial del texto que lo inspiraba, el Informe del Parlamento Europeo sobre la comunicación de la Comisión “Estudio sobre el control ejercido por los padres sobre los programas de televisión”<sup>163</sup>. En concreto, su indicación expresa de implantar códigos de autorregulación que incluyeran mecanismos de control social y cláusulas severas de sanción en caso de incumplimiento. La consecuencia de excluir el control y las sanciones se ha mostrado en un estudio publicado en 2006, dos años después de su puesta en marcha, el cual ha evidenciado cómo todas las cadenas firmantes, tanto públicas como privadas, en mayor o menor medida incumplían en su inmensa mayoría con la aplicación del Código<sup>164</sup>.

Entre las carencias en la aplicación de Códigos de autorregulación cabe destacar dos, directamente relacionadas entre sí: el desconocimiento por parte de los consumidores de los compromisos asumidos por los operadores y de los procedimientos para reclamar de los que pueden ser partícipes; y la ausencia o escaso desarrollo de procedimientos externos, capaces de dar efectividad a lo dispuesto por dichos Códigos.

En el ámbito audiovisual navarro, la solución exige la implicación del CoAN asumiendo, entre otras posibles, una serie de competencias concretas:

Promoviendo la adopción de Códigos de Autorregulación y colaborando activamente en su elaboración con el valor añadido de proporcionar un conocimiento y estudio específico de: las exigencias sociales en relación a la actividad a la cual se aplica dicho Código; enriqueciendo su contenido con iniciativas de éxito llevadas a cabo en otras regiones o países y aplicadas a esa misma actividad; y aportando una legitimidad añadida de cara a consumidores y legisladores como principal entidad reguladora del mercado audiovisual (en este caso, en Navarra).

---

<sup>162</sup> De hecho, el Código recogía lo dispuesto por la Ley 22/1999, de 7 de junio, que transponía la Directiva de Televisión Sin Fronteras con sus modificaciones, asumiendo los principios de la ley y desarrollando en profundidad cada uno de ellos.

<sup>163</sup> De 19 de septiembre de 2000.

<sup>164</sup> Vid. las conclusiones de este estudio en GARCÍA GALERA, M.C., “Proteger la infancia. Los Códigos de autorregulación a debate”, en *ICONO 14*, n. 7, 2006.

Dando a conocer el contenido de dichos Códigos a la sociedad por sus diferentes vías de comunicación (web, sesiones, congresos al efecto, etc.) e involucrando de manera activa a los diferentes agentes sociales (autoridades, asociaciones, familias, educadores, empresarios, etc.) en la exigencia de su cumplimiento.

Estableciendo a través de su propia estructura (a través de la Oficina de Defensa de la Audiencia) unos mecanismos centralizados y comunes para la aplicación de todos los Códigos activos, en un ámbito concreto, para tramitar quejas, propuestas o recomendaciones que permitan: evaluar la aplicación de los Códigos asumidos; publicar y, si así se acuerda con las partes interesadas, sancionar (con procedimientos previstos y acordados con los propios operadores), las conductas que vulneren lo acordado; o establecer mecanismos que premien y promocionen a aquéllos operadores que cumplan con mayor diligencia los principios asumidos voluntariamente en dichos Códigos.

En esta línea, la experiencia en la aplicación de la autorregulación a diferentes ámbitos demuestra que la eficacia de su aplicación queda estrechamente vinculada a la existencia de ciertas sanciones previamente aprobadas y asumidas por los agentes del sector que suscriban los Códigos. Como ejemplo, basta señalar la estructura adoptada en el ámbito de la comunicación comercial por la Asociación de Autorregulación de la Comunicación Comercial, la cual aplica en sus resoluciones de forma complementaria el marco legislativo y deontológico que atañe a la profesión.

Resulta obvio que la colaboración del CoAN en lo referente a la aplicación y control del cumplimiento de los Códigos exigiría una estrecha colaboración entre el tejido empresarial y este órgano (junto con asociaciones e instituciones afectadas) y un esfuerzo por incrementar el conocimiento de las normas deontológicas por parte de la sociedad, tanto en lo referente al contenido como en lo que respecta a las técnicas destinadas a reclamar los incumplimientos.

Esta fue la línea asumida, por ejemplo, por el Gobierno británico en el año 2000 en su Libro Blanco sobre Comunicaciones, con el que pretendió fijar los objetivos reguladores para este mercado en el próximo milenio: liberalización de los mercados mediáticos con la introducción de nuevos servicios para los consumidores; el establecimiento de un nuevo organismo regulador (Ofcom) que aglutinara los hasta entonces existentes y ejerciera la vigilancia de los contenidos difundidos en Internet; la definición del servicio público televisivo para los nuevos medios digitales; la revisión sobre los principios sobre concentración económica en el mercado de los medios de comunicación; el impulso a la autorregulación frente a una legis-

lación tendente a la restricción; y el mantenimiento de los principios de imparcialidad y exactitud que han caracterizado a los medios nacionales tradicionalmente<sup>165</sup>.

En la hoja de ruta británica destaca como imprescindible la existencia de organismos de control independientes que, reconocidos legalmente, cuenten con sus propias normas de funcionamiento y apliquen principios de carácter ético como pautas a seguir en la actuación de los medios. Para esta década, Ofcom tiene previstas dos líneas de actuación prioritarias: 1) la concesión y renovación de licencias; 2) la imposición de estándares éticos sobre las emisiones de radio, televisión y los contenidos difundidos en Internet. “La justificación de su misión se basa en razones que, aparentemente, han motivado a lo largo de los últimos cincuenta años la constitución de organismos precedentes y la puesta en marcha de medidas autorreguladoras: el interés de los ciudadanos y la protección de los consumidores”<sup>166</sup>. Estas tareas de vigilancia han quedado plasmadas mediante la constitución de tres grandes grupos de trabajo: uno sobre regulación genérica del sector; otro, en torno a las funciones del servicio público en radio y televisión; y, un tercero, acerca de la protección del consumidor y la alfabetización mediática.

El Código Ético (o de estándares de calidad (*Ofcom's Standards Code*) se rige por el cumplimiento de los siguientes objetivos: la protección de los menores; la no difusión de contenidos que inciten a la criminalidad; la imparcialidad informativa; la responsabilidad en las emisiones de carácter religioso; la no emisión de contenidos que puedan ofender o dañar al público; el respeto a la legislación publicitaria; la honestidad en la difusión de los mensajes (evitando cualquier intento de manipular o influir en el público de forma subliminal o inconsciente).

El CoAN, en el caso de Navarra, tiene por tanto la obligación de aportar la legitimidad y eficacia de la que carecen hoy en día gran parte de los Códigos de Autorregulación beneficiando a consumidores, medios y legisladores y, al mismo tiempo, siguiendo las pautas exigidas por las directrices comunitarias en lo que se refiere a: proximidad, transparencia, flexibilidad y eficacia como principios de Buen Gobierno de las diferentes actividades.

---

<sup>165</sup> Vid. en *Autorregulación y hetero-regulación ¿Una apuesta suficiente para el mercado actual? El caso de Gran Bretaña*, Rodríguez Pardo, J, p. 280.

<sup>166</sup> *Ibid.*, p. 284.

Dejando a un lado la autorregulación, quizá lo más significativo de la nueva normativa comunitaria, al menos de cara a su aplicación al ámbito español, sea su referencia expresa a la corregulación como nueva técnica de regulación aplicable al nuevo mercado audiovisual digital. La nueva Directiva, asumiendo lo expuesto en las definiciones más generales, define la corregulación como “vínculo jurídico entre la autorregulación y el poder legislativo nacional”. Es decir, asume esta técnica como un instrumento capaz de dar efectividad jurídica a una autorregulación maltrata y escasamente eficaz en su aplicación a los medios.

Al igual que ocurría con la autorregulación, se advierte que “la corregulación debe preservar la posibilidad de intervención por parte del Estado en el caso de que no se realicen los objetivos”, aunque, la Directiva, sin intervenir en las competencias estatales al respecto, anima de manera expresa al fomento de dichas iniciativas en la nueva norma<sup>167</sup>.

En el caso de Navarra, la LF 18/2001 no hace referencia alguna a la corregulación, no obstante se debe tener en cuenta que los mecanismos de corregulación constituyen herramientas jóvenes y, de momento, con escasa o nula implantación como ocurre en el caso del sector audiovisual en España.

## **2.4. ÁMBITOS OBJETO DE AUTORREGULACIÓN Y CORREGULACIÓN: SITUACIÓN ACTUAL Y MEDIDAS A ADOPTAR**

El siguiente paso, por tanto, consiste en detenerse en qué áreas deben ser objetivo de aplicación estas medidas de autorregulación y corregulación. Sin ánimo de ofrecer una lista cerrada, ya que iría en contra de algunas de las principales ventajas de estas herramientas (la flexibilidad y el dinamismo en su puesta en marcha, y la necesidad de adecuarse a las necesidades del sector y contexto al que se aplican), sí se puede ejemplificar de una manera general su aplicación, a priori, a una serie de ámbitos u objetivos que, o bien ya han sido y son en la actualidad objeto de autorregulación (y en los que quizá conviene realizar una evaluación crítica tendente a su revisión), o bien están pendientes de soluciones concretas, entre las que cabe la corregulación, que faciliten la consecución de

---

<sup>167</sup> “Esto no obliga a los Estados miembros a crear regímenes de corregulación o autorregulación, ni afecta a las iniciativas de corregulación o autorregulación existentes ya implantadas en los Estados miembros y que funcionen de forma efectiva”, DO L 332, de 18.12.2007, considerando 36, p. 31.

unos objetivos de interés general difíciles de conseguir por la vía legislativa tradicional.

Entre los ámbitos u objetivos que tradicionalmente han sido mencionados por el marco legal específicamente y que, por sus peculiaridades y trascendencia social, deben ser especialmente atendidos en la regulación de las actividades audiovisuales destacan: la protección de los menores; el respeto al pluralismo y la alfabetización mediática.

### 2.4.1. *Protección de menores*

Un ámbito prioritario en la búsqueda de hacer efectiva la legislación y, por tanto, en la exigencia de “reinventar” nuevos mecanismos complementarios de regulación es el de la protección de los menores, ya que la disponibilidad de contenidos nocivos en los servicios de comunicación audiovisual capaces de perjudicar el desarrollo físico, mental y moral de los menores sigue siendo motivo de preocupación para el legislador, el sector de los medios y los responsables de los menores. Además, como reconoce el propio texto comunitario, el futuro audiovisual añadirá, o sería más correcto decir que ha añadido ya, nuevos desafíos a los ya existentes en este sentido con las nuevas plataformas y productos.

La autorregulación y la corregulación se adivinan como las medidas adecuadas ya que no resulta fácil, como también advierte la nueva Directiva, equilibrar cuidadosamente las medidas para proteger a los menores con el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión a través de los medios audiovisuales. Por ello, en lo que se refiere a la protección de los menores se anima a la utilización de mecanismos en la línea, no de prohibición, sino de control como, por ejemplo, en el caso de servicios de comunicación audiovisual a petición: el uso de códigos PIN y de sistemas de identificación o de filtrado<sup>168</sup>.

Para avanzar con algunas propuestas en materia de autorregulación y corregulación resulta necesario exponer, en primer lugar, qué dispone en este sentido el marco legal y cuál ha sido su aplicación hasta el momento.

---

<sup>168</sup> Vid. Recomendación 2006/952/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativa a la protección de los menores y de la dignidad humana y del derecho de réplica en relación con la competitividad de la industria europea de servicios audiovisuales y de información en línea, DO L 378, de 27.12.2006.

### 2.4.1.1. Base legal

La protección de los menores ha sido una constante en los intentos de regular, bien por la vía legal o bien por el camino de la autorregulación, las actividades audiovisuales. La primera versión de la Directiva de Televisión sin Fronteras (Directiva 89/552/CEE) ya incluía en sus considerandos la necesidad de prever normas destinadas a proteger el desarrollo físico, mental y moral de los menores y, por ello, disponía de unas normas específicas en lo referente a la publicidad y a los menores (artículos 15 y 16), y un capítulo específico destinado a la protección de este colectivo (capítulo V, artículo 22).

La revisión de esta norma en 1997 (Directiva 97/36/CE) pretendió profundizar algo más en este objetivo y, manteniendo las líneas generales dispuestas en 1989, advertía de la necesidad de diferenciar entre medidas de prohibición y de control, y en la necesidad de fomentar sistemas de identificación, clasificación y de filtrado de contenidos encaminados a intensificar el control parental. Las medidas dispuestas hasta 1997 se pueden resumir en:

- Proteger el desarrollo físico, mental y moral de los menores ante determinadas emisiones, en especial, en lo que se refiere a: la comunicación comercial (y el posible abuso de la indefensión del menor ante su influencia) con algunas prohibiciones concretas (publicidad de bebidas alcohólicas dirigidas a menores), y las escenas de pornografía<sup>169</sup> y violencia;
- Evitar el acceso de los menores a este tipo de contenidos mediante restricciones horarias y sistemas de identificación visual;
- Velar para que la programación no incluya contenidos que inciten al odio por motivos de raza, nacionalidad, sexo o religión;
- Adoptar y apoyar medidas (mecanismos de clasificación o de filtración, etc.) encaminadas a facilitar el control de los padres y tutores sobre la programación a la que acceden los menores;
- Apoyar y fomentar políticas de “televisión familiar”.

En el caso de España, esta normativa fue traspuesta por la Ley 25/1994, la cual, reflejando las disposiciones europeas pero desaprovechando el margen de libertad proporcionado a los Estados en la regulación de esta materia, dispone básicamente

---

<sup>169</sup> Los prestadores del servicio de comunicación situados bajo la jurisdicción de los Estados miembros deben estar sujetos en todo caso a la prohibición de difundir pornografía infantil con arreglo a las disposiciones de la Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo, de 22 de diciembre de 2003, relativa a la lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil.

te lo mismo que la Directiva de Televisión sin Fronteras concretando, eso sí, algunas cuestiones como que:

- “La emisión de programas susceptibles de perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores sólo podrá realizarse entre las veintidós horas del día y las seis horas del día siguiente, y deberá ser objeto de advertencia sobre su contenido por medios acústicos y ópticos. Cuando tales programas se emitan sin codificar deberán ser identificados mediante la presencia de un símbolo visual durante toda su duración. Lo aquí dispuesto será también de aplicación a las emisiones dedicadas a la publicidad, a la televenta y a la promoción de la propia programación”<sup>170</sup>;
- “Al comienzo de la emisión de cada programa de televisión y al reanudarse la misma, después de cada interrupción para insertar publicidad y anuncios de televenta, debe incluirse una advertencia, realizada por medios ópticos y acústicos, y que contendrá una calificación orientativa, e informará a los espectadores de su mayor o menor idoneidad para los menores de edad”<sup>171</sup>;
- “En el caso de películas cinematográficas esta calificación será la que hayan recibido para su difusión en salas de cine o en el mercado del vídeo, de acuerdo con su regulación específica. Ello se entiende sin perjuicio de que los operadores de televisión puedan completar la calificación con indicaciones más detalladas para mejor información de los padres o responsables de los menores. En los restantes programas, corresponderá a los operadores, individualmente o de manera coordinada, la calificación de sus emisiones”<sup>172</sup>.

La LF 18/2001, por su parte, reproduce íntegramente (artículos 15 y 16) lo dispuesto en la ley nacional<sup>173</sup>.

La nueva Directiva 2007/65/CE pretende actualizar la normativa anterior recogiendo los cambios producidos tanto en el sector audiovisual –desde el punto de vista empresarial y tecnológico– como en lo referente al gobierno de estas actividades

---

<sup>170</sup> Art. 17.2.

<sup>171</sup> Art. 17.3.

<sup>172</sup> Art. 17.3.

<sup>173</sup> Advierte de que “en el supuesto de que en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la Ley Foral los operadores de televisión no se hubieran puesto de acuerdo respecto de un sistema uniforme de presentación de estas calificaciones, el Consejo Audiovisual de Navarra propondrá con carácter vinculante al Gobierno de Navarra las normas precisas para asegurar su funcionamiento. Lo dispuesto en el párrafo anterior se refiere únicamente a medidas de carácter adicional o complementario respecto a las adoptadas con carácter básico por la Administración del Estado” (LF 18/2001, art. 16.3).

en lo que a protección de menores se refiere (desde la publicación en 1996 del Libro Verde sobre la protección de los menores y de la dignidad humana y que se ha extendido, con múltiples documentos de por medio, hasta la publicación en el 2006 de la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de los menores y de la dignidad humana y al derecho de réplica en relación con la competitividad de la industria europea de servicios audiovisuales y de información en línea). Sin embargo, su articulado mantiene casi literalmente la normativa anterior con algunas variantes en el ámbito de la comunicación comercial:

- “Las comunicaciones comerciales audiovisuales relativas a bebidas alcohólicas no deberán dirigirse específicamente a menores ni fomentar el consumo inmoderado de esas bebidas” (artículo 3.1 sexies, apartado e);
- “Las comunicaciones audiovisuales comerciales no deberán producir perjuicio moral o físico a los menores. En consecuencia, no incitarán directamente a los menores a la compra o arrendamiento de productos o servicios aprovechando su inexperiencia o credulidad, ni los animarán directamente a que persuadan a sus padres o terceros para que compren los bienes o servicios publicitados, ni explotarán la especial confianza que depositan en sus padres, profesores u otras personas, ni mostrarán sin motivo justificado a menores en situaciones peligrosas” (artículo 3.1 sexies, apartado g);
- “Los Estados miembros y la Comisión impulsarán a los prestadores del servicio de comunicación a desarrollar códigos de conducta en relación con la comunicación comercial audiovisual inadecuada que acompañe a los programas infantiles o se incluya en ellos, de alimentos y bebidas que contengan nutrientes y sustancias con un efecto nutricional o fisiológico, en particular aquellos tales como grasas, ácidos transgrasos, sal o sodio y azúcares, para los que no es recomendable una ingesta excesiva en la dieta total” (artículo 3.2 sexies);
- “Queda prohibido el emplazamiento de productos en programas infantiles” (artículo 3.2 octies).

Además de lo dispuesto en el apartado de la comunicación comercial, la Directiva 2007/65/CE mantiene un capítulo V titulado “Protección de los menores en la radiodifusión televisiva”, compuesto por un único artículo (artículo 22<sup>174</sup>):

1. “Los Estados miembros adoptarán las medidas oportunas para garantizar que las emisiones de televisión de los organismos de radiodifusión televisiva ba-

<sup>174</sup> Se suprimen los artículos 22 bis y 22 ter.

jo su jurisdicción no incluyan ningún programa que pueda perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores y, en particular, programas que incluyan escenas de pornografía o violencia gratuita.

2. Las medidas a que se refiere el apartado 1 se extenderán, asimismo, a otros programas que puedan perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores, salvo que se garantice, por la elección de la hora de emisión o mediante toda clase de medidas técnicas, que, normalmente, los menores que se encuentren en su zona de difusión no verán ni escucharán dichas emisiones.
3. Además, cuando tales programas se emitan sin codificar, los Estados miembros velarán por que vayan precedidos de una señal de advertencia acústica o estén identificados mediante la presencia de un símbolo visual durante toda su duración”.

Desde el punto de vista legal (y dejando al margen algunos avances en lo relativo a la comunicación comercial: prohibición del emplazamiento de producto en programas infantiles, y control de determinada publicidad sobre alimentos y bebidas en relación a los menores), se podría afirmar que esta ha sido una década de numerosas e interesantes reflexiones en lo que a protección de menores se refiere, con escasísimo reflejo en el marco legal europeo o, al menos, en su aplicación práctica<sup>175</sup>. Este breve repaso permite afirmar, por tanto, que los cambios jurídicos en cuanto a protección del menor no serán de mucho calado en el ámbito audiovisual. Por tanto, como la propia norma europea advierte, el desarrollo y cumplimiento de los objetivos en este sector precisa de los cauces complementarios de la autorregulación y de la corregulación.

### 2.4.1.2 La experiencia de la autorregulación

La necesidad de proteger al menor en el espacio audiovisual, una vez apreciado el carácter básico de la normativa comunitaria y la dificultad de imponer leyes nacionales más severas en este ámbito, se buscó, con el teórico compromiso de los operadores televisivos, por medio de la autorregulación.

Así, en 1993 las cadenas de televisión que operaban en España firmaron el ‘Convenio sobre principios para la autorregulación de las cadenas de televisión en re-

---

<sup>175</sup> Los Estados cuentan con el 19 de diciembre de 2009 como fecha límite para transponer la Directiva 2007/65/CE.

lación con determinados contenidos de su programación referidos a la protección de la infancia y la juventud', formulado por el Ministerio de Educación y Ciencia, las Consejerías de Educación de las Comunidades Autónomas, y las cadenas de televisión. El texto resultó papel mojado por su brevedad y simpleza, por la escasez de medios prácticos para su aplicación y por la inexistencia de instancias que vigilaran su cumplimiento.

En un segundo intento de implantar medidas de autorregulación, las cadenas españolas de televisión, acusadas de no tener en cuenta a los menores en sus programaciones televisivas y de incumplir sistemáticamente lo firmado años atrás, rubricaron en 2004 el 'Código de autorregulación sobre contenidos televisivos e infancia'<sup>176</sup>.

La aplicación de este Código, cuatro años después, no resulta especialmente esperanzadora y ya se puede hablar de un nuevo fracaso en la apuesta por la autorregulación. Y es que, al no incurrir en ilegalidad, la presión de las cadenas para cumplir los objetivos fijados en los códigos de autorregulación es menor. De hecho, las cadenas españolas han obviado una indicación del Parlamento Europeo, crucial para la correcta aplicación de los códigos de autorregulación: la implantación de mecanismos de control social y cláusulas severas de sanción en caso de incumplimiento.

Ante la ineficacia de la pura normativa, especialmente en el nuevo escenario multipantallas, y la insuficiencia de la autorregulación para concretar y completar la brevedad y flexibilidad presente en los textos legales, parece conveniente apostar por la corregulación para cumplir los objetivos marcados en la protección de los menores<sup>177</sup>.

En el caso de Navarra, se podría afirmar que la situación es más esperanzadora debido, entre otras cuestiones, al papel asumido por el CoAN desde 2001 en dicho

---

<sup>176</sup> Este nuevo Código fue impulsado nuevamente por las instituciones europeas y su insistencia de adoptar más y mejores medidas para proteger a los menores. Entre otras, el Informe del Parlamento Europeo sobre la comunicación de la Comisión 'Estudio sobre el control ejercido por los padres sobre los programas de televisión', de 19 de septiembre de 2000, expresaba la urgencia de que todos los operadores europeos establecieran prácticas de autorregulación en materia de protección de menores.

<sup>177</sup> Vid. MORA-FIGUEROA, B., y MUÑOZ SALDAÑA, M., "La apuesta por la corresponsabilidad en la efectiva protección de los menores frente a los contenidos audiovisuales", en *Sphera Pública*, n. 8, 2008, pp. 117-132.

proceso. Este órgano, consciente de la importancia de este objetivo y con las herramientas de la colaboración y el diálogo constante con los medios audiovisuales, ha promovido medidas complementarias al marco legal y a la autorregulación nacional tendentes a: vigilar el cumplimiento de la legislación; dotar de eficacia a la autorregulación mediante un seguimiento cercano, una colaboración directa con los operadores y demás instituciones implicadas, y una aplicación local y concreta en este ámbito; y la puesta en marcha de medidas de corregulación en este sector.

### 2.4.1.3. Medidas adoptadas desde el CoAN

El CoAN tiene un papel protagonista por la implicación, desde su creación en 2001, en la protección del menor y, por ello, uno de los objetivos declarados en su Plan Estratégico 2006-2008 consiste en “preservar los derechos de los usuarios de los medios de comunicación audiovisuales y proteger intensivamente los derechos de los menores en cuanto usuarios y consumidores de medios audiovisuales”<sup>178</sup>.

Este empeño se entrelaza con otras dos finalidades de su marco de actuación: “fomentar el compromiso y la aplicación de normas de autorregulación por parte de los operadores audiovisuales”<sup>179</sup> y “vigilar para que los operadores audiovisuales observen la legislación correspondiente”<sup>180</sup>.

Esta línea de acción se ha concretado en la puesta en marcha de variadas iniciativas entre 2002 y 2008, clasificables en cinco bloques temáticos: propuestas de regulación, vigilancia del cumplimiento de la legislación vigente, fomento de la autorregulación, campañas de alfabetización audiovisual a padres y madres, y acciones de divulgación.

#### a) Propuestas de regulación

Aunque el CoAN no tiene potestad reglamentaria, sí asume entre sus competencias la capacidad de propuesta. Y, asumiendo dicha competencia, en 2006, propuso al Gobierno de Navarra la regulación de mecanismos adicionales de protección de los menores de edad en su consumo de productos televisivos<sup>181</sup>. La Propuesta se

---

<sup>178</sup> Informe Anual del CoAN 2006, p. 96.

<sup>179</sup> *Ibíd.*

<sup>180</sup> *Ibíd.*

<sup>181</sup> NOTA DEL EDITOR: El 14 de febrero de 2009, tras su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, entraba en vigor el “Decreto Foral 4/2009, de 19 de enero, por el que se regula la utilización de mecanismos de protección de los menores de edad frente a la televisión”.

estructuraba en nueve apartados<sup>182</sup> y se justifica en que “la protección integral del menor exige que este sea contemplado como individuo que tiene derecho a recibir y a acceder a una información adecuada a su grado de desarrollo y madurez, debiéndose garantizar, en todo caso, sus derechos fundamentales y, específicamente, sus derechos de la personalidad: honor, intimidad y propia imagen”<sup>183</sup>.

La propuesta, además de recoger prohibiciones ya existentes en la normativa, incorporaba la obligación de calificar todos los programas y películas por edades y señalarlos con los correspondientes símbolos ópticos y acústicos, con el objetivo de dotar a las familias de una herramienta informativa con la que realizar una primera valoración y así ejercer su responsabilidad de principal protector de los menores.

En cuanto a las franjas de programación, se establecían dos niveles de protección en función de la normativa aplicable: un “Horario protegido” (de 06:00 a 22:00 horas) y un “Horario nocturno” (de 22:00 a 6:00 horas). Además, se añadiría otra franja denominada “Horario de protección reforzada”, para los tramos horarios en los que el público infantil puede no estar apoyado por la presencia de un adulto, ni disponer de control parental<sup>184</sup>.

El CoAN ejercería el control y la inspección para garantizar el cumplimiento de lo previsto en la norma y, en su caso, tramitaría los correspondientes procedimientos sancionadores, todo ello de conformidad con lo establecido en el Capítulo VI de la LF 18/2001. Además, correspondería a las Administraciones Públicas de la Comunidad Foral, y especialmente al CoAN, promover e impulsar la adopción de normas de autorregulación que desarrollen, complementen y perfeccionen las normas establecidas para la necesaria protección de los menores de edad.

Por otra parte, el CoAN ha propuesto en 2008 al Gobierno central la implantación de un sistema homogéneo para la calificación y señalización de productos audiovisuales, aplicable a los contenidos difundidos por cualquier tipo de soporte que ofrece la tecnología actual (cinematografía, televisión, videojuegos, internet y teléfonos móviles).

<sup>182</sup> Vid. Informe Anual del CoAN 2006, pp. 41-45.

<sup>183</sup> *Ibíd.*, p. 41.

<sup>184</sup> “Se considera como horario de protección reforzada el comprendido entre las 07:30 y las 09:00 horas, entre las 13:30 y las 14:30 horas y las 17:00 y 20:00 horas de los días laborables y el comprendido entre las 08:00 horas y las 12:00 horas de los sábados, domingos y días festivos”, art. 15.1 del Decreto Foral 4/2009, de 19 de enero, Boletín Oficial de Navarra, n. 19, de 13 de febrero de 2009.

La actividad desarrollada por este organismo refleja algunos de los objetivos en los que se centra la búsqueda de nuevos sistemas de gobierno expuestos en páginas anteriores, como la simplificación y unificación de la legislación, la proximidad en su aplicación, y el complemento con otros instrumentos capaces de adaptar temporalmente los objetivos generales dispuestos por la normativa básica.

### b) Vigilancia del cumplimiento de la legislación

El CoAN realiza desde sus inicios un seguimiento diario de los contenidos emitidos por las televisiones navarras, con especial vigilancia al respeto de los derechos de los menores. En esta tarea cobra relevancia el análisis periódico de la señalización realizada por los operadores televisivos de los programas que emiten en sus canales.

Fruto de esta labor cabe destacar la publicación del 'Informe sobre las posibilidades tecnológicas que ofrece la TDT respecto al control parental del consumo infantil de televisión' (2006) y del 'Estudio analítico sobre la programación infantil de los operadores de televisión de la Comunidad Foral de Navarra' (2006). Estos textos profundizan en las dificultades que suscita la aplicación de una normativa general y, en ocasiones, ajena a las circunstancias y peculiaridades de las regiones en las que se aplica, y desarrollan principios generales en su aplicación a la Comunidad Foral. Esta labor permite a los legisladores conocer con mayor exactitud la realidad que están regulando y, por lo tanto, mejorar la legislación al respecto y contribuye a que los operadores profundicen en sus obligaciones respecto de este objetivo básico en la protección de los menores y sean conscientes de sus déficits y puntos fuertes para adoptar en colaboración con el CoAN las medidas oportunas.

### c) Fomento de la autorregulación

El CoAN, en lo referente a la adopción de medidas de autorregulación para proteger a los menores de determinados contenidos televisivos, ha promovido la adopción del 'Protocolo sobre principios para la autorregulación de las emisoras de radio y de televisión en relación con los contenidos de su programación', firmado en 2004 por los medios audiovisuales navarros.

Asimismo, la máxima autoridad audiovisual en Navarra ha redactado una serie de Recomendaciones destinadas a orientar a los operadores en el cumplimiento de los objetivos fijados tanto en la regulación como en la autorregulación:

- Recomendaciones del CoAN en relación con la emisión de telenovelas durante la franja horaria de protección reforzada (2008);

- Recomendaciones del CoAN sobre los espacios de “zapping” y programas de entretenimiento que incluyan escenas de otros programas de televisión o de páginas de Internet (2008);
- Recomendaciones del CoAN en relación con las campañas de autopromoción basadas en la publicidad comparativa (2008);
- Carta de calidad de contenidos en horario de protección infantil (2007);
- Recomendación del CoAN sobre el acceso de los telespectadores a la información sobre la calificación de los programas de televisión (2006);
- Recomendación del CoAN sobre la emisión de avances de programación no adecuados a menores en las franjas de protección reforzada (2006).

De acuerdo con lo expuesto en el desarrollo de este estudio, los Consejos Audiovisuales resultan las entidades adecuadas para la elaboración y difusión de este tipo de informes.

#### d) Acciones de divulgación

Por último, el CoAN también ha desarrollado una serie de acciones de divulgación relacionadas con la protección de los menores y destinadas a difundir y profundizar en el conocimiento (entre profesionales, académicos, legisladores y consumidores) sobre algunos temas implicados en este objetivo que se pueden clasificar en:

- La publicación de estudios como: “La imagen de la juventud en la publicidad televisiva” (2004, publicado en 2005), que recoge un análisis de los contenidos publicitarios emitidos por televisión con la intención de definir la imagen que se presenta de la juventud; o “La Generación Interactiva frente a un nuevo escenario de comunicación” (2007, publicado en 2008);
- La organización de Jornadas de exposición y debate como: “Los Derechos de la Infancia en el ámbito audiovisual” (2007); “Aprender a ver la televisión en familia” (2005); o “La educación en el entorno audiovisual” (2004);
- La creación de una sección amplia y específica en su página web sobre la protección de los menores, y que está disponible en: [<http://www.consejoaudiovisual-denavarra.es/menor/index.htm>].

Estas medidas demuestran que la protección del menor constituye un objetivo prioritario para el CoAN, siguiendo lo dispuesto en la CE y en la legislación aplica-

ble. Con ellas se contribuye a mejorar la legislación básica nacional y a adaptarla al ámbito regional y local, teniendo en cuenta las especificidades de las cadenas que operan en la Comunidad Foral Navarra.

A continuación se exponen, además de aconsejar la continuidad de las medidas adoptadas hasta ahora, otra serie de cuestiones que pueden contribuir a una mejor protección de los menores en el ámbito audiovisual navarro por las vías de la autorregulación y de la corregulación.

### 2.4.1.4. Líneas de futuro

La protección del menor constituye un objetivo de carácter permanente en las actividades audiovisuales. Por tanto, las medidas adoptadas deben, por un lado, disponer de una continuidad necesaria que permitan su afianzamiento y, por otro, aprovecharse de la flexibilidad presente en la autorregulación y corregulación para conseguir objetivos concretos a corto y medio plazo, en colaboración directa con los medios y dentro de las líneas generales acordadas por el CoAN. Además de lo expuesto, convendría destacar como posibles líneas generales a perseguir:

- Priorizar las labores de vigilancia y supervisión de lo establecido en la legislación en materia de protección de menores. Dicho cumplimiento cobra especial importancia en las franjas de protección y de protección reforzada;
- Conviene tener en cuenta que la nueva Directiva de Servicios expone nuevas medidas en materia de protección de menores y que, por tanto, su conocimiento exacto por parte de los responsables de los medios y el seguimiento en su aplicación constituyen competencias que deben ser asumidas y lideradas por el CoAN, dentro de su papel de organismo supervisor;
- Desarrollar acuerdos de autorregulación o nuevos instrumentos de corregulación en asuntos de amplia interpretación desde el punto de vista jurídico, según lo dispuesto en la Directiva 2007/65/CE, en aras de garantizar la calidad de la programación;
- Promover de una forma más activa el aumento en las parrillas de programación infantil y/o educativa propia. A este respecto resultaría interesante fomentar los programas en los cuales los menores, del ámbito de la Comunidad Foral, sean los protagonistas, como por ejemplo, en el formato de concursos de carácter educativo o similares;

- Fomentar nuevas medidas de autorregulación o corregulación en materia publicitaria. La aplicación a los contenidos publicitarios de algunas de las exigencias generales que afectan a los contenidos audiovisuales constituye aún una tarea por desarrollar. Como ejemplo indicativo, basta señalar la inclusión de determinadas campañas en horario de protección infantil, de momento, sin repercusiones para las cadenas.

#### 2.4.2. *Pluralismo*

La vinculación del pluralismo con las actividades audiovisuales ha resultado tan constante como difícil de plasmar en los textos jurídicos y, en consecuencia, como flexible o variada en su aplicación concreta a las actividades de medios como la radio o la televisión.

Sin embargo, las firmes aunque breves menciones de la normativa sobre las obligaciones del espacio audiovisual en cuanto a objetivos de pluralismo político, social, cultural, lingüístico o religioso han cobrado protagonismo en otros espacios como los informes y estudios de instituciones diversas, la reflexión académica o la jurisprudencia. Como ejemplo significativo, en el caso de España, el Estatuto de Radio y Televisión de 1980<sup>185</sup> incluyó durante más de 20 años entre los principios rectores de la actividad de la radio y de la televisión en nuestro país, independientemente del ámbito de difusión, de la titularidad de la gestión o de la tecnología de emisión, “el respeto al pluralismo político, religioso, social, cultural y lingüístico”<sup>186</sup>.

Además, las numerosas sentencias del TC español sobre la regulación televisiva han reiterado que, junto con otras consideraciones, esta vinculación ha sido una de las causas principales de la tensión existente entre la presencia o supervisión de las autoridades en el ámbito televisivo, por ejemplo, en aras de reflejar el pluralismo o de evitar la concentración excesiva y los abusos de posición dominante por parte de determinadas empresas, y, al mismo tiempo, las reivindicaciones de liberalización o desregulación del ámbito privado, exigiendo las mínimas restricciones en la puesta en marcha y funcionamiento de las televisiones privadas. Es decir, el pluralismo se ha utilizado simultáneamente para justificar las limitaciones o regu-

<sup>185</sup> Ley 4/1980, de 10 de enero, por la que se aprueba el Estatuto de la Radio y la Televisión

<sup>186</sup> Artículo 4, apartado c).

laciones controvertidas en el espacio televisivo y, al mismo tiempo, para reivindicar la reducción o eliminación de las mismas.

Esta problemática no es exclusiva del mercado español, sino que resulta común al conjunto de países europeos. De hecho, la Carta Europea de Derechos y Libertades Fundamentales<sup>187</sup>, en su artículo 11, establece una relación directa y expresa entre libertad de expresión, medios de comunicación y pluralismo<sup>188</sup>, y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia han reiterado que el pluralismo constituye un objetivo de interés general a salvaguardar en el ámbito audiovisual y, por tanto, susceptible de justificar restricciones o limitaciones al ejercicio de esta actividad por parte de las autoridades de los Estados Miembros, tanto en las obligaciones que competen a la televisión pública como en las exigencias posibles al ámbito de la televisión privada<sup>189</sup>.

El pluralismo de los medios constituye, de hecho, una de las prioridades de la política audiovisual europea en la actualidad. La dificultad de concretar por medio de la legislación medidas en este ámbito ha llevado al Parlamento Europeo y a la Comisión a desarrollar una estrategia de análisis y estudio con el objetivo de escanear la salud del mercado europeo en términos de pluralismo, de establecer algunos indicadores que faciliten medir este valor, y de ofrecer posibles iniciativas que salvaguarden y fomenten el pluralismo mediático.

Con esta perspectiva, la Comisión puso en marcha en enero de 2007 un proyecto que consta de tres fases<sup>190</sup>: la redacción de un documento de trabajo de la Comisión, ya disponible<sup>191</sup>; la elaboración de un estudio independiente que pretende definir y probar indicadores y objetivos para evaluar el pluralismo de los medios en

---

<sup>187</sup> DO C 364 de 18.12.2000, p. 0001.

<sup>188</sup> "1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. 2. Se respetan la libertad de los medios de comunicación y su pluralismo".

<sup>189</sup> El pluralismo, junto con la protección de los menores, la diversidad cultural, la protección de los derechos de autor, la protección de los consumidores, la ética de la información y el acceso de los ciudadanos a los medios constituyen objetivos legítimos de interés general, analizados por la jurisprudencia comunitaria en estas páginas y presentes de manera expresa en los textos comunitarios, capaces de justificar restricciones a la libre prestación de servicios de televisión de acuerdo con el marco previsto para los *servicios de interés económico general*.

<sup>190</sup> Vid. en [http://ec.europa.eu/information\\_society/media\\_taskforce/pluralism/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/pluralism/index_en.htm)].

<sup>191</sup> Documento de trabajo de la Comisión sobre el pluralismo de los medios de comunicación en los Estados Miembros de la Unión Europea (SEC(2007)0032).

los Estados miembros; y, por último, la aprobación de una Comunicación de la Comisión en la que se expondrán cuáles son esos indicadores de pluralismo en el sector de los medios. Es decir, las reflexiones europeas pretenden responder a dos preguntas tan básicas como complejas: ¿a qué nos referimos cuando hablamos de pluralismo mediático? y ¿cómo preservarlo?

El concepto de pluralismo, sin detenernos en un análisis exhaustivo de los autores que han afrontado este tema, se refiere tanto a cuestiones relativas a la propiedad de los medios<sup>192</sup>, como a factores relacionados con: la influencia política, la competencia económica, la diversidad cultural, el desarrollo de las nuevas tecnologías, la transparencia y las condiciones de trabajo de los periodistas, el cumplimiento de los estándares éticos en la profesión, la protección de los menores, el acceso a las fuentes de información disponibles, la transparencia informativa, la promoción del debate público y de la participación ciudadana en los medios, etc.<sup>193</sup>. Resulta obvio y comprensible, por tanto, la dificultad o imposibilidad de concretar mediante un lista cerrada medidas legales que persigan el pluralismo.

Por ello, los textos jurídicos incluyen consideraciones breves y generales cuando se refieren a este tema. No obstante, y asumiendo la imposibilidad de ir mucho más lejos por la vía jurídica, sí que existen otras vías, como la autorregulación y la corregulación, con las que se pueden y deben concretar progresivamente medidas a favor del pluralismo. No obstante, y ya que dichas medidas deben tener como referente lo dispuesto por la legislación, resulta necesario exponer brevemente lo dispuesto por la normativa actual sobre este asunto.

#### 2.4.2.1. Marco jurídico

La LF 18/2001 recoge entre los principios de programación que deben guiar las emisiones televisivas en la Comunidad Foral “el respeto al pluralismo político, reli-

---

<sup>192</sup> A este respecto conviene destacar las últimas reflexiones de la Comisión en el sentido de que “es difícil de determinar en qué medida influye el tamaño de un mercado y cuál es la incidencia de la política de competencia sobre el pluralismo: estudios ponen de manifiesto que la ausencia de concentración necesariamente no garantiza el pluralismo. A la inversa, la concentración no indica en sí un déficit de pluralismo”, Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea del Pluralismo de los Medios de comunicación, SEC 2007/32.

<sup>193</sup> A6-0303/2008, Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de septiembre de 2008, sobre la concentración y el pluralismo de los medios de comunicación en la Unión Europea.

<sup>194</sup> LF 18/2001, art. 3.

gioso, social, cultural, ideológico y lingüístico”<sup>194</sup>, y dispone la creación del CoAN “como órgano independiente encargado de garantizar y promover el respeto a los valores y principios constitucionales, y en especial, la protección del pluralismo, la juventud y la infancia”<sup>195</sup>.

Por ello, la ley que regula la actividad audiovisual en Navarra incluye, entre las competencias del CoAN, y en relación con el pluralismo: “Informar preceptivamente y de manera positiva, o devolver al Gobierno de Navarra para una nueva formulación, las propuestas presentadas en los concursos de otorgamiento de concesiones para la gestión de emisoras de radiodifusión sonora y de televisión, en lo que se refiere a la composición accionarial de los licitadores, a fin de garantizar el pluralismo y la libre competencia en el sector, para prevenir situaciones de concentración de medios y abuso de posición dominante”; “presentar al Parlamento de Navarra un informe anual en el que exponga su actividad en el período anterior y se evalúe el desarrollo, los problemas y dificultades del sistema audiovisual con especial atención a sus contenidos y, de entre ellos, a los temas que afectan al pluralismo, la educación, infancia, juventud y dignidad de las personas”; “velar por el cumplimiento de lo establecido en la normativa reguladora del sector audiovisual y por la defensa de los principios que la informan y, en particular, asegurar la observancia de los principios del pluralismo político, social, religioso, cultural y de pensamiento, así como velar por la pluralidad lingüística y cultural en el conjunto del sistema audiovisual en Navarra”; “promover, en las emisoras de radio y televisión sobre las que sea competente, el cumplimiento de los derechos constitucionales relativos al pluralismo”<sup>196</sup>. De hecho, el Preámbulo de la LF 18/2001 atribuye al CoAN la labor principal de velar por el pluralismo interno y externo de los medios<sup>197</sup>.

Como se puede apreciar, los objetivos en materia de pluralismo están muy presentes en la legislación foral aunque, al igual que ocurre a nivel europeo o nacional, no resultan indicativos sobre cómo concretar este objetivo prioritario.

---

<sup>195</sup> *Ibíd.*, art. 20.

<sup>196</sup> *Ibíd.*, art. 26.

<sup>197</sup> “El Consejo Audiovisual de Navarra, pues, se convierte en la autoridad audiovisual de Navarra y en el encargado de velar por el cumplimiento de la legislación vigente, tanto europea y estatal, como de la propia Comunidad Foral, así como por el pluralismo interno y externo de los medios, la objetividad, transparencia de la información, la honestidad informativa y el cumplimiento de la misión de servicio público de los distintos medios informativos”.

Por su parte, la nueva Directiva 2007/65/CE incluye entre sus afirmaciones: el reconocimiento de la creciente repercusión de estos medios en las sociedades y en la democracia “sobre todo para garantizar (...) el pluralismo de los medios de comunicación”<sup>198</sup>; la inclusión del pluralismo entre los objetivos de interés general “que deben ser protegidos por la política audiovisual futura”<sup>199</sup>; la convicción de que “el pluralismo de información constituye un principio fundamental de la Unión Europea”<sup>200</sup>; asumiendo que, aun reconociendo que los derechos de emisión de acontecimientos de interés público pueden ser adquiridos en exclusiva por determinados operadores, resulta “esencial fomentar el pluralismo mediante la diversidad de programación y producción de noticias en la Unión Europea”<sup>201</sup>.

En consecuencia, resulta evidente la importancia atribuida a los objetivos de pluralismo en el nuevo marco legal audiovisual. Las consideraciones del Preámbulo de la Directiva 2007/65/CE hacen referencia a dos tipos de pluralismo: un pluralismo externo, relacionado con la cantidad de medios presentes en el mercado y la titularidad de los mismos, y un pluralismo interno referente a la diversidad de la programación y al acceso de los ciudadanos a la misma. Estas dos vertientes o facetas del pluralismo audiovisual exigen la adopción de iniciativas que, como sostiene la Directiva, deben ser adoptadas por las respectivas autoridades de regulación independientes ya que, a pesar de lo dispuesto en los considerandos sobre la importancia de este punto, el articulado de la Directiva 2007/65/CE no hace ninguna referencia a la adopción de medidas concretas desde el punto de vista legal.

Dicha omisión encuentra justificación, por un lado, en el hecho de que los Estados Miembros son los principales responsables en la búsqueda y adopción de medidas, bien sea a través del marco legal o mediante la adopción de instrumentos complementarios, para salvaguardar los objetivos de interés general consustanciales al mercado audiovisual (protección de menores, pluralismo o alfabetización mediática); y, por otro, en la dificultad de abordar estos objetivos desde la norma jurídica y de hacerlo compatible con otros principios básicos como la libertad de programación o la libertad de empresa. Sin obviar la posibilidad de que la Ley General Audiovisual o la LF 18/2001 dispongan medidas concretas en materia de plu-

<sup>198</sup> DO L 332, del 18.12.2007, considerando 3, p. 27.

<sup>199</sup> Comunicación de la Comisión sobre el futuro de la política reguladora del sector audiovisual, COM (2003) 784 final.

<sup>200</sup> Considerando 28, p. 30.

<sup>201</sup> Considerando 38, p. 31.

ralismo, se puede afirmar que, también en este aspecto, la autorregulación y la corregulación juegan un papel que podríamos considerar como esencial.

#### 2.4.2.2. Medidas adoptadas desde el CoAN y líneas de futuro

El Plan Estratégico del CoAN 2006-2008, en coherencia con lo expuesto sobre la importancia de este objetivo en el sector audiovisual, incluye como su segunda misión (la primera consiste en proteger a los menores) “velar por el pluralismo en los medios audiovisuales navarros”.

Este propósito se ha articulado hasta el momento en torno a tres ejes. Los dos primeros se refieren al pluralismo externo y el tercero al pluralismo interno.

En primer lugar, el CoAN realiza informes preceptivos, según lo dispuesto por la LF 18/2001, en los concursos de adjudicación de concesiones<sup>202</sup>. Así, el CoAN ha informado en los concursos de adjudicación de licencias de TDT autonómica (2002-2004) y TDT local (2004-2005 y 2005-2006) y en los procesos de renovación de licencias de emisoras de radio<sup>203</sup>.

En segundo lugar, mediante la gestión del Registro de Titularidad de los Medios de Comunicación Audiovisuales. Dicho Registro está previsto en la LF 18/2001 y tiene por objeto la “inscripción de todas las concesiones o autorizaciones para la prestación de los servicios públicos de televisión y radiodifusión y las sociedades titulares de las mismas, así como cuantos hechos, negocios jurídicos y circunstancias técnicas afecten tanto a la sociedad titular como a la concesión misma”<sup>204</sup>. El CoAN tiene atribuida la función de gestionar dicho Registro, bajo lo estipulado en el Capítulo VII del EOFCoAN. En el artículo 40 se enumeran los actos que obligatoriamente han de inscribirse, entre los que cabe citar:

- a) Las acciones, participaciones o títulos equivalentes de las sociedades cuyo objeto sea la comunicación audiovisual.

---

<sup>202</sup> De acuerdo con lo dispuesto por el art. 26.1 de la LF en sus apartados *c)* y *d)*, entre otros motivos, con el “fin de garantizar el pluralismo y la libre competencia en el sector, para prevenir situaciones de concentración de medios y abuso de posición dominante”.

<sup>203</sup> Así, el CoAN ha informado para la renovación de las licencias de emisión de las siguientes emisoras: 94.2 Pamplona (2008); 90.4 Tudela, 92.2 Pamplona, Emisora municipal de Artajona, Emisora municipal de Berriozar, Emisora municipal de Lekunberri y Emisora municipal de Marcilla (2007); 89.5 Estella y 96.3 Tafalla (2004); 91.3 Elizondo, 87.8 Alsasua, 103.1 Tudela, 99.2 Pamplona y 94.9 Pamplona (2003); y 87.9 Pamplona, 104.7 Peralta y 93.9 Tafalla (2002).

<sup>204</sup> Informe Anual CoAN 2005, pp. 34-35.

- b) Todos los actos y negocios jurídicos que impliquen la transmisión, disposición o gravamen de las acciones a que se refiere el apartado anterior.
- c) La cesión o promesa de cesión de acciones, participaciones o títulos equivalentes que tenga como efecto la adquisición directa o indirecta de las acciones de una empresa cuyo objeto sea la comunicación audiovisual.
- d) Cualquier modificación de la escritura o de los Estatutos sociales de las sociedades titulares.
- e) La composición de sus órganos de administración.
- f) La emisión de obligaciones.

La finalidad última del Registro de Titularidad de los Medios de Comunicación Audiovisuales reside en velar por la transparencia en la propiedad y el funcionamiento del sector audiovisual navarro, de tal forma que las empresas concesionarias cumplan lo dispuesto en la normativa respecto a la concentración de medios.

La realización de informes preceptivos en la adjudicación de licencias y la supervisión del citado Registro son instrumentos imprescindibles en el mercado digital ya que buscan salvaguardar: el derecho de acceso a los medios, la transparencia y máxima pluralidad posible en el control de la propiedad sobre los mismos, y el fomento de la entrada de nuevas voces en el escenario audiovisual navarro.

En relación a estas dos competencias, como medidas de futuro convendría destacar:

- Teniendo en cuenta la situación actual del mercado audiovisual navarro, especialmente en el ámbito televisivo, convendría dar prioridad en los Informes preceptivos para la adjudicación de licencias a la estabilidad económica de los operadores de televisión y de las emisoras radiofónicas. A este respecto, conviene tener en cuenta el hecho de que Navarra carece de ente público y que, por tanto, el sector privado asume unas obligaciones de servicio público con importantes repercusiones para la sociedad navarra en cuanto a derecho a la información y libertad de expresión a través del sector audiovisual. La continuidad y solvencia del sector privado debe ser, por las cuestiones en juego y en ausencia del papel que se atribuye a los entes públicos, una prioridad a tener en cuenta por el CoAN en la redacción de futuros informes;
- Conviene abordar la dificultad de los medios autonómicos y locales en el estricto cumplimiento de lo dispuesto en los pliegos de condiciones por los cuales se les concedieron las correspondientes concesiones para emitir en la Co-

munidad Foral. En esta línea, y en relación con el objetivo anterior, la experiencia acumulada junto con la llegada de la digitalización aconsejan una flexibilización de las obligaciones legales originales exigidas a los medios en materia de programación para obtener la concesión, y la compensación de esta flexibilización de obligaciones por la vía de la adopción de medidas de autorregulación y corregulación asumidas por los medios y lideradas, supervisadas y evaluadas por el CoAN por períodos concretos<sup>205</sup>, y, como proveen estos mecanismos, sujetas a la posibilidad de medidas más estrictas desde el punto de vista legal en el caso de que dichas medidas no den los frutos esperados.

El tercer eje del CoAN en la salvaguarda del pluralismo afecta al seguimiento y evaluación de los contenidos de programación, ya que este organismo asume entre sus principales obligaciones, y así lo menciona la LF 18/2001 en su artículo 20.1, “garantizar y promover el respeto a los valores y principios constitucionales, y, en especial, la protección del pluralismo, la juventud y la infancia”. Entre las medidas adoptadas a lo largo de los últimos años, cabe destacar dos proyectos relacionados con el pluralismo, que han culminado en sendos documentos para la mejora de la programación en las televisiones navarras:

- Recomendaciones del CoAN sobre la cobertura informativa del periodo electoral por los medios de comunicación audiovisuales (2007);
- Recomendaciones del CoAN para el tratamiento informativo de la inmigración (2006).

En esta línea, en torno a los objetivos de proyección futura en materia de pluralismo, destacan:

- Estudio de la presencia del vascuence en la programación de los operadores televisivos regionales;
- Estudio de los temas tratados en los informativos de televisión regionales;
- Estudio de la representatividad territorial de las distintas áreas geográficas navarras en los informativos de televisión.

Según lo dispuesto en los últimos estudios, esta es una vía adecuada para avanzar en lo referente al pluralismo interno ya que, como se ha advertido, el pluralis-

---

<sup>205</sup> Todo ello partiendo de la necesaria supervisión de lo dispuesto por la legislación en materia de programación.

mo de la información y la diversidad de contenidos no está garantizado automáticamente por el desarrollo tecnológico, sino que debe ser fruto de una política activa, coherente y vigilante por parte de las instituciones, en este caso, de las autoridades de regulación independientes<sup>206</sup>.

En este sentido, ya que los medios tradicionales continúan siendo un referente en la formación de la opinión pública, el pluralismo interno a preservar tiene que ver, en primer término, con garantizar el acceso de todos los ciudadanos al servicio universal audiovisual en el contexto digital, que se traduce en la misión de garantizar el acceso a unos contenidos generalistas de calidad, a un precio asequible y en unas condiciones técnicas adecuadas, independientemente de la situación geográfica o del nivel adquisitivo de los usuarios.

Por tanto, con esta prioridad y manteniendo las iniciativas vigentes, convendría avanzar, como líneas de futuro, en cuestiones como:

- La consolidación de la difusión y recepción de la señal digital en el conjunto de Navarra en unas condiciones técnicas adecuadas;
- La elaboración de informes periódicos sobre el contenido de los medios, valorando: el cumplimiento de la legislación (especialmente en lo referente a la protección del menor), la diversidad de la programación, el carácter innovador o la participación ciudadana, con la posibilidad de premiar los contenidos más comprometidos con dichos objetivos;
- La redacción de informes específicos y periódicos sobre el contenido de los informativos en televisión y radio, así como sobre el contenido de aquellos programas de actualidad política, social o cultural con mejor acogida en la sociedad navarra<sup>207</sup>;
- La puesta en marcha de análisis y cursos de formación para periodistas del ámbito audiovisual navarro, liderados y articulados por el CoAN, en cuestiones que afectan directamente al pluralismo de los medios como: manejo de fuentes, transparencia informativa, políticas de programación o selección de noticias, entre otros;

<sup>206</sup> A6-0303/2008.

<sup>207</sup> La última Resolución del Parlamento Europeo sobre pluralismo (A6-0303/2008), de 25 de septiembre de 2008, destaca la necesidad de garantizar, a través de los medios oportunos, “un adecuado equilibrio entre las sensibilidades políticas y sociales, en particular en el contexto de las emisiones de contenidos informativos y de actualidad”, punto 23.

- La promoción del desarrollo de los servicios audiovisuales que operan en Navarra a través del uso de las nuevas tecnologías;
- El fomento de la implicación de los medios audiovisuales en la sociedad y de la sociedad en los medios de la Comunidad Foral a través de actividades específicas, bien en el marco de la alfabetización mediática o bien a través de otras iniciativas al efecto. La participación en los medios audiovisuales regionales de las diferentes asociaciones, instituciones o agrupaciones de interés en Navarra, con objetivos a corto o medio plazo desde el punto de vista informativo sobre diferentes sectores de la economía, de la política y de la sociedad en Navarra. Los acuerdos y objetivos concretos deben ser promovidos y supervisados por el CoAN;
- La adopción de acuerdos de autorregulación y de corregulación en materias específicas de pluralismo, liderados por el CoAN como organismo supervisor de su cumplimiento.

Sobre los objetivos de pluralismo en el sector de la radio y de la televisión se ha hecho referencia explícita a la importancia que las autoridades de reglamentación juegan a este respecto, ya que entre sus tareas figuran competencias con repercusión directa en él: desde su papel en la intervención de la concesión de licencias, hasta la vigilancia en el cumplimiento de la regulación, y se ha señalado la importancia de que estos órganos ejerzan sus competencias de modo imparcial y transparente con el fin de garantizar el pluralismo. La independencia en el régimen de funcionamiento del CoAN es, de por sí, un elemento imprescindible a favor del pluralismo mediático.

En cuando al papel de la autorregulación y de la corregulación a este respecto, la necesidad de compaginar la libertad de programación (en un marco que carece de ente público regional) con otros objetivos de interés general, como el derecho de acceso a los medios o el cumplimiento de las obligaciones de servicio público que conciernen al pluralismo y que competen a los medios navarros, aconsejan apostar por este tipo de mecanismos complementarios a corto y medio plazo bajo la supervisión del CoAN.

### 2.4.3. Alfabetización mediática

Una vez asumido el nuevo contexto mediático que traerá consigo la digitalización definitiva del mercado audiovisual, y el desarrollo de un nuevo escenario multipantallas (quizá no de manera inmediata, pero se puede prever que ocurra a medio o largo plazo), la digitalización planteará un cambio en los planteamientos empresariales y una modificación de los hábitos de consumo de medios por parte de los ciudada-

nos. En resumen y en lo que respecta a la televisión, la implantación definitiva de la tecnología digital supone: nuevos servicios (algunos de cuales introducen la característica de la interactividad)<sup>208</sup>; nuevas posibilidades de elección para el consumidor, gracias a una multiplicación del número de canales que afecta tanto a la televisión terrestre, como a la televisión por satélite y por cable; y un incremento significativo de la competencia que, en principio, genera un entorno favorable para la inversión privada tanto en el ámbito de la televisión convencional como en el mercado de la televisión de pago y en el pago por visión. Es decir, una multiplicación de los servicios digitales de radiodifusión, en abierto y de pago, convencionales o de valor añadido, serán suministrados por redes terrestres, de cable y por satélite<sup>209</sup>.

Directamente relacionada con la digitalización se sitúa la convergencia tecnológica, la cual se puede resumir en: “la capacidad de diferentes plataformas de red de transportar distintos servicios esencialmente similares [o] la aproximación de dispositivos de consumo tales como el teléfono, la televisión y el ordenador personal”<sup>210</sup>. Por otra parte, se advierte que, aunque los medios de comunicación continúan siendo factores clave para que los ciudadanos participen de la vida democrática y cultural, sus hábitos de consumo están cambiando.

La alfabetización mediática se plantea como respuesta a una nueva y creciente necesidad: iniciar, desarrollar o actualizar el conocimiento de los ciudadanos en lo que se refiere al consumo de medios audiovisuales en este nuevo escenario digital. Por tanto, y aunque de momento no ocurre así, la importancia atribuida a este objetivo en la legislación y política audiovisual debe ser cada vez mayor. Una buena prueba de la importancia atribuida a este objetivo reside en los actuales documentos europeos que afrontan exclusivamente este objetivo. Por ejemplo, en una Resolución del 6 de septiembre de 2005, sobre la Directiva Televisión sin Fronteras (89/552/CEE), el Parlamento Europeo pide al Consejo y la Comisión que “desarrollen y apliquen programas de alfabetización mediática para promover la ciudadanía activa y consciente en Europa”<sup>211</sup>. En un Informe del 22 de noviembre de

<sup>208</sup> Banca, correo, comercio electrónico, televisión a la carta, navegación por Internet, etc.

<sup>209</sup> Informe del Grupo de Alto Nivel de Política Audiovisual, *La era digital. La política audiovisual Europea*, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, Bélgica, 1998, p. 10.

<sup>210</sup> COM (1997) 623 final.

<sup>211</sup> En virtud de la noción de “alfabetización digital”, el aumento y la diversificación de la oferta de servicios debe tener como contrapartida la posibilidad de que todos los utilicen. Es un desafío fundamental vinculado a los derechos de los ciudadanos. Vid. A6-0202/2005, Resolución del Parlamento Europeo, del 6 de septiembre de 2005, sobre la aplicación de los artículos 4 y 5 de la Directiva 89/552/CEE de Televisión Sin Fronteras, modificada por la Directiva 97/36/CE, en el periodo 2001-2002.

2006 (A6-0399/2006) sobre el mismo tema, se hace referencia a la alfabetización mediática como capacidad fundamental a promover y desarrollar por los Estados y las autoridades de regulación independientes, aconsejando, por ello, determinadas modificaciones en la propuesta de Directiva<sup>212</sup>. El Parlamento Europeo adoptó, el 27 de abril de 2006, una Resolución sobre la transición de la transmisión analógica a la digital (2005/2212(INI)), en la que se destaca cómo el aumento y la diversificación de la oferta de servicios debe ser proporcional a su posibilidad de utilización por parte de todos los ciudadanos con el consiguiente esfuerzo de “educación digital” que ello conlleva<sup>213</sup>. Por otra parte, en mayo de 2007, la alfabetización mediática fue objeto de una de las sesiones del seminario celebrado en Leipzig titulada “Más confianza en los contenidos”.

Como consecuencia de las ideas desarrolladas en estos documentos, destaca la Comunicación de la Comisión publicada en diciembre de 2007: “Un planteamiento europeo de la alfabetización mediática en el entorno digital”<sup>214</sup>. Este texto se basa en los resultados obtenidos por el Grupo de expertos en Alfabetización Mediática (establecido en 2006 con el objetivo de analizar y fijar objetivos y tendencias sobre alfabetización mediática, destacar las mejores prácticas, y promover medidas al respecto<sup>215</sup>), en los resultados de una consulta pública lanzada en 2006, a la que respondieron organizaciones y empresas mediáticas, instituciones de enseñanza oficiales y no oficiales, proveedores y productos de contenidos, centros de investigación e instituciones culturales, etc., y en la experiencia de iniciativas previas en materia de alfabetización mediática y expuestas en un estudio en 2006<sup>216</sup>.

Sin duda, es destacable el hecho de que las reflexiones de esta institución europea, en su Comunicación de 2007 sobre alfabetización mediática, se publiquen de forma simultánea, en el mismo mes y año, a la nueva Directiva 2007/65/CE que regirá el funcionamiento de los servicios audiovisuales en Europa, así como el he-

---

<sup>212</sup> A6-0399/2006, Informe del 22 de noviembre de 2006 sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 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.

<sup>213</sup> Vid. un resumen de estas referencias en COM (2007), 833 final, p. 3.

<sup>214</sup> COM (2007) 833 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Un planteamiento europeo de la alfabetización mediática en el entorno digital”.

<sup>215</sup> Vid. en [[http://ec.europa.eu/avpolicy/media\\_literacy/docs/report\\_on\\_ml\\_2007.pdf](http://ec.europa.eu/avpolicy/media_literacy/docs/report_on_ml_2007.pdf)].

<sup>216</sup> En mayo de 2006 se encargó un estudio sobre las tendencias y enfoque de la alfabetización mediática en Europa. Vid. en [[http://ec.europa.eu/avpolicy/media\\_literacy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/avpolicy/media_literacy/index_en.htm)].

cho de que esta nueva norma obligue a la Comisión a elaborar un informe sobre los niveles de alfabetización mediática de todos los Estados Miembros<sup>217</sup>.

#### 2.4.3.1. Marco jurídico

La alfabetización mediática constituye un objetivo relativamente novedoso y que adquiere relieve al ser incorporado como prioridad en la nueva Directiva 2007/65/CE, la cual la define como: “las habilidades, los conocimientos y las capacidades de comprensión que permiten a los consumidores utilizar con eficacia y seguridad los medios ya que las personas competentes en el uso de los medios podrán elegir con conocimiento de causa, entender la naturaleza de los contenidos y los servicios, aprovechar toda la gama de oportunidades ofrecidas por las nuevas tecnologías de la comunicación y proteger mejor a sus familias y a sí mismas frente a los contenidos dañinos u ofensivos”<sup>218</sup>.

La diferencia entre la alfabetización mediática y el pluralismo o la protección de los menores reside en que en esta primera vuelve la cara a los consumidores, y se concreta o expresa la necesidad de mejorar su formación de consumo respecto de los servicios audiovisuales. Esta mejora de formación del consumo de los consumidores revertirá, por un lado, en ellos mismos: evitando el acceso a productos no deseados o inadecuados para determinados colectivos, y derivando, además, en una mejor satisfacción de derechos vinculados a las prestaciones audiovisuales como: derecho a la información, derecho de acceso, protección de los menores, etc.; y, por otro, en la actividad de los medios, ya que, a mayor formación en el consumo de medios, mayor exigencia en lo referente a la calidad de los contenidos. Por otra parte, desde una perspectiva global, se considera que la “nueva alfabetización mediática” resulta crucial para facilitar a los ciudadanos que, a través de las posibilidades de la comunicación audiovisual digital, hagan un uso más efectivo de sus derechos democráticos y de sus responsabilidades civiles<sup>219</sup>.

Aunque la alfabetización mediática afecta a todos los públicos (menores, jóvenes, padres, profesores, discapacitados, ancianos, profesionales de los medios, po-

<sup>217</sup> Art. 26: “La Comisión presentará un informe relativo a la aplicación de la presente Directiva (...) en particular a la luz del desarrollo tecnológico, la competitividad del sector y los niveles de alfabetización mediática en todos los Estados miembros”.

<sup>218</sup> DO L 332, de 18.12.2007, considerando 37, p. 31.

<sup>219</sup> Vid. Report on the results of the public consultation on media literacy, p. 6, en [[http://ec.europa.eu/avpolicy/media\\_literacy/docs/report\\_on\\_ml\\_2007.pdf](http://ec.europa.eu/avpolicy/media_literacy/docs/report_on_ml_2007.pdf)].

líticos, etc.), resulta evidente su mayor incidencia en los menores y los jóvenes, debido a que estos colectivos, en principio, carecen de la capacidad adecuada para evaluar, analizar y reflexionar de manera crítica acerca de los contenidos que les llegan a través de los medios audiovisuales digitales<sup>220</sup>.

Por ello, la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativa a la protección de los menores y de la dignidad humana y al derecho de réplica en relación con la competitividad de la industria europea de servicios audiovisuales y de información en línea ya contenía una serie de medidas para fomentar la alfabetización mediática, tales como: “la formación permanente de los profesores y formadores; una formación específica para el manejo de Internet dirigida a los niños desde muy temprana edad, mediante sesiones en que participen los padres; o la organización de campañas nacionales destinadas a los ciudadanos, en las que participen todos los medios de comunicación, para facilitar información sobre la utilización responsable de Internet”<sup>221</sup>.

La complejidad de materializar este objetivo reside, entre otros argumentos, en:

- El propio desconocimiento por parte de generaciones “adultas” de esta carencia de conocimientos sobre el consumo de medios;
- Las deficiencias del entorno familiar en la transmisión de este tipo de habilidades o capacidades a los jóvenes y a los menores;
- La ausencia de dicha formación en el ámbito escolar;
- La novedad que supone la adopción de este tipo de medidas.

Por lo tanto, y aunque se entiende una especial atención en la alfabetización mediática dirigida a menores y a jóvenes, como advierte la Directiva 2007/65/CE, se debe promover su desarrollo en todos los sectores de la sociedad, así como seguir de cerca sus avances.

### 2.4.3.2. Medidas adoptadas desde el CoAN y líneas de futuro

El CoAN trabaja desde 2005 en la alfabetización mediática de padres y madres de familia mediante la organización de la campaña “Familia y Pantallas Audiovisuales”, articulada en torno a talleres de formación que buscan dotar de herramientas

---

<sup>220</sup> Consideraciones del Hellenic Audiovisual Institute.

<sup>221</sup> DO L 332, de 18.12.2007, considerando 37, p. 31.

que permitan a los padres enseñar a los menores a utilizar bien tanto la televisión como otras pantallas audiovisuales (videojuegos, internet, teléfonos móviles, etc.), evitando así los riesgos derivados de su mal consumo y aprovechando su potencial educativo. La campaña gira en torno a tres ejes (conocer, proteger y educar) y va destinada, no al tejido empresarial audiovisual, sino al sector de los consumidores y, más en concreto, a la formación de este colectivo en lo referente al consumo audiovisual, con el objetivo central de involucrar a la sociedad en el reto de proteger a los menores de contenidos potencialmente perjudiciales por ellos, pero no prohibidos por la norma legal.

En esta línea, la campaña “Familia y Pantallas Audiovisuales”, iniciativa del CoAN y de la Dirección General de Familia, Infancia y Consumo del Gobierno de Navarra, tiene el objetivo de ayudar a las familias navarras para que sus hijos realicen un consumo responsable tanto de la televisión como del teléfono móvil, los videojuegos e Internet. Entre 2006 y 2008, casi 2.000 padres y madres se beneficiaron de la campaña, en la que se imparten, a grupos interesados en el tema, talleres de formación sobre el uso en familia de las pantallas audiovisuales. La finalidad es proporcionar conocimientos, destrezas y recursos a las familias para que mejoren el uso de la televisión y las otras pantallas en el hogar. En los talleres se entrega a todos los participantes materiales didácticos que pueden utilizar y consultar en sus casas, incluyendo propuestas lúdicas y juegos para hacer en casa y, de forma amena, profundizar en el conocimiento y buen uso de las pantallas audiovisuales<sup>222</sup>.

En el apartado de alfabetización mediática desarrollada por el CoAN también se sitúa la elaboración y puesta a disposición de los ciudadanos de una sencilla y práctica *Guía del usuario de medios audiovisuales* con la que se pretende, en primer lugar, informar a los ciudadanos sobre los derechos y deberes que genera el ejercicio de las actividades audiovisuales (así como los textos legales que recogen estos derechos y deberes), y, en segundo lugar, las diferentes vías para presentar reclamaciones o sugerencias relacionadas con el cumplimiento de estos derechos: por la vía administrativa, a través de la Oficina de Defensa de la Audiencia; por la vía, jurisdiccional, a través de los Tribunales de Justicia; o por la vía de la mediación o arbitraje.

---

<sup>222</sup> Los contenidos también están disponibles en la página web del CoAN: [<http://www.consejo-audiovisualdenavarra.es/menor/familia.htm>].

Con este tipo de iniciativas, el CoAN persigue la participación ciudadana en la consecución de objetivos que están en el marco legal pero cuyo cumplimiento y, sobre todo, su desarrollo en términos de eficacia, exige la puesta en marcha de medidas complementarias en las que resulta indispensable la formación e involucración de los consumidores.

No obstante, las iniciativas en materia de alfabetización mediática o digital aún pueden desarrollarse y ampliarse exponencialmente. Entre otras medidas a adoptar en un futuro cabría destacar:

- En primer lugar, la necesidad de consolidar las iniciativas en marcha (Jornadas y Guía de Usuarios) incidiendo en el conocimiento por parte de los ciudadanos de su papel activo como consumidores de productos audiovisuales. En este sentido, el conocimiento por parte de los ciudadanos de la Oficina de Defensa de la Audiencia y de su funcionamiento resulta crucial para materializar este objetivo;
- Iniciar talleres específicos de alfabetización mediática para menores y jóvenes en colaboración con los sectores implicados buscando, entre otros objetivos, que estos colectivos conozcan en profundidad cómo funcionan los medios en lo referente a la producción audiovisual, de tal forma que adquieran una capacidad crítica sobre cómo los medios difunden una proyección concreta de la realidad y, en consecuencia, que incorporen la habilidad de distinguir los intereses y enfoques que subyacen a los contenidos audiovisuales<sup>223</sup>;
- La urgencia de consolidar, ampliar y desarrollar iniciativas en materia de alfabetización mediática dejan en evidencia la necesidad de mejorar o completar la legislación audiovisual navarra en este aspecto. La LF 18/2001, la cual de momento no hace ninguna apreciación en este sentido, debería incluir de una manera amplia y previendo la adopción de medidas de autorregulación y corregulación lideradas y articuladas por el CoAN dentro de sus competencias específicas, objetivos en materia de alfabetización mediática según lo expuesto en la Directiva 2007/65/CE y desarrollado en estas páginas. Asimismo, se debe prever la financiación pública de este tipo de iniciativas, aunque

---

<sup>223</sup> Sobre este asunto destaca la colaboración de los medios públicos alemanes ARD y ZDF en las iniciativas destinadas a que los menores aprendan el proceso de creación de los contenidos audiovisuales. Vid. ejemplos sobre iniciativas al respecto en otros países en [[http://ec.europa.eu/avpolicy/media\\_literacy/docs/report\\_on\\_ml\\_2007.pdf](http://ec.europa.eu/avpolicy/media_literacy/docs/report_on_ml_2007.pdf)], pp. 9-10.

cabe la posibilidad de involucrar en la financiación a los sectores privados en la puesta en marcha de sectores específicos;

- La efectividad de la alfabetización mediática exige una colaboración directa, no sólo de los núcleos familiares, sino también de las instancias educativas. Por ello, resulta necesario, en primer lugar, impulsar una adecuada formación de los profesores en materia de medios audiovisuales y nuevas tecnologías (está demostrado que los niños que aprenden en los colegios, hacen un uso más provechoso); y, en segundo lugar, la incorporación en el ámbito educativo de formación a los alumnos sobre este consumo dentro del ámbito escolar. El CoAN resulta un organismo adecuado para liderar y articular la formación de los docentes, y para impulsar y colaborar en la incorporación de esta formación básica en los centros escolares.

A este respecto, conviene destacar que España es uno de los países de la Unión en los que la alfabetización mediática no forma parte de los programas escolares<sup>224</sup> y por lo tanto las iniciativas externas destinadas a cubrir este vacío cobran más importancia en este sentido;

- Quizá convendría plantearse, dentro de un sistema de correulación, una mayor implicación de los medios en los objetivos de alfabetización mediática ya que les compete directamente. El CoAN debe transmitir a los operadores navarros la necesidad de avanzar en este sentido y plantear la posibilidad de asumir un Código de Conducta sobre temas concernientes a la alfabetización mediática. Y, también en relación con este objetivo, cabría plantearse la posibilidad de premiar o destacar las prácticas audiovisuales que redunden de una manera especial en el desarrollo de la alfabetización mediática de sus públicos;
- La alfabetización mediática de los núcleos de población de edad avanzada, o con dificultades para adaptarse al consumo de medios audiovisuales, resulta una necesidad latente que debe ser afrontada dentro del reto de la alfabetización mediática. La apertura de una “brecha tecnológica” entre los jóvenes y los mayores en el consumo de medios audiovisuales, presente en la actualidad, se agudizará con la instauración definitiva de la televisión digital.

El objetivo de que todos los ciudadanos aprovechen las posibilidades del nuevo mercado audiovisual y ejerzan de manera efectiva sus derechos en este ám-

<sup>224</sup> No ocurre así, por ejemplo, en países como Reino Unido, Irlanda, Alemania, Francia, Suiza, Malta o Hungría.

bito precisa de un esfuerzo de formación orientado a determinados sectores cuyo conocimiento en la actualidad resulta escaso y deficiente. No en vano, se ha señalado la necesidad de evitar que la llegada de la televisión digital aumente aún más lo que está en vías de constituir una nueva fuente de desigualdad, a saber la fractura digital entre los *seres digitales* (que estarán en condiciones de utilizar las nuevas tecnologías como si fueran una *nueva mano*) y los que no tendrán acceso a ellas, ni tampoco los conocimientos necesarios para sacarles partido. Por lo tanto, resulta imprescindible hacer un esfuerzo para que todos los ciudadanos puedan acceder a los beneficios potenciales de las Nuevas Tecnologías de la Comunicación y de la Información<sup>225</sup>.

También, en relación con este objetivo, el CoAN, mediante la coordinación de talleres específicos y la colaboración de las asociaciones adecuadas, es el organismo que debe liderar este nuevo reto.

- Tanto los talleres como la puesta en marcha de otras iniciativas similares se podrían orientar también a la educación y hábito del consumo de otros medios tradicionales como la radio;
- Actuar como canal de quejas o sugerencias que hagan referencia a las emisiones nacionales. Es decir, que la Oficina de Defensa de la Audiencia centralice todas las quejas o sugerencias, aunque sólo las de ámbito regional sean resueltas en el seno del CoAN, mientras que las de ámbito nacional se redirijan a la Subdirección General de Medios Audiovisuales dependiente del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Esta medida contribuiría a conseguir la “cercanía” y “búsqueda de efectividad” que se propugna como nuevos valores en las técnicas de gobierno y, además, permitiría al CoAN un mayor conocimiento de las necesidades e inquietudes de los consumidores respecto del consumo de productos audiovisuales;
- Iniciar programas de alfabetización mediática sobre temas concretos:
  - A) Adaptar al espacio audiovisual navarro iniciativas como “la alfabetización mediática para la comunicación comercial”. El nuevo marco legislativo flexibiliza la legislación audiovisual en materia publicitaria de tal forma que, por ejemplo, en la televisión generalista en abierto, el patrocinio, la te-

---

<sup>225</sup> Proyecto de Informe, de 3 de febrero de 2006, sobre la transición de la radiodifusión analógica a la digital: ¿una oportunidad para la política europea de lo audiovisual y la diversidad cultural?, Comisión de Cultura y Educación, Ponente Henri Weber, 2005/2212(INI).

levanta o la colocación de productos crecerán como mecanismos de financiación de la producción televisiva. Es imprescindible mejorar la formación de los consumidores sobre la normativa que afecta a la comunicación comercial en el espacio audiovisual<sup>226</sup>. En concreto, los últimos estudios destacan tres tipos de iniciativas<sup>227</sup>:

- La dotación a las audiencias más jóvenes de herramientas que les permitan desarrollar un enfoque crítico de la comunicación comercial para elegir con conocimiento de causa<sup>228</sup>;
- La sensibilización y divulgación entre todas las partes interesadas (operadores, asociaciones de consumidores, agrupaciones de telespectadores, etc.) de las medidas y mecanismos de autorregulación y corregulación y de la necesidad de elaborar y aplicar códigos de conducta. A este respecto, conviene destacar que para que la “desregulación” publicitaria no suponga un descenso de la calidad de las programaciones resulta necesario un mayor compromiso de los operadores a través de instrumentos complementarios sobre el buen uso de las técnicas publicitarias;
- El fomento de la financiación pública y privada de este tipo de iniciativas con la debida transparencia<sup>229</sup>.

<sup>226</sup> A este respecto cabe destacar, junto con lo dispuesto en la Directiva 2007/65/CE, las novedades legislativas en comunicación comercial e introducidas por la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior.

<sup>227</sup> Vid. COM (2007) 833 final, p. 7

<sup>228</sup> De hecho, en los resultados de la consulta pública sobre Alfabetización Mediática se hacía referencia a la necesidad de incluir en la definición el tema de la “formación crítica” de los consumidores ya que el acceso a la información no basta si no se profundiza en una evaluación crítica de los mensajes, capaz de distinguir la veracidad del engaño, el interés público de la comunicación persuasiva o los objetivos fiables de los intereses partidistas. Por ejemplo, Mediakompassi (una página de alfabetización mediática desarrollada por la empresa de difusión finlandesa YLE) tiene una sección destinada a la publicidad destinada a los jóvenes, los padres y los profesores; la agencia del consumidor sueca ha presentado varios libros y ha cofinanciado material educativo sobre los anuncios publicitarios de la televisión.

<sup>229</sup> Por ejemplo, *Media Smart* es un programa de alfabetización mediática para niños en edad escolar (ente 6 a 11 años) centrado en la publicidad. Esta iniciativa se lanzó en el Reino Unido en 2002 y ahora opera también en Bélgica, Alemania, Países Bajos, Finlandia y Suecia, y empieza a desarrollarse en Italia, Portugal y Hungría. Este programa lo financian empresas publicitarias del Reino Unido y reciben ayuda del Gobierno de dicho país y de otros Estados miembros.

La alfabetización mediática sobre comunicación comercial podría orientarse, incluso, no sólo al ámbito de los consumidores, sino en la misma medida, al tejido empresarial navarro con la finalidad de que el mercado autonómico y local conozca y aproveche las posibilidades que contempla la nueva legislación con fines promocionales contribuyendo al mismo tiempo a la necesaria estabilidad económica de los operadores navarros. En este sentido, el CoAN podría pilotar talleres específicos para este colectivo.

Las iniciativas desarrolladas en el ámbito de la comunicación comercial deben hacerse en colaboración con la Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial, aprovechando los acuerdos entre esta organización y el CoAN.

- B) En cuanto a la alfabetización mediática para el entorno en línea, el CoAN debe liderar las iniciativas sobre innovaciones tecnológicas, económicas y culturales que afecten a las prestaciones audiovisuales. Internet ha cambiado el modelo de consumo de medios al convertirse en una plataforma adicional por la cual acceder a los medios tradicionales (por ejemplo, la televisión por IP o la radio por Internet). Esta posibilidad ofrece importantes oportunidades para el desarrollo del sector audiovisual navarro. Por ejemplo, en lo relativo a las bibliotecas digitales multimedia<sup>230</sup> o como medio para aumentar y facilitar el acceso y la participación ciudadana en los medios audiovisuales locales a través de Internet.

Sobre este aspecto los últimos análisis aconsejan: equipar a los usuarios con herramientas que les permitan evaluar con sentido crítico los contenidos audiovisuales en línea; ampliar la capacidad de creación y producción digitales; garantizar que los beneficios de la sociedad de la información lleguen a todos, incluidas las personas desfavorecidas debido a la falta de recursos, educación por razones de edad, sexo, origen étnico, discapacidad, o quienes vivan en zonas desfavorecidas<sup>231</sup>.

En relación con las iniciativas en marcha, convendría poner en conocimiento de las autoridades europeas las actividades promovidas por el Co-

---

<sup>230</sup> Las bibliotecas digitales constituyen un proyecto dentro de la iniciativa i2010. Las bibliotecas digitales son colecciones organizadas de contenidos digitales puestas a disposición del público. Los tres principales aspectos de la iniciativa son: la accesibilidad en línea, la digitalización y la preservación y el almacenamiento.

<sup>231</sup> Entre las prioridades del programa i2010 está promover una sociedad de la información europea participativa, apoyada por servicios públicos eficaces y bien equipados en TIC de fácil utilización.

AN, así como sus proyectos futuros, con el objetivo de consolidar y promocionar la imagen de esta institución y de que queden reflejados los esfuerzos y logros conseguidos en los nuevos textos y análisis europeos en materia de alfabetización mediática<sup>232</sup>.

En la búsqueda de objetivos, entre otros, en materia de pluralismo, menores o alfabetización mediática, tanto en lo establecido por el marco legal como en lo desarrollado a través de mecanismos complementarios de autorregulación y corrección, el texto europeo incide en la elección de los instrumentos convenientes en el seno de cada Estado miembro. Sin embargo, no conviene pasar por alto el hecho de que la Directiva 2007/65/CE presupone la existencia de autoridades reguladoras independientes competentes<sup>233</sup>, el necesario impulso de su independencia por parte de los Estados, y la necesaria colaboración directa de dichas autoridades entre sí<sup>234</sup>, y de ellas con sus respectivos Gobiernos para lograr objetivos en materia de regulación audiovisual.

Como se ha expuesto en el desarrollo de este análisis, el margen de acción del derecho en la consecución de determinados objetivos de indudable interés general para la sociedad resulta limitado. De hecho, en el plan de la Comisión i2010 –la sociedad de la información y los medios de comunicación al servicio del crecimiento y el empleo– se apuesta por fomentar el crecimiento de estos sectores “permitiendo a las industrias crecer sólo con la reglamentación necesaria”<sup>235</sup>. En el caso

---

<sup>232</sup> A este respecto conviene tener en cuenta la intención por parte de la Comisión Europea de publicar un estudio sobre las iniciativas cuatro años después de la adopción de la Directiva 2007/65/CE, es decir, en 2011.

<sup>233</sup> Art. 23 ter): “Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para intercambiar mutuamente y facilitar a la Comisión la información necesaria para la aplicación de las disposiciones de la presente Directiva, en particular de sus artículos 2, 2 bis y 3, en especial a través de sus organismos reguladores independientes”; “De acuerdo con los cometidos que el Tratado confiere a los Estados miembros, estos son responsables de la transposición y de la aplicación efectiva de la presente Directiva. Son libres de escoger los instrumentos convenientes de acuerdo con sus tradiciones jurídicas y las estructuras establecidas, y en particular la forma de sus organismos reguladores independientes competentes, a fin de poder llevar a cabo su labor de aplicación de la presente Directiva de manera imparcial y transparente. Más concretamente, los instrumentos elegidos por los Estados miembros deben contribuir a fomentar el pluralismo de los medios de comunicación”, considerando 65.

<sup>234</sup> En el caso del CoAN, a través de la Plataforma Española de Consejos Audiovisuales y de la Plataforma Europea de Autoridades de Regulación (EPRA-*European Platform of Regulatory Authorities*).

<sup>235</sup> “Permitiendo a las pequeñas industrias nacientes, que crearán riqueza y puestos de trabajo en el futuro, desarrollarse, innovar y crear empleo en un mercado libre”, DO L 332, de 18.12.2007, considerando 10, p. 28.

de Navarra, siguiendo este principio de la Reglamentación mínima necesaria, la LF 18/2001 recoge entre sus principios jurídicos lo establecido por la normativa europea y nacional sobre las materias que trata.

Por otra parte, la Directiva 2007/65/CE mantiene la filosofía de mínimos en *pro* del desarrollo competencial de los Estados y dejando a los siguientes escalones jurídicos –estatales, autonómicos y locales, según el reparto de competencias– transponer los principios comunitarios en sus propias leyes<sup>236</sup>. Es cierto que la legislación europea reconoce la posibilidad de adoptar medidas legales más estrictas a los prestadores que se encuentran bajo su jurisdicción, siempre bajo justificaciones de interés público<sup>237</sup>, y conforme a los principios generales del Derecho comunitario; no obstante, estas medidas deben regirse por unos principios estrictos de “necesidad”, “no discriminación en su aplicación” y “proporcionalidad”.

Dichas exigencias convierten la adopción de legislaciones más severas en una opción que no es recomendada ni escogida, al menos hasta ahora, por las autoridades nacionales, por lo que aquellos objetivos específicos o más concretos planteados parece que deben perseguirse por vías alternativas a la legislación habitual como la autorregulación y la corregulación y, en el caso de Navarra, bajo la supervisión del CoAN como organismo regulador independiente.

## BIBLIOGRAFÍA

### *Publicaciones del CoAN:*

Informe Anual del CoAN, 2004.

Informe Anual del CoAN, 2005.

Informe Anual del CoAN, 2006.

Informe Anual del CoAN, 2007.

La imagen de la juventud en la publicidad televisiva. Publicaciones del Consejo Audiovisual de Navarra. Informe, mayo de 2005.

---

<sup>236</sup> CAMPOS FREIRE, F. “La nueva directiva europea sobre los medios audiovisuales remueve el mapa de la televisión”, en *ICONO* 14, n. 9, junio de 2007, p. 6.

<sup>237</sup> El concepto de normas de interés público ha sido desarrollado por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia e incluye entre otras justificaciones de interés general: normas destinadas a proteger a los menores, protección de consumidores o política cultural.

Normativa y principales recomendaciones del Consejo Audiovisual de Navarra. Publicaciones del Consejo Audiovisual de Navarra. Compendio, octubre de 2007.

La Generación Interactiva frente a un nuevo escenario de comunicación. Retos sociales y educativos. Publicaciones del Consejo Audiovisual de Navarra. Estudio, noviembre de 2008.

*Legislación, Documentos europeos e Informes:*

Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior.

Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007 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, DO L 332, de 18.12.2007.

Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual en Navarra y se crea el Consejo Audiovisual de Navarra.

Ley 25/1994 de 12 de julio, de incorporación al Ordenamiento Jurídico español de la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones, legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva.

Convenio sobre principios para la autorregulación de las cadenas de televisión en relación con determinados contenidos de su programación referidos a la protección de la infancia y la juventud, 1993.

Código de autorregulación sobre contenidos televisivos e infancia, 2004.

Carta Europea de Derechos y Libertades Fundamentales, DO C 364 de 18.12.2000, p. 0001-0022.

COM (1997) 623 final, Libro Verde sobre la convergencia de los sectores de telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información y sobre sus consecuencias para la reglamentación.

COM (2001) 428 final, Libro Blanco de la Gobernanza Europea.

COM (2002) 276 final, Comunicación de la Comisión sobre la evaluación del impacto.

- COM (2002) 278 final, Comunicación de la Comisión. Plan de acción simplificar y mejorar el marco regulador.
- COM (2003) 270 final, Libro Verde sobre los servicios de interés general.
- COM (2003) 784 final, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El futuro de la política reguladora europea en el sector audiovisual.
- COM (2004) 374 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (“Libro Blanco sobre los servicios de interés general”).
- COM (2005) 97 final, Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea.
- COM (2005) 535 final, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Aplicación del programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa. Una Estrategia para la simplificación del marco regulador.
- COM (2005) 229 final, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (i2010 - Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo).
- COM (2007) 833 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (Un planteamiento europeo de la alfabetización mediática en el entorno digital).
- COM (2008) 32 final, Segundo análisis estratégico del programa “Legislar mejor” en la Unión Europea.
- COM (2008) 33 final, Documento de trabajo de la Comisión. Segundo informe de evolución sobre la estrategia para la simplificación del marco regulador.
- A6-0303/2008, Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de septiembre de 2008, sobre la concentración y el pluralismo de los medios de comunicación en la Unión Europea
- A5-0484/2003, Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de enero de 2004, relativa al Libro Verde sobre los servicios de interés general.
- A6-0202/2005, Resolución del Parlamento Europeo, del 6 de septiembre de 2005, sobre la aplicación de los artículos 4 y 5 de la Directiva 89/552/CEE de Televi-

sión sin Fronteras, modificada por la Directiva 97/36/CE, en el periodo 2001-2002.

Acuerdo Interinstitucional “Legislar mejor”, Acuerdo de la Comisión, el Parlamento y el Consejo de la Unión Europea, DO C 321, de 31.12.2003.

A6-0399/2006, Informe del 22 de noviembre de 2006, sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 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.

P5\_TA (2003) 0426. Decisión del Parlamento Europeo sobre la celebración del Acuerdo interinstitucional “Legislar mejor” entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión.

Proyecto de Informe, de 3 de febrero de 2006, sobre la transición de la radiodifusión analógica a la digital: ¿una oportunidad para la política europea de lo audiovisual y la diversidad cultural?, Comisión de Cultura y Educación, Ponente Henri Weber (2005/2212 (INI)).

Informe del Grupo de Alto Nivel de Política Audiovisual, *La era digital. La política audiovisual Europea*, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, Bélgica, 1998.

Dictamen del Comité de las Regiones sobre “Las nuevas formas de Gobernanza – Europa: un marco para la iniciativa de los ciudadanos”, DO C 144, de 15.5.2001.

Recomendación 2006/952/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativa a la protección de los menores y de la dignidad humana y del derecho de réplica en relación con la competitividad de la industria europea de servicios audiovisuales y de información en línea, DO L 378 de 27.12.2006.

Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo, de 22 de diciembre de 2003, relativa a la lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil.

Report on the results of the public consultation on media literacy, disponible en [[http://ec.europa.eu/avpolicy/media\\_literacy/docs/report\\_on\\_ml\\_2007.pdf](http://ec.europa.eu/avpolicy/media_literacy/docs/report_on_ml_2007.pdf)].

Estudio de Medidas de correulación en el sector de los medios de comunicación para la Comisión Europea, disponible en [[http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/info\\_centre/library/studies/](http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/info_centre/library/studies/)].

Informes de la Comisión Europea en materia de pluralismo, disponible en [[http://ec.europa.eu/information\\_society/media\\_taskforce/pluralism/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/pluralism/index_en.htm)].

### *Libros y artículos:*

- ARIÑO GUTIERREZ, M., "Problemas actuales del audiovisual: la transición digital y sus consecuencias", en *Telecomunicaciones y audiovisual. Cuestiones disputadas*, ARIÑO ORTIZ, G. (coord.), Comares, Granada, 2003.
- AZNAR, H., "Publicidad y ética: la vía de la autorregulación", en *Revista Latina de comunicación social*, n. 25, enero de 2000.
- BOURDON, J., "La experiencia internacional de los organismos de regulación. El caso del CSA (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel)", en *Telos*, n. 68, 2006.
- BUSTAMANTE, E., *La televisión económica. Financiación, estrategias y mercados*, Gedisa, Barcelona, 1999.
- BUSTAMANTE, E., "Un auténtico servicio público garantizado por el Consejo Audiovisual", en *Telos*, n. 68, 2006.
- BUTTI, D., "El Consejo Audiovisual de Cataluña: hacia la autorregulación a través de los consensos", en *Telos*, enero-marzo de 2005, n. 62.
- CAMPOS FREIRE, F., "La nueva Directiva europea sobre los medios audiovisuales remueve el mapa de la televisión", en *ICONO 14*, n. 9, junio de 2007.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., "Del servicio público a la liberalización. Desde 1950 hasta hoy", en *Revista de Administración Pública*, n. 150, septiembre-diciembre 1999.
- FERRÁN, T., "Equilibrios internos y externos de los Consejos Audiovisuales. Un nuevo sistema de autoridades para el audiovisual español", en *Telos*, n. 68, 2006.
- GARCÍA GALERA, M. C., "Proteger la infancia. Los Códigos de autorregulación a debate", en *ICONO 14*, n. 7, 2006.
- LAGUNA DE PAZ, J.C., *Televisión y Competencia*, La Ley, Madrid, 2000.
- MONTERO, J.J. y BROKELMANN, H., *Telecomunicaciones y televisión. La nueva regulación en España*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1999.
- MORA-FIGUEROA, B., y MUÑOZ SALDAÑA, M., "La apuesta por la corresponsabilidad e la efectiva protección de los menores frente a los contenidos audiovisuales", en *Sphera Pública*, n. 8, 2008, pp. 117-132.

MUÑOZ SALDAÑA, M., *El futuro jurídico de la televisión desde una perspectiva europea*, Marcial Pons, Madrid, 2006.

RODRÍGUEZ PARDO, J., "Autorregulación y hetero-regulación ¿una apuesta suficiente para el mercado actual? El caso de Gran Bretaña", en FUNDACIÓN COSO, *Información, libertad y derechos humanos: la enseñanza de la Ética y el Derecho de la Información*, Fundación COSO, Valencia, 2004.

SÁNCHEZ TABERNERO, A., *Los contenidos de los medios de comunicación: calidad, rentabilidad y competencia*, Deusto, Barcelona, 2008.



### **3. LOS CONSEJOS AUDIOVISUALES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

**Asunción de la Iglesia Chamarro**



### **3.1. LOS CONSEJOS AUDIOVISUALES AUTONÓMICOS EN EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

La creación de los Consejos Audiovisuales autonómicos se inserta en un contexto marcado por dos factores: la liberalización del sector audiovisual y el proceso de descentralización política que alcanza también al ámbito de lo audiovisual.

En los últimos 30 años, la liberalización del sector audiovisual ha impulsado la proliferación de instituciones públicas que, en un mercado abierto, velan por los derechos de los usuarios frente a los contenidos emitidos. Estas instituciones se crean con el doble cometido de garantizar el pluralismo y el ejercicio del derecho a la información con respeto a otros derechos y libertades constitucionales, y el de asegurar la existencia de un verdadero mercado donde hasta hace unos lustros en el sector audiovisual se imponía el monopolio<sup>238</sup>.

Por otra parte, tras el proceso de descentralización política con anclaje en las previsiones de la CE de 1978 se abrió paso una segunda fase caracterizada por el desarrollo institucional de las Comunidades Autónomas. En efecto, la autonomía política se viene entendiendo también como desarrollo institucional, lo que explica que las Comunidades Autónomas hayan ido incorporando a su organización otras instituciones junto a las propias del sistema de gobierno parlamentario y las previstas en el propio texto constitucional.

Este desarrollo institucional ha sido posible porque la CE no agota las posibilidades de configuración de las Comunidades Autónomas. Al contrario, el constituyente dejó su organización interna a las normas estatutarias, y, más allá de estas, a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de la competencia de autoorganiza-

---

<sup>238</sup> TORNOS MÁAS, J., *Las autoridades de regulación de lo audiovisual*, Marcial Pons, Madrid, 1999, pp. 17-18.

ción, que la CE prevé y los estatutos recogen sin excepción. Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha avalado la creación de nuevas instituciones en virtud de la competencia de autoorganización (artículo 148.1.1º CE)<sup>239</sup> sin que ello suponga una quiebra de la reserva estatutaria del artículo 147.2.c CE) que alcanzaría exclusivamente a los “órganos supremos” (ARAGÓN REYES)<sup>240</sup>.

En lo que se refiere a la específica competencia de Comunidades Autónomas para crear y regular entidades de control y supervisión de lo audiovisual, hay que partir de los arts. 149.1.21 y 149.1.27 CE, que constituyen el marco jurídico de distribución competencial. El primero reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones, y el segundo fija una competencia compartida entre Estado y Comunidades Autónomas: reserva al Estado la regulación básica del régimen de prensa, radio y televisión y permite que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar las disposiciones estatales<sup>241</sup>.

Este primer reparto competencial se concreta de forma desigual en las disposiciones estatutarias y, como en tantos aspectos de delimitación competencial, ha requerido la intervención del TC para fijar el sentido de los términos y acotar el alcance de las facultades estatales y autonómicas. Será precisamente en la STC 168/1993, al definir las competencias respectivas en materia audiovisual, cuando se abra la puerta a la creación de las autoridades audiovisuales independientes en las Comunidades Autónomas<sup>242</sup>, al encajar la creación de los Consejos Audiovisuales dentro del ejercicio del título competencial autonómico de desarrollo legislativo en materia de medios de comunicación social reconocido en el artículo

---

<sup>239</sup> Según la interpretación del TC este precepto permite la creación de instituciones no previstas en el marco de la organización de las Comunidades Autónomas, a pesar del silencio de los Estatutos de Autonomía. Con motivo de la Ley 9/1981, del Parlamento Vasco, de creación del Consejo de Relaciones Laborales, el TC interpretó que el artículo 148.1.1º CE incluye la facultad de crear otros órganos distintos a los previstos en sus respectivos Estatutos de Autonomía (STC 35/1982, FJ 2º). Esta competencia es inherente a la autonomía y tiene como único contenido “la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas”. Para el alto Tribunal “conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo”, establecer cuáles son “los órganos e instituciones” que configuran las respectivas Administraciones, son decisiones que corresponden únicamente a las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, el Estado debe abstenerse de cualquier intervención en este ámbito (STC 165/1999, FJ 3º).

<sup>240</sup> ARAGÓN REYES, M., “La organización institucional de las Comunidades Autónomas”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 27, 2007, pp. 19-20.

<sup>241</sup> Cfr. TORNOS MÁS, J., *Las autoridades de regulación...*, óp. cit., pp. 134 y ss.

<sup>242</sup> *Ibid.*, p. 136,

149.1.27 CE<sup>243</sup>. En efecto, para el TC “todos estos aspectos y otros de la radiodifusión conectados con las libertades y derechos fundamentales recogidos en el artículo 20 CE, en los que prevalece la consideración de la radio y la televisión como medio de comunicación social mediante un fenómeno que no es sustancialmente distinto al de la prensa, encuentran un natural acomodo en el artículo 149.1.27 CE a efectos de la distribución de competencias. En cambio, aquellos aspectos atinentes a la regulación de los extremos técnicos del soporte o instrumento del cual la radio y la televisión se sirven –las ondas radioeléctricas o electromagnéticas– quedan dentro de la materia de radiocomunicación y, por tanto, de la competencia estatal ex artículo 149.1.21 CE para ordenar el dominio público radioeléctrico” (FJ 4º). Así, al abrigo de esta jurisprudencia constitucional se han podido crear las autoridades autonómicas de lo audiovisual.

Hasta la fecha son tres Consejos Audiovisuales autonómicos los que operan en España. Por orden de creación son el Consejo Audiovisual de Cataluña (CAC, 1996), el Consejo Audiovisual de Navarra (CoAN, 2001) y el Consejo Audiovisual de Andalucía (CAA, 2004).

Para completar el panorama de las autoridades de lo audiovisual en el ámbito autonómico, aparte de estos tres consejos, es preciso hacer referencia a la figura que opera en Galicia (Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y del Audiovisual, 1995), a las previsiones normativas en Valencia y a las derogadas en la Comunidad de Madrid.

## 3.2. EL CONSEJO AUDIOVISUAL DE CATALUÑA (CAC)

### 3.2.1. *De la creación del CAC en 1996 a su configuración como institución estatutaria en 2006*

Cataluña fue la primera Comunidad Autónoma en contar con una entidad reguladora de la actividad audiovisual en sentido estricto. Será precisamente el antecedente que más influya en el diseño de su homólogo navarro.

El Consejo Audiovisual de Cataluña<sup>244</sup> (CAC) se creó en 1996 (Ley 8/1996, de 5 de julio, sobre regulación de la programación audiovisual distribuida por cable). En

---

<sup>243</sup> Vid. TORNOS MÁS, J., “El Consejo Audiovisual de Cataluña”, en *Revista catalana de dret públic*, n. 34, 2007, p. 5.

<sup>244</sup> Página web corporativa, en [<http://www.cac.cat/>].

aquella primera fase, el CAC tenía un perfil muy distinto del actual, pues carecía de personalidad jurídica y estaba integrado en la Administración de la Generalitat, aunque con autonomía<sup>245</sup>. Sus funciones eran básicamente de carácter consultivo y de asesoramiento al Gobierno catalán en materia audiovisual. El salto cualitativo se dio con la aprobación de la Ley 2/2000, con la que el CAC se configuró como entidad jurídica independiente del Gobierno y de la Administración, y vio notablemente ampliadas sus funciones<sup>246</sup>, que aún se han incrementado con dos reformas introducidas por las leyes 31/2002 y 3/2004 –el CAC ha sumado las facultades de concesión de títulos habilitantes para prestar servicios de radio y televisión, y se han regulado aspectos de la potestad sancionadora–<sup>247</sup>.

Pero esta institución ha sido nuevamente modificada con la aprobación de la Ley 22/2005, de comunicación audiovisual de Cataluña, que ha ampliado aún más sus funciones. También en 2005 se han modificado las disposiciones relativas a la duración del mandato del CAC y a la revocación de sus miembros<sup>248</sup>.

Con la aprobación del nuevo Estatuto de Cataluña en la VI Legislatura –LO 6/2006, de 19 de julio<sup>249</sup>– el CAC ha pasado a ser institución estatutaria, al incorporarse en el artículo 82 de la norma institucional básica de Cataluña, en el capítulo relativo a otras instituciones de la Generalitat –junto al Consejo de Garantías Estatutarias, el Sindic de Greuges y la Sindicatura de Cuentas–. En concreto, el artículo 82 del Estatuto de Cataluña se refiere al CAC en los siguientes términos: “El Consejo Audiovisual de Cataluña es la autoridad reguladora independiente en el ámbito de la comunicación audiovisual pública y privada. El Consejo actúa con plena

---

<sup>245</sup> Más datos sobre las características del primer Consejo Audiovisual de Cataluña pueden verse en TORNOS MÁS, J., *Las autoridades de regulación...*, óp. cit., p. 136.

<sup>246</sup> La reforma fue a impulso del Parlamento de Cataluña tras un debate celebrado en 1999 sobre los medios de comunicación que se cerró con la idea de reforzar la independencia y profesionalidad de los medios. Vid. TORNOS MÁS, J. “El Consejo Audiovisual de Cataluña”, óp. cit., p. 5.

<sup>247</sup> *Ibíd.*, p. 5.

<sup>248</sup> En el momento de escribirse estas líneas la ley está recurrida doblemente ante el TC por sendas impugnaciones del Gobierno de la Nación y de cincuenta diputados del Partido Popular. La impugnación del Gobierno está relacionada con la liberalización del sector que lleva a cabo la ley catalana al referirse a licencias y no a concesiones. *Ibíd.*, p. 6. Por su parte, el recurso del Partido Popular se interpone contra numerosos preceptos de la ley y, en general, invoca que invade espacios de libertad garantizados por la CE a la sociedad civil; en particular, a juicio de los recurrentes, la ley catalana viola los derechos del art. 20 y del art. 25 en cuanto al principio de legalidad sancionadora, el art. 3 CE por arrinconamiento del castellano en los medios catalanes, y el reparto competencial en materia de telecomunicaciones.

independencia del Gobierno de la Generalitat en el ejercicio de sus funciones. Una ley del Parlamento debe establecer los criterios de elección de sus miembros y sus ámbitos específicos de actuación”<sup>250</sup>.

La aprobación de este precepto no fue pacífica<sup>251</sup> y contó con una severa oposición del Partido Popular, para quien este artículo y el relativo a los medios de comunicación social (artículo 52 del Estatuto de Cataluña) restringían derechos fundamentales de los ciudadanos, en particular los del artículo 20 CE, especialmente por la extracción parlamentaria –y, por tanto, política del CAC– y de sus funciones fiscalizadoras de la actividad de los medios de comunicación<sup>252</sup>. Sin embargo, los citados preceptos estatutarios obtuvieron el respaldo del resto de las fuerzas políticas y fueron aprobados. Sin duda, como hace notar TORNOS MÁS, la polémica no era ajena a la actividad sancionadora del CAC frente a la emisora COPE alegando la vulneración de los límites constitucionales de la libertad de expresión<sup>253</sup>.

### 3.2.2. *Naturaleza y funciones*

#### 3.2.2.1. La definición del CAC como autoridad independiente

En las normas reguladoras, el CAC se define como “autoridad reguladora independiente en el ámbito de la comunicación audiovisual pública y privada” o “autoridad reguladora y ejecutiva dotada de plena independencia respecto al Gobierno y las administraciones públicas para el ejercicio de sus funciones” (respectivamente, arts. 82 Estatuto de Cataluña y 113 de la Ley 22/2005). Estas disposiciones subrayan la condición del CAC de autoridad independiente frente a la configuración originaria que lo conectaba con la Administración de la Generalitat.

El CAC se configura al margen de la Administración institucional catalana y se desvincula de la misma a través del traje jurídico de autoridad independiente con la atipicidad propia de esta categoría.

Por otra parte, conviene señalar que la inclusión de esta institución en el Estatuto de Cataluña refuerza su existencia al quedar blindada por el complejo proce-

---

<sup>249</sup> BOE, n. 172, de 20 de julio de 2006.

<sup>250</sup> En el momento de escribirse estas líneas, el precepto se encuentra recurrido ante el Tribunal Constitucional, junto a otros preceptos del Estatuto de Cataluña.

<sup>251</sup> TORNOS MÁS, J., “El Consejo Audiovisual de Cataluña”, *óp. cit.*, p. 6.

<sup>252</sup> El resumen de la polémica se recoge en *ibíd.*, p. 7

<sup>253</sup> *Ibíd.*, p.7.

so exigido para las reformas estatutarias que, además de la intervención del Parlamento de Cataluña y de las Cortes Generales, requiere en el caso de la comunidad catalana la convocatoria de un referéndum de ratificación en el ámbito de la Comunidad Autónoma<sup>254</sup>. En efecto, si antes la decisión sobre el CAC era disponible para el Parlamento de Cataluña, con su anclaje estatutario en la norma que integra el bloque de constitucionalidad, la decisión sale del ámbito decisorio catalán, para entrar en el bilateral de las reformas estatutarias.

### 3.2.2.2. Las funciones del CAC

Dos preceptos recogen las funciones del CAC: el artículo 10 de la Ley 2/2000 y el artículo 115 de la Ley 22/2005 que añade nuevas funciones a las establecidas en el anterior. El resultado es un extenso elenco de funciones y potestades que le otorgan un poder extraordinario. Le corresponden las funciones siguientes:

1. Informar proyectos y disposiciones relativas al sector audiovisual, así como aquello para lo que sea requerido por el Parlamento o el Gobierno.
2. Emitir informe preceptivo:
  - a. sobre la propuesta de pliego de condiciones formulada por el Gobierno en los concursos de adjudicación de concesiones.
  - b. sobre las propuestas presentadas en los concursos de otorgamiento y renovación de concesiones para la gestión de emisoras de radiodifusión sonora y de televisión.
3. Velar por el cumplimiento de la normativa reguladora del sector del audiovisual y por la indemnidad de los principios que la informan y, en particular, asegurar la observancia de los principios de pluralismo político, social, religioso, cultural y de pensamiento, y la legislación relativa a la preservación y normalización de la lengua y cultura catalanas y del aranés.
4. Adoptar instrucciones generales de carácter vinculante dirigidas a los operadores a fin de garantizar el cumplimiento de la legislación vigente en el ámbito de sus competencias, así como adoptar decisiones vinculantes para sus destinatarios en lo que se refiere a las quejas formuladas por los usuarios de los servicios de comunicación audiovisual.

---

<sup>254</sup> Arts. 222 y 223 del Estatuto de Cataluña (LO 6/2006).

5. Incoar y resolver los procedimientos sancionadores por las infracciones de la legislación relativa a audiovisuales y publicidad.
6. Promover la adopción de normas de autorregulación del sector audiovisual.
7. Disponer el cese o la rectificación en relación a las emisiones de publicidad ilícita o prohibida, de conformidad con la legislación aplicable y en los supuestos que la misma establece.
8. Garantizar el cumplimiento de las misiones de servicio público asignadas a los medios de comunicación audiovisual de gestión pública.

Además, la Ley 22/2005, aparte de insistir en algunas de las funciones ya señaladas, ha atribuido al CAC nuevas funciones de las que destacan las siguientes:

1. Instar al órgano competente de la Administración de la Generalidad a ejercer las funciones inspectoras establecidas por el artículo 130.2.
2. Otorgar las licencias que habilitan para prestar el servicio de comunicación audiovisual y garantizar el cumplimiento de sus condiciones.
3. Ejercer la potestad de inspección, control y de sanción.

Esta amplia tabla se centra en dos grandes bloques funcionales: control del contenido de emisiones para velar por el respeto a los principios informadores de la actividad audiovisual (pluralismo informativo, garantizar el servicio público y protección de los usuarios) y control del acceso al mercado audiovisual para garantizar la libre concurrencia en ese ámbito<sup>255</sup>.

En cuanto a los problemas que pueden plantearse en el ejercicio de estas funciones deben señalarse los que pueden afectar a un pilar del sistema democrático en la medida en que se mueven en el delicado campo de las libertades informativas que la CE reconoce y garantiza en el artículo 20 CE. Si bien, y esto es doctrina consolidada, no existen derechos o libertades absolutas, cualquier restricción a los derechos fundamentales debe superar las exigencias constitucionales y el llamado test de proporcionalidad y las garantías constitucionales específicas en lo atinente al ejercicio de las libertades informativas.

En ese sentido, otorgar funciones sancionadoras y poderes de inspección de contenidos a una autoridad independiente obliga a advertir dos cuestiones de gravedad: la primera es lo novedoso de esta técnica, ajena al modelo institucional que

---

<sup>255</sup> TORNOS MÁS, J., "El Consejo Audiovisual de Cataluña", óp. cit., p. 10.

viene funcionando entre nosotros, que hasta ahora dejaba al Poder Judicial la garantía de los derechos. En segundo lugar, da entrada a intervenir y administrar el ejercicio de las libertades informativas a una institución comisionada del Parlamento y, por tanto, de las fuerzas políticas mayoritarias, con los riesgos evidentes que de ello pueden derivarse.

Como advierte atinadamente TORNOS MÁS, la intervención del CAC tiene un alcance muy distinto según los campos sobre los que se proyecta, pues no es lo mismo pronunciarse sobre si un programa vulnera los derechos de los niños, que analizar los problemas de concertación de los medios de radio o televisión<sup>256</sup>. No de menor calado es el control de contenidos en función del cumplimiento de las encomiendas a los medios de promoción de valores. La cuestión no es baladí y la cualificación técnica, la efectiva independencia y la necesaria distancia de los intereses políticos son requisitos imprescindibles, no ya para el correcto ejercicio de sus funciones, sino para no lesionar derechos y libertades fundamentales, que son a la vez pilares del propio sistema democrático.

Concretamente, despierta recelo la potestad sancionadora que permite al CAC suspender la actividad audiovisual, y que se acerca peligrosamente al terreno de la censura<sup>257</sup>, cuando en nuestro sistema estas funciones vienen correspondiendo al Poder Judicial y están constitucionalmente vedadas en el artículo 20.5 CE, según el cual sólo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial<sup>258</sup>.

La advertencia señalada se entiende bien tras la lectura de las potestades que, además de la potestad reglamentaria, atribuye al CAC en el artículo 116 de la Ley 22/2005:

1. El Consejo del Audiovisual de Cataluña, para cumplir sus funciones, puede ejercer las siguientes potestades:
  - a) Adoptar medidas cautelares en caso de una urgencia justificada para evitar que el incumplimiento de las obligaciones produzca un perjuicio grave e irreparable al pluralismo, la libertad de comunicación o los derechos

<sup>256</sup> *Ibíd.*, pp. 10-11.

<sup>257</sup> Sobre los graves problemas de constitucionalidad se pronuncia GIMBERTAD ORDEIG, E., "El Consejo del Audiovisual de Cataluña y la Constitución", *El Mundo*, 8 de septiembre de 2006, p. 4.

<sup>258</sup> DE LA QUADRA SALCEDO, T., "Informe preliminar sobre el régimen jurídico de lo audiovisual", en *El régimen jurídico de lo audiovisual*, Marcial Pons/IEA, Madrid/Barcelona, 2000, p. 30.

de los ciudadanos. Estas medidas pueden comportar la suspensión provisional de la eficacia de la licencia.

- b) Requerir información y pedir la comparecencia de los prestadores y distribuidores de servicios de comunicación audiovisual.
- c) Ordenar el cese de las actuaciones que incumplan las condiciones de la licencia.
- d) Establecer acuerdos con los prestadores que persigan el cese de actuaciones susceptibles de producir un incumplimiento de la Ley o de las condiciones de la licencia, según el criterio manifestado por el Consejo. Estos acuerdos no vinculan a la autoridad audiovisual si la situación de hecho respecto a un elemento esencial de la decisión ha cambiado, el prestador incumple el compromiso o éste se ha fundado en informaciones incompletas, inexactas o engañosas.
- e) Imponer multas coercitivas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los prestadores hacia la autoridad audiovisual, especialmente en cuanto a los deberes derivados del ejercicio de las potestades que establece el presente artículo y de las potestades de inspección y control.

Requiere una referencia particular la potestad normativa del CAC. Se le reconoce para adoptar instrucciones generales de carácter vinculante dirigidas a los operadores a fin de garantizar el cumplimiento de la legislación vigente en el ámbito de sus competencias, así como adoptar decisiones vinculantes para sus destinatarios en lo que se refiere a las quejas formuladas por los usuarios de los servicios de comunicación audiovisual (artículo 10 *f*), aprobar y, si procede, modificar el Estatuto Orgánico y de Funcionamiento del Consejo (artículo 10 *f*). De este modo, la ley otorga al CAC potestad normativa externa e interna, respectivamente.

En el ejercicio de su potestad normativa interna, el Pleno del CAC aprobó su Estatuto Orgánico y de Funcionamiento por Acuerdo 3/2001, de 18 de febrero<sup>259</sup>. Esta potestad normativa interna en el ejercicio de la habilitación legal contenida en la Ley 2/2000 no plantea ningún problema<sup>260</sup>. Distinto es el caso de la potestad normativa *ad extra*, que otorga al CAC la facultad de dictar instrucciones generales

---

<sup>259</sup> Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC), n.3377, de 27 de abril de 2001.

<sup>260</sup> En este sentido, TORNOS MÁS, J., "Las potestades normativas de las autoridades administrativas independientes. El caso del Consell Audiovisual de Catalunya", en *Derecho Privado y Constitución*, n. 17, enero-diciembre 2003, p. 493.

de carácter vinculante. El artículo 30 del Estatuto Orgánico y de Funcionamiento establece que para el ejercicio de las funciones de vigilancia y control el CAC podrá dictar instrucciones generales de carácter vinculante, dirigidas a los operadores, para garantizar el cumplimiento de la legislación vigente.

Esta previsión se completa en el artículo 32 del Estatuto del CAC que establece el procedimiento de elaboración de las instrucciones generales, asigna su aprobación al Pleno del Consejo y afirma su carácter vinculante<sup>261</sup>. En este caso, aflora toda la problemática de los límites de las potestades normativas de las administraciones independientes. Como hace notar TORNOS MÁS, esta función normativa externa plantea más problemas, especialmente cuando las previsiones establezcan nuevas obligaciones o regulen un procedimiento sancionador. A juicio de este autor únicamente sería válido el contenido de la Instrucción que se limita a reproducir las disposiciones legales y, en su caso, precisa la normativa que debe aplicar en su función de control sobre los operadores de televisión<sup>262</sup>.

### 3.2.3. *Composición y estatuto de sus miembros*

#### 3.2.3.1. Composición y duración del mandato

El CAC está formado por diez miembros (artículo 4 Ley 2/2000). Nueve de ellos son elegidos por el Parlamento, por mayoría de dos tercios, a propuesta de tres Grupos Parlamentarios. El Presidente es propuesto y nombrado por el Gobierno tras oír la opinión de la mayoría de los elegidos por el Parlamento. A nuestro juicio, cabían otras soluciones posibles para la designación del Presidente que favorecerían la independencia del Consejo: bien la cooptación o incluso la designación parlamentaria con una mayoría reforzada.

<sup>261</sup> Art. 32 EOF del CAC: “Las instrucciones generales, aprobadas por el pleno del Consejo son de carácter vinculante. 2. El expediente de elaboración de las instrucciones se iniciará a instancia del Pleno. Los servicios jurídicos del Consejo elaborarán el anteproyecto correspondiente, con informe jurídico preceptivo, al que se acompañarán un informe sobre la necesidad y oportunidad de la disposición y un estudio específico sobre la repercusión económica que la instrucción tendrá sobre el sector audiovisual. 3. Para su tramitación se designará un consejero que dirigirá el proceso, en el que habrán de ser escuchados los sectores afectados, y, en cualquier caso, el proyecto se someterá a información pública durante un plazo de quince días hábiles. En su elevación al pleno se acompañará de un informe de los servicios jurídicos sobre el texto definitivo que se somete a la aprobación del Pleno. 4. Las instrucciones producirán efectos desde su íntegra publicación en el Diario Oficial de la Generalitat”.

<sup>262</sup> Sobre el tema, vid. As, J., “Las potestades normativas de las autoridades administrativas independientes. El caso del Consell Audiovisual de Catalunya”, en *Derecho Privado y Constitución*, n. 17, enero-diciembre 2003, pp. 479 y ss., y en particular 497 y ss.

En todo caso, la ley exige que los diez integrantes del CAC sean elegidos entre personas de reconocido prestigio y con experiencia profesional en el sector audiovisual, y que ofrezcan plenas garantías de independencia. La ley incorpora un sistema de *hearings* (comparecencia de los candidatos ante una Comisión del Parlamento encargada de evaluar su idoneidad), siguiendo así el modo de designación típico de las autoridades independientes<sup>263</sup> (perfil técnico de los miembros y mayoría parlamentaria reforzada).

Así, en la fase de designación son dos las exigencias que se orientan a garantizar la independencia del órgano: la mayoría parlamentaria reforzada de dos tercios y la cualificación técnica de los candidatos.

En cuanto a la duración del mandato, el Presidente del Consejo Audiovisual es nombrado para un período de seis años sin posibilidad de renovación. Por su parte, los miembros del CAC se nombran también para un mandato de seis años y se renuevan por tercios cada dos años. Al desligar el mandato del CAC de la legislatura parlamentaria –junto a la renovación por tercios– se intenta separar al CAC de los tiempos políticos y con ello favorecer la nota de independencia.

Sin embargo, la inclusión en 2005 de la libre revocación parlamentaria de los miembros del CAC choca con el perfil independiente de este órgano.

#### 3.2.3.2. Estatuto de los miembros del CAC

El Estatuto de los miembros del CAC debe ir orientado a garantizar la independencia de la institución y su carácter técnico. Por eso, la primera exigencia es que los miembros del CAC no estén sometidos a instrucción o indicación en el ejercicio de sus funciones. Esta prohibición casa mal con la libre revocabilidad de los miembros del CAC de designación parlamentaria introducida en 2005.

En efecto, la Ley 14/2005 prevé para los altos cargos de relieve institucional en razón de su designación parlamentaria, entre ellos el Consejo Audiovisual, la posibilidad de libre revocación parlamentaria por la misma mayoría necesaria para su nombramiento. No parece que esta posibilidad de revocación contribuya precisamente a reforzar la independencia de los miembros del CAC<sup>264</sup>, que choca frontalmente con la inamovilidad propia de quienes se deben a la independencia y libertad de criterio en la adopción de sus decisiones.

---

<sup>263</sup> TORNOS MÁS, J., “El Consejo Audiovisual de Cataluña”, óp. cit., p. 8.

<sup>264</sup> *Ibid.*, p. 8.

Por otra parte, al hablar de la composición ya se ha indicado esa doble exigencia de cualificación técnica y de reconocido prestigio en el sector, y la mayoría parlamentaria reforzada para su designación. La Ley 2/2000 establece en su artículo 6 que los miembros del CAC desempeñarán su función con exclusividad. No pueden así ejercer actividades profesionales de ningún tipo, con la única excepción de la docencia en el ámbito de las enseñanzas superior o universitaria, si no se presta en régimen de dedicación exclusiva. Sin embargo, es por lo menos cuestionable que la dependencia económica del cargo haga más libre de instrucciones al miembro del Consejo, más cuando son revocables.

Los miembros del CAC están sujetos al régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración de la Generalidad<sup>265</sup>. Y, asimismo, la condición de miembro del CAC es incompatible con la de miembro del Parlamento o del Gobierno, con el ejercicio de cualquier cargo de elección o designación política, con el desarrollo de actividades en las administraciones públicas, y con el ejercicio de funciones de dirección o ejecutivas en partidos políticos, organizaciones sindicales o empresariales. Véase que la incompatibilidad política lo es con el ejercicio de cargos y funciones de dirección en un partido, pero no de pertenencia al mismo.

Por último, los miembros no pueden tener directa ni indirectamente intereses en empresas audiovisuales, de cine, de vídeo, de prensa, de publicidad, de informática, de telecomunicaciones o de Internet.

Si un miembro se hallare incurso en alguna de las incompatibilidades dispone de tres meses para adecuar su situación, pudiendo ser cesado en caso de no eliminarse la incompatibilidad.

### **3.3. EL CONSEJO AUDIOVISUAL DE ANDALUCÍA (CAA)**

#### *3.3.1. De la creación del CAA a institución estatutaria*

El Consejo Audiovisual de Andalucía (CAA) se creó por la Ley 1/2004, de 17 de diciembre. Sigue en su naturaleza y configuración al CAC, y también al CoAN, aunque como veremos tiene sus rasgos particulares.

---

<sup>265</sup> Ley 13/2005, de 27 de diciembre, del régimen de incompatibilidades de los altos cargos al servicio de la Generalidad.

Se configura como una autoridad audiovisual independiente y entidad pública con personalidad jurídica propia. La función general que tiene legalmente encomendada es la de velar por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios, en el ámbito de los medios audiovisuales en Andalucía, y por el cumplimiento de la normativa vigente en materia audiovisual y de publicidad.

Para el correcto desempeño de dichas funciones, el CAA tiene capacidad y autonomía orgánica y funcional. La autonomía orgánica tiene una doble dimensión: de una parte está separado formalmente de otro órgano o institución y, de otra, tiene capacidad de “autoorganización” en orden a la regulación y al gobierno autónomo de las cuestiones domésticas del Consejo (presupuestaria, de gestión de recursos materiales y personales y de contratación)<sup>266</sup>.

Sin embargo, de las leyes reguladoras de los Consejos audiovisuales autonómicos, es la única que no otorga al Consejo la facultad de aprobar su Estatuto de organización y funcionamiento, que ha sido aprobado por el Decreto 219/2006, de 19 de diciembre, del Consejero de Presidencia, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y de Funcionamiento del CAA<sup>267</sup>.

Por su parte, el Estatuto de Andalucía (reformado por LO 2/2007, de 19 de marzo<sup>268</sup>), ha incluido al CAA entre “otras instituciones de la Comunidad Autónoma” –junto al Defensor del Pueblo, el Consejo Consultivo y el Consejo Económico y Social–. El artículo 131 se refiere a la institución en los siguientes términos:

1. El Consejo Audiovisual es la autoridad audiovisual independiente encargada de velar por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios en los medios audiovisuales, tanto públicos como privados, en Andalucía, así como por el cumplimiento de la normativa vigente en materia audiovisual y de publicidad.
2. El Consejo Audiovisual velará especialmente por la protección de la juventud y la infancia en relación con el contenido de la programación de los medios de comunicación de Andalucía tanto públicos como privados.

---

<sup>266</sup> GUICHOT REINA, E. y CARRILLO DONAIRE, J. A., “El Consejo Audiovisual de Andalucía”, en *Revista catalana de dret públic*, n. 34, 2007, pp. 281-282.

<sup>267</sup> Críticos con esta peculiaridad que contrasta con la nota de órgano independiente se muestran GUICHOT REINA, E. y CARRILLO DONAIRE, J. A., *ibid.*, p. 283.

<sup>268</sup> BOE, n. 68, de 20 de marzo de 2007.

3. Una ley del Parlamento regulará su composición, competencia y funcionamiento.

Nótese que, mientras que el Estatuto de Cataluña califica al CAC como “autoridad reguladora independiente”, el Estatuto de Andalucía no incluye en la definición el carácter regulador. Sin embargo, el precepto es notablemente más extenso que el que se refiere al CAC en el Estatuto de Cataluña.

### 3.3.2. *Naturaleza y funciones*

El Consejo Audiovisual de Andalucía, al igual que sus homólogos catalán y navarro, se configura jurídicamente como una autoridad independiente con personalidad jurídica propia, con plena capacidad y autonomía orgánica y funcional para el ejercicio de sus funciones, que se relaciona con el Gobierno andaluz a través de la Consejería competente en materia audiovisual (artículo 1, apdos. 1 y 2 Ley 1/2004).

El ámbito de su actuación es el de los medios de comunicación audiovisual de radiodifusión sonora, televisión y cualquier otro sistema de transmisión que operan en Andalucía, ya sean gestionados por la Administración de la Junta de Andalucía, o privados gestionados en virtud de cualquier título habilitante otorgado por la Junta.

En lo que se refiere a sus funciones la ley le otorga un amplísimo elenco de naturaleza muy diversa. Tiene así funciones consultivas o informativas, inspectoras y sancionadoras, de fomento, mediación y arbitraje, de estudio o resolutorias<sup>269</sup>.

#### **a) Funciones consultivas o informativas<sup>270</sup>**

Dentro de esta categoría, la ley le asigna la función de informar y de emitir dictámenes en materia audiovisual para el Parlamento y el Gobierno andaluz, así como para los entes locales. También se requiere la intervención del Consejo –con carácter preceptivo, aunque la ley no hace referencia a la obligatoriedad de los informes– en los procesos de otorgamiento de licencias, así como en los supuestos

<sup>269</sup> Vid. GUICHOT REINA, E. y CARRILLO DONAIRE, J.A., “El Consejo Audiovisual de Andalucía”, óp. cit., pp. 273-316.

<sup>270</sup> Lo cierto es que a pesar del nombre “Consejo” no es su principal la función consultiva, que incluso es prescindible en estas autoridades, *ibíd.*, pp. 296-297.

de renovación, revocación, autorización de cambio de accionariado y transferencia de titularidad de concesiones en materia audiovisual.

### **b) Funciones inspectoras y sancionadoras**

Aparte del control de contenidos, cuando sea requerido para ello, el CAA dispone de potestad sancionadora en materia audiovisual y de publicidad y, en concreto, ejerce aquella que las leyes otorgan a la Administración de la Junta de Andalucía (artículo 12 Ley 1/2004). Esta función sancionadora se desarrolla en el artículo 33 del Decreto 219/2006 y debe sustanciarse de acuerdo con las disposiciones reguladoras del procedimiento administrativo común y la legislación relativa al procedimiento sancionador.

A diferencia de las previsiones que afectan al CAC, la ley –aunque le atribuye expresamente la potestad sancionadora– no concreta el tipo de sanciones que puede imponer y se remite a la potestad sancionadora de carácter administrativo, y a las leyes estatales y autonómicas en materia de contenidos y publicidad<sup>271</sup>. Se entiende así excluida la posibilidad de imponer medidas de cese en la emisión de programas, con los problemas ya señalados más arriba al hablar de la potestad sancionadora del CAC.

En relación con el control de contenidos, su actuación se enmarca dentro de la función de garante del cumplimiento por parte de los medios audiovisuales de los principios constitucionales y estatutarios, en especial, los referentes a los de pluralismo político, social, religioso, cultural, de objetividad y veracidad informativa, en el marco de una cultura democrática y de una comunicación libre y plural. Para ello dispone de medios técnicos y de potestad para fiscalizar las actuaciones, en orden a garantizar el respecto a dichos principios, el cumplimiento de las funciones de servicio público asignadas a los medios de comunicación audiovisual, vigilando singularmente la emisión de espacios obligatorios, como las campañas de sensibilización y la publicidad gratuita, y de la legislación en materia de publicidad, incluidos el patrocinio y la televenta, y de programación de contenidos audiovisuales.

### **c) Funciones de fomento**

Entre las tareas encomendadas al CAA son de destacar las que podemos llamar de fomento de aquellos aspectos que a juicio del legislador andaluz deben ser aten-

---

<sup>271</sup> *Ibid.*, pp. 290 y ss.

didados preferentemente por los medios audiovisuales. En efecto, este Consejo debe velar por la transmisión de valores como la tolerancia, solidaridad, voluntariado, integración de discapacitados, igualdad, promoción de singularidades locales, así como por la formación de los jóvenes.

#### **d) Funciones de arbitraje y mediación**

A instancia de parte, el CAA puede realizar labores de mediación entre las instituciones, los agentes del sector audiovisual y la sociedad andaluza. En su caso, puede resolver mediante laudo arbitral en los procedimientos de arbitraje que previa y expresamente le encomienden las partes en conflicto (artículo 32 del Decreto 219/2006).

#### **e) Funciones de estudio**

La Ley 1/2004, pero especialmente el reglamento que la desarrolla, encarga al Consejo la promoción y organización de jornadas, seminarios, simposios, estudios, investigaciones y publicaciones sobre los distintos aspectos de su competencia en el ámbito audiovisual (artículo 28 del Decreto 219/2006).

#### **f) Funciones resolutorias**

Con el fin de neutralizar los efectos de la difusión o la introducción en la programación o la publicidad de mensajes o contenidos que atenten contra la dignidad humana y el principio de igualdad, muy particularmente cuando estos mensajes o contenidos hayan sido difundidos en horarios de audiencia de público infantil o juvenil, el CAA puede emitir resoluciones dirigidas al restablecimiento de los principios que se hayan visto lesionados.

Así, mediante sus resoluciones y decisiones puede solicitar de los anunciantes y empresas audiovisuales, por iniciativa propia o a instancia de los interesados, el cese o la rectificación de la publicidad ilícita o prohibida; y, cuando proceda, disponerlo, de conformidad con la legislación aplicable y en los supuestos que la misma establezca.

#### **g) Otras funciones**

Otras funciones que la ley le otorga presentan naturaleza diversa y son, por ejemplo, las de recibir peticiones, sugerencias y quejas formuladas por los interesados, ya sean individuales o colectivas a través de las asociaciones que los agrupan y canalizarlas, en su caso, ante los órganos competentes. También debe coo-

perar con los órganos análogos de ámbito autonómico, estatal y europeos, y acordar convenios de colaboración con los organismos de control de los medios audiovisuales creados por las restantes Comunidades Autónomas y a nivel estatal. Véase que en el ejercicio de estas funciones concurre con el Defensor del Pueblo de Andalucía, lo que precisará la colaboración entre ambas instituciones<sup>272</sup>.

Para el desempeño de todas estas funciones el Reglamento de Organización y Funcionamiento establece que el CAA puede dictar resoluciones, decisiones, dictámenes, instrucciones y recomendaciones<sup>273</sup>.

#### 3.3.3. *Composición y estatuto de sus miembros*

##### 3.3.3.1. Composición y duración del mandato

El CAA está integrado por once miembros elegidos por el Parlamento andaluz por mayoría de tres quintos. El Presidente es elegido por y de entre sus miembros que, en todo caso, deben contar con reconocido prestigio profesional en el ámbito de la comunicación audiovisual, científico, educativo, cultural o social. Se amplía aquí el ámbito de extracción de los miembros del Consejo al abrirse la idoneidad a quien destaque profesionalmente en cualquier ámbito de la vida social.

Una novedad con respecto a sus homólogos es la exigencia de composición paritaria del CAA, pudiendo ser sólo seis de sus miembros personas del mismo sexo. La duración del mandato, tanto del Presidente como de los Consejeros, es para un período de cinco años, pudiendo ser reelegidos una sola vez por un nuevo periodo de la misma duración.

En lo que respecta al cese de los miembros del CAA, puede producirse por alguna de las causas siguientes: expiración del plazo de su mandato, renuncia, fallecimiento, incompatibilidad, sentencia firme que declare la incapacidad, apreciación del incumplimiento grave de sus funciones o condena por delito doloso declarada por sentencia firme.

---

<sup>272</sup> Avisa de la posibilidad de concurrencia entre Consejos Audiovisuales autonómicos y los Defensores del Pueblo en las Comunidad Autónomas, TORNOS MÁS, J., *Las autoridades de regulación de lo audiovisual*, Marcial Pons, Madrid, 1999, pp. 83 y ss.

<sup>273</sup> Las memorias de las actividades del CAA pueden consultarse en la dirección: [<http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/opencms/ActuacionesDelCAA/>].

Entre estas causas es preciso llamar la atención sobre la que se refiere al “incumplimiento grave en el ejercicio de sus funciones”. En realidad, en este caso nos encontramos ante un proceso de destitución, aunque a diferencia de lo previsto para los miembros del CAC, dicha destitución no es libre sino que se exige la apreciación de incumplimiento grave de las funciones, lo que requiere de investigación interna para comprobar si efectivamente concurre tal causa de cese. En este supuesto, a instancia del Presidente, se procede a la apertura del oportuno expediente, que debe ser tramitado por una comisión nombrada al efecto, dándose audiencia al interesado (artículo 14.4). Aunque el texto no da más luz sobre esta causa de cese de los miembros, se entendería que la potestad revocatoria corresponde al Pleno del Consejo de Gobierno del CAA y no al Parlamento.

### 3.3.3.2. Estatuto de sus miembros

El estatuto de los consejeros se dirige a reforzar su independencia y neutralidad en el ejercicio de las funciones que les corresponden. Por ello, la ley veta cualquier instrucción o indicación y, además de la dedicación exclusiva, establece un régimen de incompatibilidades importante. Aparte de las que corresponden a los cargos de la Administración de la Junta de Andalucía, la condición de miembro del CAA es incompatible con el ejercicio de cualquier cargo de elección o designación política, el desempeño de funciones de dirección o ejecutivas en partidos políticos, organizaciones sindicales o empresariales y con intereses en empresas audiovisuales, de cine, de vídeo, de prensa, de publicidad, de informática, de telecomunicaciones o de internet (artículo 8.2 de la Ley 1/2004).

Además de las previsiones normativas referidas, el CAA aprobó el Código deontológico de sus miembros, expresión de la autorregulación que promueve el Consejo en el ámbito de lo audiovisual, donde fija un decálogo de comportamiento que se pretende configurar como pacto con los ciudadanos en torno a unos principios de óptimo funcionamiento de la institución<sup>274</sup>.

---

<sup>274</sup> El Código deontológico de los miembros del CAA se puede consultar en la dirección: [[http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/opencms/sobreNosotros/Normativa\\_interna/codigo\\_deontologico.html?\\_\\_locale=es](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/opencms/sobreNosotros/Normativa_interna/codigo_deontologico.html?__locale=es)]

### 3.4. FIGURAS AFINES: EL CONSEJO ASESOR DE LAS TELECOMUNICACIONES Y DEL AUDIOVISUAL DE GALICIA

En la Comunidad Autónoma de Galicia opera el Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y del Audiovisual, que fue creado por Decreto 307/1995 como máximo órgano asesor del Gobierno autonómico en materia de telecomunicaciones y audiovisual. Es un órgano de composición plural, con participación de la Administración pública y de las instituciones, empresas, agentes y entidades relacionadas con lo audiovisual<sup>275</sup>. Le corresponden funciones consultivas y asesoras de la Administración y de arbitraje para quienes se sometan al mismo<sup>276</sup>.

Carece de personalidad jurídica y se le califica de órgano híbrido o bifronte en el que convergen las entidades, empresas y agentes de lo audiovisual con la administración. Sus miembros, que pueden superar el centenar, son designados por el Presidente de la Xunta –que es el Presidente del Consejo– a propuesta de los órganos, entidades asociativas, organizaciones y/o agrupaciones correspondientes. Está adscrito orgánicamente a la Consellería de Comunicación Social<sup>277</sup>.

Con la entrada en vigor de la Ley 6/1999, el Consejo Asesor adquirió mayor relieve y se le dotó de una estructura operativa de comisiones sectoriales, como órganos de funcionamiento del Consejo para facilitar la participación y el autocontrol de operadores, usuarios y empresas. En efecto, el Consejo puede funcionar en Pleno, en Comisión Permanente o en las Comisiones del Audiovisual, de Usuarios y Operadores y del Cine de Galicia<sup>278</sup> y además puede crear más comisiones dentro de su ámbito de competencias.

Para el desempeño de esa doble funcionalidad del Consejo –asesor y de intermediación–, la ley le asigna las siguientes funciones (artículo 2 del Decreto 276/1999):

- a) Propuesta a la Xunta de Galicia de todas las medidas –del orden que sea– que considere oportunas en el ámbito de las telecomunicaciones y del audiovisual.

---

<sup>275</sup> CAMBA CONSTENLA, C., “El Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y del Audiovisual de Galicia”, en GÓMEZ-REINO Y CARNOTA, E. (coord.), *Telecomunicaciones, infraestructuras y libre competencia*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004, p. 577.

<sup>276</sup> De timorata califica esta iniciativa RALLO LOMBARTE, A., *Pluralismo informativo y Constitución*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000, p. 333.

<sup>277</sup> Cfr. CAMBA CONSTENLA, C., “El Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y del Audiovisual”, *óp. cit.*, p. 584.

- b) Conocer y emitir informe sobre las líneas estratégicas de actuación.
- c) Conocer y emitir informe sobre los proyectos legislativos y reglamentarios en materia de telecomunicaciones y audiovisual que sean competencia de la Comunidad Autónoma.
- d) Emitir informes sobre los temas relacionados con las telecomunicaciones y lo audiovisual que el presidente del Consejo le someta.
- e) Conocer, mediar y resolver a través del procedimiento de arbitraje los conflictos que le sometan los interesados, según le encomienda la Ley 6/1999.
- f) Propiciar la cualificación y el autocontrol en relación con los contenidos de los medios de difusión audiovisuales específicos del ámbito de la Comunidad Autónoma.
- g) Cualquier función que, en el marco de sus competencias, se le atribuya.

Este Consejo tiene un perfil distinto del que caracteriza típicamente a los Consejos Audiovisuales<sup>279</sup>, pues a diferencia de la independencia de aquellos en relación con las empresas del sector, éste se configura como un órgano de composición plural, de integración y participación de instituciones, empresas, consumidores, operadores y agentes relacionados con lo audiovisual<sup>280</sup>.

Por Orden de 17 de noviembre de 1999 se aprobó el Reglamento del Consejo que regula los modos de funcionamiento (en Pleno, en Comisión Permanente o a través de las Comisiones sectoriales previstas en la Ley 6/1999). La extensa composición de este órgano colegiado se regula por el Decreto 276/1999, modificado por el Decreto 592/2005.

### 3.5. OTRAS EXPERIENCIAS

La Ley 2/2001<sup>281</sup>, de 18 de abril, de Contenidos audiovisuales y servicios adicionales de la Comunidad de Madrid, en su Capítulo IV, contemplaba la creación del

<sup>278</sup> *Ibid.*, p. 578.

<sup>279</sup> Sobre la composición del Consejo, *ibid.*, p. 583.

<sup>280</sup> RAMÍREZ ALVARADO, M. M., "Los Consejos Audiovisuales como entidades reguladoras: situación actual en España y actuaciones estratégicas para el futuro de las televisiones autonómicas" (Documento de trabajo), p. 5.

<sup>281</sup> BOE, n. 149, de 22 de junio de 2001.

Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid como órgano de participación y asesor del Gobierno regional con funciones de seguimiento en materia audiovisual, así como de la Comisión Técnica Audiovisual, configurada como un órgano interno de carácter colegiado, encargado de desempeñar las funciones que esta Ley atribuye a la Administración autonómica y de apoyo técnico del Consejo Audiovisual.

El Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid, adscrito a la Consejería de Presidencia, estaba compuesto por un Presidente (titular de la Consejería de Presidencia, quien podía delegar en el titular de la Viceconsejería), los vocales (tres reconocidos profesionales del sector audiovisual designados por la Asamblea de Madrid, cuatro representantes de los órganos de la Administración de Madrid relacionados con el sector audiovisual, un representante de la Oficina de Defensa del Menor y un representante de las organizaciones de consumidores y usuarios) y el secretario (funcionario de la Consejería de Presidencia)<sup>282</sup>.

De diseño parecido al del Consejo andaluz –vinculado a la Administración y, por tanto, lejos de la figura de organismo independiente–, le correspondían funciones de asesoramiento e información al Gobierno, de recepción de las demandas y quejas ciudadanas, y de arbitraje privado.

Además, la ley establecía que el Consejo debía ser informado de los títulos habilitantes que concediera el Gobierno de la Comunidad de Madrid para la prestación de servicios audiovisuales.

La Comunidad Autónoma de Madrid ha suprimido en 2006 la autoridad autonómica en materia audiovisual, invocando precisamente la protección de los derechos constitucionales reconocidos en el artículo 20 CE: derecho fundamental a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas, opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción, así como el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión, que no pueden verse restringidos por ningún tipo de censura. En efecto, el Capítulo IV de esta Ley, integrado por los artículos 20 a 31 (ambos inclusive), ha sido derogado (salvo el artículo 28) por la Ley 2/2006, de 21 de junio, de supresión del Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid. Así, la Exposición de Motivos de la ley señala que “con el fin de remover cualquier obstáculo a la libertad de expresión y de impedir la existencia de barreras a su ejercicio, la presente Ley tiene por objeto la

---

<sup>282</sup> Cfr. GARCÍA CASTILLEJO, A., *El Consejo Audiovisual de España* (Doc. de trabajo 8/2003), Fundación Alternativas, pp. 45 y ss.

supresión del Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid y de la Comisión Técnica Audiovisual, regulados por la Ley 2/2001, de 18 de abril, de Contenidos Audiovisuales y Servicios Adicionales”.

En Valencia, está pendiente de desarrollo legislativo la previsión contenida en la Ley 1/2006, de 19 de abril, del sector audiovisual, que prevé la creación del Consejo Audiovisual de la Comunitat Valenciana<sup>283</sup>. El artículo 5 de esta ley establece que “mediante una ley específica se creará el Consejo del Audiovisual de la Comunitat Valenciana en la que se determinará su cometido, naturaleza y régimen jurídico, ámbito y principios de actuación, estructura orgánica y composición, estatuto de sus miembros, recursos económicos, organización y funcionamiento, personal a su servicio, y relación con las instituciones de la Generalitat”. A fecha de hoy, esta disposición no ha sido desarrollada.

### 3.6. TABLA COMPARATIVA DE LOS CONSEJOS AUDIOVISUALES AUTONÓMICOS

	Año de creación	Número de miembros	Designación	Duración del mandato	Revocabilidad
<b>CAC</b>	1996	10	Parlamentaria 3/5, salvo presidente por el Gobierno	6 años (renovación parcial por tercios)	Sí
<b>CoAN</b>	2001	7	5 Parlamento 2 Gobierno de Navarra	6 años (renovación parcial por tercios)	No
<b>CAA</b>	2004	11	Parlamento	5 años	Cese en caso de incumplimiento grave de funciones

<sup>283</sup> BOE, n. 135, de 7 de junio de 2008.

## DIRECCIONES WEB DE LOS CONSEJOS AUDIOVISUALES AUTONÓMICOS:

- CAC [<http://www.cac.cat>].
- CAA [<http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es>].

## BIBLIOGRAFÍA


- AA.VV., *El régimen jurídico del Audiovisual*, Marcial Pons, Institutos d'Estudis Autònoms, Madrid, 2000.
- ARAGÓN REYES, M., "La organización institucional de las Comunidades Autónomas", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 27, 2007.
- BUTTI, D., "El Consejo del Audiovisual de Cataluña: hacia la autorregulación a través de los consensos", en *Telos: Cuadernos de Comunicación, tecnología y Sociedad*, n. 62, enero-marzo, 2005.
- CAMBA CONSTENLA, C., "El Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y del Audiovisual de Galicia", en GÓMEZ-REINO Y CARNOTA, E. (coord.), *Telecomunicaciones, infraestructuras y libre competencia*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 577-596.
- CAMPS, V., "Del Senado a la experiencia del Consejo Audiovisual de Cataluña", en *Telos: Cuadernos de Comunicación, tecnología y Sociedad*, n. 68, 2006.
- DE LA QUADRA SALCEDO, T., "Informe preliminar sobre el régimen jurídico de lo audiovisual" en vol. Col. *El régimen jurídico de lo audiovisual*, Marcial Pons/IEA, Madrid/Barcelona, 2000.
- GARCÍA CASTILLEJO, A., *El Consejo Audiovisual de España* (Doc. de trabajo 8/2003), Fundación Alternativas.
- GUICHOT REINA, E. y CARRILLO DONAIRE, J. A., "El Consejo Audiovisual de Andalucía", en *Revista catalana de dret públic*, n. 34, 2007.
- RALLO LOMBARTE, A., *Pluralismo informativo y Constitución*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000.
- RAMÍREZ ALVARADO, M. M., "Los Consejos Audiovisuales como entidades reguladoras: situación actual en España y actuaciones estratégicas para el futuro de las televisiones autonómicas" (Documento de trabajo).
- TORNOS MÁS, J., *Las autoridades de regulación de lo audiovisual*, Marcial Pons, Madrid, 1999.

TORNOS MÁS, J., “Los organismos reguladores de lo audiovisual” en vol. col. *El régimen jurídico del audiovisual*, Marcial Pons, Institutos d’Estudis Autonòmics, Madrid, 2000.

TORNOS MÁS, J., “Las potestades normativas de las autoridades administrativas independientes. El caso del Consell Audiovisual de Catalunya”, en *Derecho Privado y Constitución*, n. 17, enero-diciembre 2003.

TORNOS MÁS, J., “El Consejo Audiovisual de Cataluña”, en *Revista catalana de dret públic*, n. 34, 2007.

ZALLO, R., “Dos modelos opuestos. Consejos del Audiovisual en las Comunidades Autónomas”, en *Telos: Cuadernos de Comunicación, tecnología y Sociedad*, n. 68, 2006, pp. 78-79.



## **4. EL CONSEJO AUDIOVISUAL DE NAVARRA. CREACIÓN, COMPOSICIÓN Y ORGANIZACIÓN**

**Asunción de la Iglesia Chamarro**



#### 4.1. LA CREACIÓN DEL CoAN POR LA LEY FORAL 18/2001

El Consejo Audiovisual de Navarra (CoAN) fue creado por la LF 18/2001. La iniciativa legislativa partió de la proposición presentada por el Grupo Parlamentario Socialistas de Navarra. Con anterioridad se habían intentado, sin éxito, otras propuestas tanto por parte de Unión del Pueblo Navarro como del Partido Socialista de Navarra. El pacto entre estas dos fuerzas políticas, alcanzado tras las elecciones de 13 de junio de 1999<sup>284</sup>, permitió la aprobación de la LF 18/2001 y la creación del CoAN, aunque la proposición de ley fue objeto de importantes y numerosas enmiendas, especialmente en lo relativo a la composición del Consejo y a sus competencias. Tanto es así, que el texto de la Ley Foral aprobado finalmente incorpora gran parte de las previsiones del proyecto de ley anteriormente remitido por el Gobierno de Unión del Pueblo Navarro que, sin embargo, fue rechazado<sup>285</sup>.

Desde el punto de vista de la competencia de autoorganización recogida en el artículo 49.1 de la LORAFNA (Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento de Fuero 13/1982) la creación de una institución no prevista en el Amejoramiento no plantea problema. Sin embargo, como ya señalamos en páginas anteriores, era preciso salvar también la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones, aunque contando con que la CE prevé la competencia compartida sobre medios de comunicación social (artículos 149.1.21 y 27 CE).

En este marco constitucional y de distribución competencial, hay que señalar que el artículo 55 de la LORAFNA atribuye a la Comunidad Foral de Navarra la competencia de desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de radiodifusión y te-

---

<sup>284</sup> Un estudio de estas elecciones en Navarra y de su incidencia en la formación de Gobierno en la Comunidad Foral puede verse en IGLESIA CHAMARRO, M. A., "Análisis de las elecciones autonómicas del 13-J en Navarra", en *Revista de Derecho Político*, UNED, n. 46, 1999, pp. 319 y ss.

<sup>285</sup> Vid. Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra, n. 49, de 28 de junio de 2001.

levisión, en los términos y casos establecidos en la Ley que regule el Estatuto jurídico de la Radio y la Televisión. Corresponde también a Navarra el desarrollo legislativo y la ejecución de las normas básicas del Estado relativas al régimen de prensa y de todos los medios de comunicación social; así, la Comunidad Foral es competente para regular crear y mantener su propia prensa, radio y televisión y, en general, todos los medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines (artículo 55 de la LORAFNA).

De este modo, no parece problemática y puede considerarse conforme al ordenamiento constitucional y al bloque de constitucionalidad la creación de una autoridad reguladora en materia audiovisual en la Comunidad Foral de Navarra.

La LF 18/2001, además de regular el sector audiovisual en Navarra, sumó el CoAN a las instituciones de la Comunidad Foral, convirtiéndose así en la segunda Comunidad Autónoma en España con una autoridad independiente en materia audiovisual.

El CoAN se perfila como institución foral no estatutaria, definida en la ley como ente de derecho público con personalidad jurídica propia e independiente de las Administraciones públicas (artículo 21), al que se encomienda la función de garantizar y promover en el sector audiovisual en Navarra, el respeto a los valores y principios constitucionales y, en especial, la protección del pluralismo, la juventud y la infancia (artículo 20). La institución se inserta en el contexto general de proliferación de las “Administraciones independientes”, al que ya no es ajena la Comunidad Foral<sup>286</sup>.

Adelantemos ya que el CoAN nace con la función de garante de los derechos de los usuarios de la comunicación social, pues debe velar por la transparencia en la titularidad de los medios audiovisuales y desempeñar funciones de mediador entre los intereses de la industria audiovisual y los socioculturales, y, además, debe vigilar el cumplimiento de la legislación, reglamentaciones y normas relativas al sector audiovisual en Navarra (artículo 20.3).

---

<sup>286</sup> RAZQUIN LIZARRAGA recoge el CoAN en su capítulo dedicado al estudio de la Administración en la Comunidad Foral, dentro del epígrafe reservado al estudio de las Administraciones independientes. El autor incluye junto al CoAN a la Universidad Pública de Navarra, como ente de Derecho público con autonomía reconocida constitucionalmente. Cfr. RAZQUIN LIZARRAGA, M., en PÉREZ CALVO, A. y RAZQUIN LIZARRAGA, M., *Manual de Derecho Público de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2007, 3ª ed. revisada, pp. 304-305.

Como veremos, para el desempeño de estas funciones el CoAN está dotado de facultades no sólo de asesoramiento, informe y consulta, sino también de carácter decisorio, especialmente en materia sancionadora<sup>287</sup>.

A diferencia de sus homólogos catalán y andaluz, el CoAN no ha alcanzado el rango de institución estatutaria, pues no figura en la norma institucional básica de la Comunidad Foral: la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra 13/1982 (LORAFNA), de 10 de agosto. La cuestión de la reforma de la LORAFNA no se ha abordado todavía y queda por ver si, en caso de abrirse el proceso, sería oportuna su inclusión entre las instituciones de la Comunidad Foral.

Sobre esta cuestión ya se ha adelantado alguna consideración a propósito de las consecuencias que, desde un punto de vista jurídico, supone la inclusión de la institución en la norma estatutaria. En el caso de Navarra, y habida cuenta de lo peculiar del procedimiento de reforma, que se ajusta en su esencia al pacto Navarra-Estado, incluir el CoAN en la LORAFNA implica, de una parte, un reforzamiento de la institución, que en el diseño organizativo foral adquiriría la presencia en la norma jurídica principal de la regulación de la Comunidad Foral; sin embargo, al mismo tiempo, la modificación de la regulación que contenga la LORAFNA saldría fuera del ámbito de decisión exclusivo de las instituciones navarras, para exigir la intervención del Estado en el modo previsto para la modificación de la LORAFNA (artículo 71)<sup>288</sup>.

## 4.2. EL PERFIL DEL CoAN EN LA LEY FORAL 18/2001

Como se ha indicado, la LF 18/2001 define al CoAN como “ente de derecho público con personalidad jurídica propia e independiente de las Administraciones públicas” (artículos 1 y 2). No parece oportuno entrar nuevamente aquí en la cuestión de la naturaleza jurídica y la calificación de la institución, abordada ya en un capítulo antecedente.

<sup>287</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, M., *Manual de Derecho Público de Navarra*, óp. cit., pp. 304-305.

<sup>288</sup> En su reflexión acerca de la reforma del Amejoramiento no incluye esta institución entre las que deberían contemplarse. Sugiere convertir en institución estatutaria el Consejo de Navarra y el Defensor del Pueblo, pero no incluye el CoAN. Vid. RAZQUIN LIZARRAGA, M., en AA.VV., *Nuevas perspectivas y retos en el XXV aniversario del Amejoramiento del Fuero*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2007, p. 959.

Sí importa insistir en la nota de independencia, en la medida en que conecta directamente con la composición y procedimiento de designación de los miembros del CoAN. En efecto, si bien la independencia es una exigencia de la ley, como es de suponer, la mera cita de la nota no implica un reconocimiento gratuito de la misma. Al contrario, la mención obliga y convierte en exigencia perfilar el CoAN de acuerdo con dicha nota de independencia. Por eso, y teniendo en cuenta que la función del CoAN quedaría gravemente afectada si fuera dependiente de la Administración o tributario de las mayorías políticas, se convierte en requisito inexcusable que el sistema de designación y el estatuto de los miembros garanticen su libertad e imparcialidad.

Nótese que la independencia política no sólo es una nota fundamental, sino que su falta suele ser la objeción más habitual o el temor más advertido en relación con las autoridades reguladoras de lo audiovisual. Si los Consejos no son capaces de guardar la distancia con las preferencias políticas de sus componentes, bien porque las normas reguladoras no contribuyen a ello o porque efectivamente no hay tal independencia, no parece razonable que sean ellos quienes velen por el pluralismo político<sup>289</sup> y la libertad de expresión.

Esa nota de independencia ha de darse doblemente: respecto del poder político, pero también de la titularidad de los medios sometidos a control. No puede entenderse esta exigencia de otra manera, pues si un poder paralelo con facultades de control, de concesión y renovación de licencias y potestad sancionadora pudiera configurarse como extensión<sup>290</sup>, o *longa manus*, de los poderes políticos y, en particular, de las fuerzas mayoritarias, sería el propio sistema democrático y de libertades el que quedaría gravemente afectado pues, llegado el caso, cuesta imaginar un panorama en el que la mayoría política en el poder vele a través de “sus instituciones” por el pluralismo político traducido en la libertad de expresión de los mensajes discrepantes en los medios.

---

<sup>289</sup> CAMPS, V., “Del Senado a la experiencia del Consejo Audiovisual de Cataluña”, en *Telos*, n. 68, 2006.

<sup>290</sup> Parece oportuno recordar que el éxito de una institución en el ámbito comparado no significa el mismo resultado en otro sistema político. La historia y la realidad de las instituciones nos sitúan permanente frente a esta realidad. Por eso, es buen punto de partida el respeto al marco constitucional especialmente cuando la institución puede incidir en el ejercicio de derechos fundamentales que, por estar vinculados con la libertad de expresión, son presupuesto del sistema democrático.

La independencia se convierte así en rasgo imprescindible y esencial de la institución, cuya falta compromete al propio sistema de libertades. Sin duda, los problemas constitucionales que planean sobre algunas competencias atribuidas a las autoridades de lo audiovisual tienen que ver con este aspecto, y han sido ya mencionados en este trabajo. Precisamente, la preocupación por la independencia de las autoridades del audiovisual queda reflejada en los documentos de las instituciones europeas que se pronuncian sobre la materia. En concreto, la Comunicación de la Comisión Europea 'Principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital'<sup>291</sup> señala que dada la relevancia constitucional de los derechos en juego los mecanismos de elección deben garantizar la independencia de sus miembros. Valga, pues, todo lo dicho para la Comunidad Foral de Navarra.

Los recursos que la LF 18/2001 contempla para garantizar la independencia del CoAN son los siguientes: el procedimiento de designación y renovación, la irrevocabilidad de los miembros del CoAN, las exigencias de cualificación técnica, el sistema de incompatibilidades, y la duración del mandato<sup>292</sup>.

### 4.3. COMPOSICIÓN Y ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DEL CoAN

#### 4.3.1. *Composición y nombramiento*

En la Comunidad Foral de Navarra, el CoAN está integrado por siete miembros, de los cuales cinco son designados por el Parlamento y dos por el Gobierno<sup>293</sup>. Nótese que el número de consejeros se reduce con respecto a sus homólogos, pero no se debe olvidar la reducción cuantitativa del ámbito sobre el que opera el CoAN con respecto a aquellos.

---

<sup>291</sup> COM (1999, de 14 de diciembre), disponible en [[http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key\\_doc/legispdffiles/av\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/legispdffiles/av_es.pdf)].

<sup>292</sup> Señala CAMPS, a propósito de las condiciones de independencia la necesidad de mayorías parlamentarias cualificadas en la designación de los miembros, la prohibición de reelección, la prescripción de un fuerte sistema de incompatibilidades, y la voluntad expresa de los consejeros de actuar con independencia. CAMPS, V., "Del Senado...", óp. cit., p.1.

<sup>293</sup> La proposición de ley remitida al Parlamento de Navarra establecía la previsión de diez miembros y la designación parlamentaria de los mismos. Esta fue una de las cuestiones que se modificaron en la tramitación de la ley foral. La proposición de ley se publica en el BOPN, n. 37, de 27 de marzo de 2001, y las enmiendas presentadas en el BOPN, n. 67, de 15 de junio de 2001. Por su parte, el dictamen de la Comisión puede verse en BOPN, n. 72, de 28 de junio de 2001.

Todos los candidatos deben ajustarse al perfil profesional y técnico en el ámbito audiovisual tal y como exige la ley en el artículo 23. En efecto, en el caso de los cinco consejeros de designación parlamentaria los candidatos propuestos deben contar con relevantes méritos profesionales en los sectores audiovisual, cultural, universitario y asociativo. Además, la ley exige que dichos candidatos reflejen la pluralidad ideológica presente en la sociedad navarra. Habrá que ver de qué modo se da cumplimiento a este último requisito, pues la pluralidad ideológica se concreta en pluralismo político, que se expresa en sede parlamentaria. En este sentido el sistema de designación debe velar por el cumplimiento de este mandato.

En el procedimiento de designación, al igual que ya se hace con su homólogo catalán, se incorpora en el Parlamento de Navarra el sistema de *hearings*, de modo que, previamente a su elección por el Pleno de la Cámara, los candidatos propuestos por los Grupos Parlamentarios deben comparecer ante la Comisión competente del Parlamento de Navarra con la finalidad de que aquellos expongan sus méritos profesionales y den cuenta de su idoneidad.

Hay que lamentar que el proceso de designación de los consejeros nombrados por el Parlamento de Navarra fuera modificado en el año 2005, cuando se sustituyó la mayoría reforzada de dos tercios inicialmente prevista en la ley. En efecto, por Ley Foral 3/2005 el Parlamento de Navarra procedió a reformar las mayorías necesarias para la designación de tres instituciones: el Defensor del Pueblo de Navarra, el Consejo Asesor de Radio Televisión Española y el CoAN.

En la Exposición de Motivos de la Ley Foral se justificaba la modificación en “las dificultades existentes para lograr mayorías parlamentarias de gran amplitud, capaces de alcanzar los porcentajes que en ciertas ocasiones se exigen para la elección o designación por parte del Parlamento de Navarra de miembros o titulares de órganos creados por la propia Cámara y dependientes de la misma, así como para mantener dicha mayoría durante el período en que se desempeñan los respectivos cargos por parte de los elegidos o designados, imponen revisar dichas mayorías, al igual que otros eventuales requisitos concurrentes con las mismas, para que la situación o coyuntura política existente en cada momento no haga imposible la citada elección o designación”<sup>294</sup>.

Con carácter previo a esta reforma, el CoAN elaboró un informe en el que se mostró contrario a esta reducción de la mayoría parlamentaria para la designación

<sup>294</sup> BON, n. 30, de 11 de marzo de 2005.

de sus miembros, y exigió a los distintos grupos políticos un mayor esfuerzo en la vía del diálogo y del consenso en vez de establecer mecanismos electorales “que debilitan a un órgano configurado para estar al servicio del ciudadano”<sup>295</sup>.

Hay que decir que, en 2008, el Parlamento de Navarra ha recuperado la mayoría de tres quintos para la designación del Defensor del Pueblo de Navarra por Ley Foral 3/2008<sup>296</sup>. Sería deseable que se restableciera también para la designación de los miembros del CoAN.

En cuanto al proceso concreto de designación establecido en 2005 se inicia con la propuesta de los Grupos Parlamentarios de hasta un máximo de cinco candidatos (artículo 23.2). Después, cada parlamentario foral puede votar como máximo tres nombres por papeletas, siendo elegidos las personas que mayor número de votos obtengan. Se trata de un sistema mayoritario de voto limitado que favorece al Grupo Parlamentario más fuerte. Esta fórmula, combinada con que los dos consejeros restantes son designados por el Gobierno de Navarra, complica la independencia de la institución –al menos desde un punto de vista teórico–, y ello por más que los miembros propuestos sean personas de relevantes méritos profesionales en los sectores audiovisual, cultural, universitario y asociativo.

Finalmente, los consejeros son nombrados por Decreto Foral del Gobierno de Navarra y deben tomar posesión de su cargo dentro de los 30 días naturales posteriores a la fecha de su nombramiento, prestando juramento o promesa de respetar en todo momento el Régimen Foral de Navarra, de acatar la CE y las leyes, y de cumplir fielmente las obligaciones propias de su cargo (artículo 7 EOFCoAN).

#### 4.3.2. Duración del mandato, reelección y cese

Los miembros del CoAN son designados por un plazo de seis años, que es común a otras instituciones navarras de designación parlamentaria, en particular al Defensor del Pueblo de Navarra<sup>297</sup>.

---

<sup>295</sup> Puede verse la referencia en el Informe Anual del CoAN de 2004; disponible en [[http://www.consejoaudiovisualdenavarra.es/sobre\\_coan/informes.htm](http://www.consejoaudiovisualdenavarra.es/sobre_coan/informes.htm)].

<sup>296</sup> BON, n. 29, de 3 de marzo de 2008.

<sup>297</sup> Sobre esta institución y, en particular, sus rasgos como comisionado del Parlamento de Navarra, VID. GALÁN LORDA, M., IGLESIA CHAMARRO, M. A. y SALVADOR ARMENDÁRIZ, M. A., *El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra. Análisis de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, antecedentes históricos y régimen jurídico de la institución*, Defensor del Pueblo de Navarra, Pamplona, 2004.

Con el fin de contribuir a la independencia del CoAN y a su desmarque de las legislaturas, junto al establecimiento de un mandato superior en dos años al máximo previsto para una Legislatura, la ley exige que la renovación del CoAN se haga por tercios cada dos años, excluyendo de los siete al Presidente (artículo 23).

En cuanto a la reelección de los miembros, la LF 18/2001 la limita a una sola vez. Con ello, el tiempo máximo de permanencia en el cargo se extiende hasta los doce años, que es un periodo de considerable extensión.

Por su parte, las causas de cese de los miembros del CoAN se recogen de forma tasada en el artículo 24 de la LF 18/2001, y son las siguientes:

- a) Expiración del plazo de su mandato.
- b) Renuncia.
- c) Fallecimiento.
- d) Incapacidad permanente para el ejercicio del cargo.
- e) Incompatibilidad sobrevenida o inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos.
- f) Condena en virtud de sentencia firme por delito doloso.

No parece que ninguno de los supuestos plantee problemas. En los casos de cese por expiración del plazo del mandato o renuncia, hasta el nombramiento de los nuevos consejeros, los cesantes continuarán en funciones hasta que se produzca las designaciones de quienes les sustituirán<sup>298</sup>.

Los miembros del CoAN son inamovibles, y no es posible ni remoción o revocación. En este aspecto, el estatuto de los miembros del CoAN se encuentra más reforzado que el de sus homólogos catalanes y andaluces, lo que –a nuestro juicio– debe valorarse positivamente, pues ya hemos señalado los problemas que pueden presentar tanto la libre revocación parlamentaria prevista en Cataluña, como –aunque en menor medida– la remoción por incumplimiento grave de las funciones previstas para los miembros del CAA<sup>299</sup>.

<sup>298</sup> Esta previsión no figuraba en la LF 18/2001, y se incluyó como art. 7 bis del EOFCoAN, por Acuerdo del CoAN de 19 de febrero de 2004.

<sup>299</sup> Esta fue una de las cuestiones modificadas en la tramitación parlamentaria de la LF 18/2001, pues la proposición recogía el cese por incumplimiento grave de las funciones, que debía ser apreciado por tres quintos del Pleno. Vid. art. 24 de la proposición de ley publicada en el BOPN, n. 37, de 27 de marzo de 2001.

### 4.3.3. Estatuto: derechos, deberes e incompatibilidades

Como no podría ser de otra manera, pensando en la independencia del CoAN, sus miembros no están sujetos a mandato imperativo alguno, y no pueden recibir instrucciones de ninguna autoridad. Resulta curioso que la LF 18/2001 recurra a esta expresión de prohibición de mandato imperativo tan propia del mandato parlamentario. El EOFCoAN insiste en reforzar la garantía de independencia de los consejeros al reconocerles como derecho el ejercer sus funciones con plena independencia y autonomía, según su criterio y sin recibir instrucciones de ninguna autoridad (artículo 12.a)).

El estatuto de los miembros del CoAN se completa en el artículo 12 del EOFCoAN e incluye los siguientes *derechos* de los Consejeros:

- Participar con voz y voto en todas las sesiones del Pleno.
- Obtener con la suficiente antelación la documentación e información necesarias para su pronunciamiento en los debates y votaciones.
- Presentar propuestas para su inclusión en el orden del día de las sesiones del Consejo, y solicitar al Presidente la convocatoria de las mismas.
- Participar en los grupos de trabajo que se puedan constituir en el CoAN y en la redacción de los dictámenes que se les encarguen por el Pleno.
- Recibir las dietas y compensaciones que reglamentariamente se establezcan, tanto por asistir a las sesiones de trabajo del Consejo como por participar como ponentes en los dictámenes.
- Disponer de los medios materiales y humanos necesarios para llevar a cabo sus funciones, de acuerdo con las decisiones adoptadas por el Pleno.
- Recibir a los ciudadanos o entidades que lo soliciten, así como convocarlos en las dependencias del Consejo, siempre que sea para tratar cuestiones propias de su cargo o de su representación.

Poco cabe señalar de estos derechos que integran el Estatuto de los consejeros, pues están dirigidos a hacer posible el correcto desempeño de la función que la LF 18/2001 les encomienda.

En lo que respecta a las *obligaciones* de los miembros del CoAN, se enuncian en el artículo 13 del EOFCoAN y son las siguientes:

- Ejercer sus funciones con objetividad e imparcialidad.

- Asistir a las sesiones del Consejo y comunicar la ausencia a las mismas al Presidente, con la suficiente antelación.
- Respetar las normas vigentes en cuanto a incompatibilidades.

Respetar las normas establecidas en cuanto al deber de reserva. En efecto, el EOFCoAN establece para los consejeros y el personal al servicio del CoAN el deber de secreto sobre las propuestas, acuerdos, deliberaciones, pareceres y votos emitidos mientras no se les haya dado publicidad. También están obligados a guardar secreto sobre las informaciones y datos a que hayan accedido por razón de su cargo (EOFCoAN, artículo 14).

Otro elemento que integra el estatuto de los miembros del CoAN es el relativo a las incompatibilidades. En particular, la condición de miembro es incompatible con las condiciones siguientes:

- a) Miembro del Gobierno de Navarra o alto cargo del mismo<sup>300</sup>.
- b) Cualquier cargo electo en las Instituciones de la Unión Europea, del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.
- c) Cualquier cargo directivo en partidos políticos o en organizaciones sindicales o empresariales.
- d) Miembro en ejercicio de la carrera fiscal o judicial.
- e) Cualquier cargo directivo en empresas que tengan, a su vez, directa o indirectamente, intereses en medios de comunicación de cualquier tipo, así como en empresas de publicidad o de producción de contenidos audiovisuales.
- f) La propiedad o titularidad por sí o mediante sustitución o apoderamiento, de más del 5 por 100 de las participaciones sociales o acciones de empresas de comunicación o publicitarias, de medios de comunicación, producción radiofónica o audiovisual.

Es un elenco importante de incompatibilidades. Véase que no se impide la afiliación a partidos políticos o sindicatos, sino los cargos directivos en los mismos. Por otra parte, si el candidato propuesto estuviera incurso en alguna incompatibilidad, la ley establece un plazo de dos meses para cesar en la misma. De no hacer-

---

<sup>300</sup> La Ley Foral 19/1996, de incompatibilidades de los miembros del Gobierno de Navarra y de los altos cargos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (según la redacción fijada por la Ley Foral 10/2007), señala en su art. 2 quiénes tienen la consideración de altos cargos.

lo así, el propio Consejo puede declarar al consejero “incompatible” por mayoría de dos tercios. En todo caso, siempre queda abierta la puerta al control jurisdiccional de estos actos.

#### **4.4. ORGANIZACIÓN DEL CoAN**

El CoAN es un órgano colegiado formado por el Presidente, el Consejero-Secretario y los Consejeros restantes (artículo 6 del EOFCoAN).

##### *4.4.1. Presidente, Vicepresidente y Consejero-Secretario*

El Presidente tiene un estatuto singular y su posición se ha visto reforzada con la aprobación del EOFCoAN. A diferencia del Presidente del CAC, designado por el Gobierno, en Navarra es elegido por cooptación de entre y por los miembros del Consejo, por mayoría de dos tercios en la sesión constitutiva del mismo, que preside el Consejero de mayor edad (artículo 23.4 de la LF 18/2001).

La ley establece que el mandato del Presidente tiene en todo caso una duración de seis años (artículo 23.8). Este precepto tiene un doble sentido. En primer lugar, la interpretación a priori más razonable es que pretende impedir la reelección y, en segundo lugar, reforzar al Presidente frente al texto inicial de la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista que preveía que el Presidente podía ser revocado de su cargo por decisión del Pleno del Parlamento en votación donde se apreciara por dos tercios<sup>301</sup>.

Con independencia del acierto o no de la previsión, el precepto ganaría en claridad si señalase el plazo de seis años como la duración máxima, sin posibilidad de reelección, eliminando la expresión “en todo caso”.

Por otra parte, si la LF 18/2001 hacía una atribución de funciones al CoAN, con la aprobación del EOFCoAN el Presidente ha visto crecer de forma importante el haz de funciones que le corresponde. Unas, ciertamente, se corresponden con las propias de quien ejerce la presidencia de los órganos administrativos colegiados, pero otras tienen carácter resolutorio en relación con la gestión del CoAN. Así, en virtud del artículo 9 del EOFCoAN corresponden al Presidente las funciones siguientes:

---

<sup>301</sup> La proposición de ley está publicada en el BOPN n 37, 27 de marzo de 2001 y las enmiendas en el BOPN n 67, 15 de junio de 2001.

- a) “Planificar, coordinar, impulsar y dirigir las actividades del Consejo Audiovisual de Navarra, así como la promoción y el alcance de sus objetivos y funciones.
- b) Ostentar la representación legal del Consejo Audiovisual de Navarra en cualesquiera actos y contratos, y frente a cualquier persona física y jurídica, pública o privada.
- c) Convocar y presidir las sesiones del Consejo Audiovisual de Navarra, fijar el Orden del día de las mismas, abrir y levantar las sesiones, moderarlas, proponer el despacho de asuntos que no figuren en el orden del día, autorizar la presencia de expertos o entidades relacionadas con la actividad audiovisual en las sesiones para que puedan ser escuchados por el Consejo Audiovisual de Navarra, dirimir los empates en las votaciones del Pleno, en su caso, mediante voto de calidad.
- d) Proponer al Pleno la distribución de los asuntos entre los miembros del Consejo Audiovisual de Navarra para su ponencia.
- e) Proponer al Pleno, para su aprobación, el encargo de informes a expertos ajenos al Consejo Audiovisual de Navarra.
- f) Reclamar de la autoridad o entidad correspondiente los antecedentes, pruebas y demás documentación necesaria para emitir informe, dictamen o ejercer la potestad sancionadora.
- g) Ordenar la publicación, disponer la ejecución y hacer cumplir los acuerdos del Consejo Audiovisual de Navarra.
- h) Proponer al Pleno la aprobación del anteproyecto de Presupuesto, así como la rendición de las cuentas anuales.
- i) Autorizar y disponer los gastos y ordenar los pagos y movimientos de fondos correspondientes, y ejercer las facultades atribuidas a los órganos de contratación con relación a los convenios y contratos celebrados por el Consejo Audiovisual de Navarra.
- j) Proponer al Pleno, para su consideración y aprobación, las propuestas de acuerdos y convenios de colaboración y cooperación.
- k) Proponer al Pleno el ingreso y participación en organismos de regulación del audiovisual.

- l) Proponer al Pleno las líneas generales de actuación en el ámbito de las funciones del Consejo.
- m) Ostentar la jefatura del personal al servicio del Consejo Audiovisual de Navarra, en los términos establecidos en la legislación aplicable al personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.
- n) Nombrar y destituir al Vicepresidente del Consejo Audiovisual de Navarra.
- ñ) Elevar al Pleno el informe anual para su aprobación.
- o) Cualquier otra función que le venga atribuida por la Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, por el presente Estatuto Orgánico, por la legislación vigente o por encargo del Pleno del Consejo Audiovisual de Navarra”.

La LF 18/2001 prevé, junto al Presidente, la existencia de un Vicepresidente y del Consejero-Secretario. Aquel es designado por el Presidente (artículo 23.4), a quien sustituye en caso de ausencia o enfermedad y ejerce las funciones que le encomiende el Presidente. Nuevamente estamos ante una función presidencial que destaca y subraya el papel del Presidente en el CoAN en el que importa insistir, pues a la vista de las funciones que le asigna el EOFCoAN podría ser conveniente reforzar los instrumentos de control del Pleno del CoAN, teniendo en cuenta que el mandato es durante un periodo dilatado y no existen ni instrumentos internos de control ni posibilidades de revocación.

El Consejero-Secretario es elegido por el Pleno del CoAN por el mismo procedimiento utilizado para la designación del Presidente. Aparte de sus funciones como Consejero, le corresponden las siguientes:

- a) Asesorar al Presidente en la confección del orden del día para las sesiones del Consejo.
- b) Levantar acta de las sesiones del Consejo.
- c) Expedir las certificaciones de las actas, acuerdos, informes y dictámenes del Consejo, con el visto bueno del Presidente.
- d) Llevar los libros de actas del Consejo, foliados y visados por el Presidente.

#### 4.4.2. *El Pleno. Funciones y adopción de acuerdos*

Siendo el CoAN un órgano con un número reducido de componentes, la normativa reguladora no prevé otro modo de funcionamiento que este, a diferencia del CAA, donde está previsto el funcionamiento en Comisión o Ponencia.

El Pleno está formado por el Presidente, el Vicepresidente, el Consejero-Secretario y el resto de los Consejeros. Para la válida constitución de este órgano es necesaria la presencia mínima de la mitad más uno de sus miembros, y es imprescindible que entre ellos estén el Presidente y Consejero-Secretario o quienes legalmente les sustituyan (artículo 17 del EOFCoAN).

Además de las funciones propias del CoAN, que se recogen en el artículo 26 de la LF 18/2001 –ya citadas y que se desarrollan en páginas posteriores–, el EOFCoAN asigna al Pleno otras funciones organizativas y de gestión:

- a) Elegir al Presidente y Secretario.
- b) Aprobar el Anteproyecto de Presupuesto anual.
- c) Gestionar el Registro de Titularidad de los Medios de Comunicación Audiovisuales.
- d) Aprobar la plantilla orgánica del Consejo y las bases de selección de personal.
- e) Aprobar las modificaciones presupuestarias.
- f) Autorizar la firma de convenios del CoAN.
- g) Autorizar al Presidente la firma de gastos superiores a 3.000 euros y la celebración de contratos con presupuesto superior y los plurianuales.
- h) Autorizar la participación del CoAN en organismos de regulación audiovisual nacionales e internacionales.

Las decisiones del Pleno requieren distintas mayorías según las cuestiones a las que afecten. En general, los acuerdos se adoptan por mayoría simple (más votos a favor que en contra), aunque el EOFCoAN exige mayoría absoluta para los acuerdos siguientes (artículo 21):

- a) La aprobación y modificación del Estatuto Orgánico y de Funcionamiento del Consejo.
- b) Acuerdos relativos a las adjudicaciones de licencias de emisión de televisión o radio.
- c) Sanciones muy graves.
- d) Aprobación del informe anual.

En caso de discrepancia, los Consejeros que difieren del parecer mayoritario pueden formular voto particular razonado por escrito, que se incorporará al acta (artículo 22 del EOFCoAN).

Por último, hay que decir que el Pleno celebra sesiones ordinarias, cuya convocatoria corresponde al Presidente. Las sesiones ordinarias se celebran con la periodicidad acordada por el Pleno. Además, el Pleno puede celebrar sesiones de carácter extraordinario a iniciativa del Presidente o a propuesta de al menos cuatro consejeros (artículo 19 del EOFCoAN). El contenido de las sesiones se recoge en las actas que deben ser aprobadas por el Pleno del Consejo en la sesión siguiente (artículo 23 del EOFCoAN).

## **DIRECCIÓN WEB DEL CONSEJO AUDIOVISUAL DE NAVARRA**

CoAN: [<http://www.consejoaudiovisualdenavarra.es/>].

## **BIBLIOGRAFÍA CITADA**

CAMPS, V., "Del Senado a la experiencia del Consejo Audiovisual de Cataluña", en *Telos*, n. 68, 2006.

GALÁN LORDA, M., IGLESIA CHAMARRO, M. A., y SALVADOR ARMENDÁRIZ, M. A., *El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra. Análisis de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, antecedentes históricos y régimen jurídico de la institución*, Defensor del Pueblo de Navarra, Pamplona, 2004.


IGLESIA CHAMARRO, M. A., "Análisis de las elecciones autonómicas del 13-J en Navarra", en *Revista de Derecho Político*, UNED, n. 46, 1999.

PÉREZ CALVO, A., y RAZQUIN LIZARRAGA, M., *Manual de Derecho Público de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2007, 3ª ed. revisada.

RAZQUIN LIZARRAGA, M., en AAVV., *Nuevas perspectivas y retos en el XXV aniversario del Mejoramiento del Fuero*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2007.

TORNOS MÁS, J., "El Consell de l'Audiovisual de Catalunya", en *Revista catalana de dret públic*, n. 34, 2007, pp. 157-186.





**5. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA  
ACTIVIDAD DEL CONSEJO  
AUDIOVISUAL DE NAVARRA**

**M. Amparo Salvador Armendáriz**



## 5.1. INTRODUCCIÓN

El presente análisis pretende profundizar en el conocimiento del Consejo Audiovisual de Navarra (CoAN) a partir del estudio del régimen jurídico aplicable a su actividad. Dicho régimen está determinado principalmente por lo dispuesto en la LF 18/2001<sup>302</sup> y está completado por el EOFCoAN, que fue aprobado por el Pleno del CoAN, mediante Acuerdo del 6 de mayo de 2003<sup>303</sup>.

La LF 18/2001 optó por la creación de un ente personificado, a imagen del que ya existía en Cataluña en el momento de dictarse la norma, como el instrumento institucional adecuado para ejercer las competencias que la Comunidad Foral de Navarra tiene atribuidas en materia de “radiodifusión sonora y televisiva”, en virtud del artículo 55.1 de la LORAFNA.

Al margen de las consideraciones que puedan hacerse en el correspondiente momento acerca de la configuración legal del CoAN como “órgano independiente”<sup>304</sup>, lo cierto es que para comprender mejor el alcance de la independencia de la institución es necesario hacerlo a partir de la disección de su régimen jurídico.

Con todo, como habrá ocasión de ver a lo largo de esta colaboración, del análisis concreto del régimen de funcionamiento del CoAN podrá deducirse la existencia de importantes diferencias entre el modelo catalán del CAC –en su última ver-

---

<sup>302</sup> BON n. 86, de 16 de junio de 2001.

<sup>303</sup> BON n. 72, de 9 de junio de 2003.

<sup>304</sup> Así es como lo califica la LF 18/2001, en su art. 20.1. En el art. 21.1 de dicha Ley, al concretar la naturaleza jurídica del CoAN, el legislador ha optado por expresarse del siguiente modo: “El Consejo Audiovisual de Navarra se configura como un ente de derecho público, con personalidad jurídica propia, independiente de las Administraciones públicas, con plena capacidad, y autonomía orgánica y funcional para el ejercicio de sus funciones”.

sión, de la Ley de Comunicación Audiovisual de Cataluña, 22/2005, de 29 de diciembre<sup>305</sup>– y el modelo institucional diseñado por la LF 18/2001.

El presente estudio analiza, de una parte, las funciones que la LF 18/2001 ha encomendado al CoAN, así como las potestades que le ha atribuido con objeto de hacer realidad las funciones encomendadas.

Finalmente, completa este análisis una referencia relativa al régimen de control de la actividad del CoAN, tanto de sus actuaciones de contenido jurídico –esto es, al control judicial– como al posible control de aquellas actuaciones del CoAN que carecen de eficacia jurídica y que, por lo tanto, habrá que encomendar al Parlamento como órgano político de representación democrática.

## 5.2. FUNCIONES DEL CONSEJO AUDIOVISUAL DE NAVARRA

Con carácter general, el artículo 20 de la LF 18/2001 da cuenta de cuáles son las funciones que en la Ley se encomiendan al CoAN, siendo estas las de: a) garantizar y promover el respeto a los valores y principios constitucionales, y, en especial, la protección del pluralismo, la juventud y la infancia; b) garantizar también los derechos de los usuarios de la comunicación social; en este sentido, velar por la transparencia en la titularidad de los medios audiovisuales y hacer las funciones de órgano mediador entre los intereses de la industria audiovisual y los intereses socioculturales; y, finalmente, c) velar por el cumplimiento de la legislación, las reglamentaciones y cualesquiera otras normas reguladoras de la producción, programación y publicidad, en el sector audiovisual en Navarra<sup>306</sup>.

Estas funciones, que la LF 18/2001 encarga al CoAN, se circunscriben lógicamente al ámbito objetivo y subjetivo de aplicación de la propia norma. El artículo 2 de la norma foral recuerda que la Ley “se aplica a los servicios de radiodifusión sonora y televisiva cuyos ámbitos de cobertura, cualquiera que sea el medio de transmisión empleado, no sobrepasen los límites territoriales de la Comunidad Foral de Navarra, in-

<sup>305</sup> La regulación vigente del CAC es el resultado de un proceso de modificaciones sucesivas que arranca de 1996 –Ley catalana 8/1996, de 5 de julio–, fecha en la que apareció por primera vez el CAC, entonces todavía sin personalidad jurídica diferenciada. Para conocer la evolución institucional y funcional del CAC, vid. TORNOS MÁS, J., “El Consell de l’Audiovisual de Catalunya”, en *Revista catalana de dret públic*, n. 34, 2007, pp. 157-186. Este número está dedicado monográficamente al tema de las Autoridades del Audiovisual.

<sup>306</sup> En idéntico sentido se expresa el art. 3 EOFCoAN.

cluyéndose la cobertura limitada al ámbito de la Comunidad Foral de Navarra realizadas por medios de comunicación cuyo ámbito de cobertura sea superior. También será aplicable a los servicios de radiodifusión sonora y televisiva cuya prestación se realice directamente por la Comunidad Foral de Navarra o por operadores a los que ésta haya conferido un título habilitante dentro del ámbito autonómico”.

Si se tiene en cuenta que uno de los argumentos más solventes para promover la creación de entes dotados de independencia en este sector, al igual que en otros, es la necesidad de garantizar la separación entre regulador y regulados en aquellos sectores económicos en los que hay presencia de operadores públicos<sup>307</sup>, y dado que la LF 18/2001 está contemplando precisamente esa posibilidad, se puede entender que el legislador foral optase por el modelo de Consejo Audiovisual. Con todo, la mención al principio de separación no es el único argumento, puesto que también se opta por este modelo de organización institucional en el caso de la ordenación de sectores o actividades en las que están en juego derechos fundamentales<sup>308</sup>.

Resulta curioso, no obstante, recordar que la Comunidad Foral de Navarra no cuenta con servicios de radiodifusión sonora y televisiva de titularidad pública propios. Por lo demás, el ámbito de aplicación de la Ley y, en consecuencia, de las funciones ejercidas por el CoAN, se encuentra limitado por el principio de territorialidad, como no podía ser de otra manera.

En el caso de los servicios de radiodifusión sonora y televisiva, la competencia de la Comunidad Foral, como ya se ha señalado, arranca de lo dispuesto en el artículo 55.1 de la LORAFNA<sup>309</sup>, teniendo en cuenta, por otra parte, el marco del re-

---

<sup>307</sup> Vid., en este sentido, TORNOS MÁS, J., “El Consell de l’Audiovisual de Catalunya”, óp. cit., p. 158, cuando trata del fenómeno de la regulación en sectores liberalizados. También del mismo autor, y en relación con la necesidad de evitar una intervención directa del Estado, vid. “La potestad normativa de las autoridades administrativas independientes: el caso del Consell Audiovisual de Catalunya”, en *Derecho privado y Constitución*, n. 17, 2003, p. 483. También, PAREJO ALFONSO, L., “La potestad normativa de las Administraciones independientes”, en *Administración Instrumental. Libro Homenaje a Clavero Arévalo*, Tomo I, Civitas, Madrid, 1994, p. 636. Sobre el principio de separación entre regulador y regulados, como exigencia del principio de paridad de trato entre empresas públicas y privadas, vid. SALVADOR ARMENDÁRIZ, M. A., *Banca pública y mercado. Implicaciones jurídico públicas de la paridad de trato*, INAP, Madrid, 2000, pp. 332 y ss.

<sup>308</sup> Este es el caso de la Agencia Española de Protección de Datos de Carácter Personal.

<sup>309</sup> En relación con la interpretación de las implicaciones que este precepto de la LORAFNA puede tener, puede verse el comentario del mismo que dedica BRAVO Y FERNÁNDEZ DE ARAOZ, P., en SANTAMARIA PASTOR, J.A., (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, pp. 577-592.

parto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas que resulta de los artículos 149.1.21 y 149.1.27 de la CE, a la luz de la interpretación que en su día hiciera el TC, entre otras, en su Sentencia 168/1993, de 28 de mayo<sup>310</sup>.

Una vez señalado a grandes rasgos el papel que la LF 18/2001 ha querido reservar al CoAN en el contexto de las competencias que Navarra posee en materia audiovisual, conviene distinguir las concretas funciones que se le encomiendan antes de pasar a analizar las potestades e instrumentos jurídicos con los que se le dota para lograr satisfacer dichas funciones.

### *5.2.1. Función consultiva en el sector audiovisual de Navarra*

La compleja realidad de la actividad audiovisual o de los servicios de lo audiovisual –radio y televisión– ha llevado a plantear la necesidad de promover la creación de entes dotados de la especialización técnica y sectorial imprescindible. Así, la tarea del poder público –representado en este caso por el CoAN– no contempla sólo la clásica actividad de policía o de ordenación, sino que requiere de otro tipo de manifestaciones, no coactivas, y sí de información, orientación, promoción, etc.<sup>311</sup>.

Es en este contexto en el que hay que situar la función consultiva que la Ley otorga al CoAN. Esta labor se manifiesta, como veremos más adelante, entre otras formas, en la potestad de emitir informes. En el ejercicio de esta función, el destinatario de la actividad del CoAN es, en primer lugar, la propia Administración Foral de Navarra.

También el Parlamento será, en su caso, destinatario de la función consultiva del CoAN, ya sea a iniciativa del Gobierno de Navarra o del propio Parlamento, en el supuesto de que así lo acuerde la Junta de Portavoces, dos grupos parlamentarios o la quinta parte de los parlamentarios forales (artículo 26.1. a) de la LF 18/2001).

<sup>310</sup> En relación con el reparto de competencias en esta materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, vid. TORNOS MÁS, J., “El Consell de l’Audiovisual de Catalunya”, óp. cit., y las referencias que allí se contienen en relación con los recursos de inconstitucionalidad que aún están pendientes de resolver en relación con el CAC.

<sup>311</sup> Así lo manifiesta TORNOS MÁS, J. cuando distingue el papel de la reglamentación y el de la regulación, vid. “La potestad normativa de las autoridades...”, óp. cit., p. 483.

Los informes así solicitados podrán versar sobre las materias relacionadas con la legislación y la normativa del sistema audiovisual, así como con su situación y previsión de carácter técnico, teniendo como resultado documentos orientadores de las políticas públicas en materia audiovisual. Abundando en esta función de carácter consultivo, el CoAN podrá también realizar estudios sobre el sistema audiovisual (artículo 26.1. i)) sin necesidad de que medie la solicitud de una instancia pública, por tanto, a resultas de su propia iniciativa. En esta ocasión, el destinatario será el público en general, incluidos, en su caso, los propios poderes públicos que obtendrán por esta vía información especializada del sector<sup>312</sup>.

En el ejercicio de su función consultiva –al igual que en el resto de funciones–, la LF 18/2001 prevé que el CoAN pueda buscar el auxilio del Consejo Asesor del Telecomunicaciones<sup>313</sup> así como el del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en Navarra<sup>314</sup>. También se contempla que pueda acudir a otras instituciones, entidades o personas con notoria competencia técnica en los asuntos que vayan a ser objeto de consulta, para completar su asesoramiento (artículo 26.2 LF 18/2001). De hecho, la flexibilidad para buscar la interlocución con otros agentes, de diversa naturaleza, que operan en el sector es una de las características de esta figura a nivel comparado.

La tarea de asesoramiento especializado en el sector de lo audiovisual ofrece además otros perfiles más concretos y vinculados a la acción ejecutiva. Es el caso de la emisión de informes preceptivos respecto de las propuestas de pliegos de condiciones planteadas por el Gobierno de Navarra, consultas que han de formularse con carácter previo a la convocatoria de cada concurso de adjudicación de concesiones de televisión y radio (artículo 26.1. c)). El ejercicio de la función consultiva del CoAN se hace también obligatorio en el caso del otorgamiento de concesio-

---

<sup>312</sup> Como ha señalado TORNOS MÁS, es característica de la regulación el que “no suele acudir a mecanismos coactivos, primando el informe, el consejo, la mediación”, *ibíd.*

<sup>313</sup> La creación de este Consejo estaba prevista en el art. 70 de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, que ha sido modificado por la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social. Con posterioridad, el Real Decreto 1029/2002, de 4 de octubre, estableció su composición y régimen de funcionamiento.

<sup>314</sup> El Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en Navarra está regulado en la Ley Foral 2/1985, de 4 de abril, de creación y regulación de dicho Consejo, norma que con posterioridad ha sido modificada en dos ocasiones: la primera por la Ley Foral 15/1999, de 19 de abril, y la segunda por la Ley Foral 3/2005, de 7 de marzo. El Reglamento que completa la regulación de este Consejo Asesor fue aprobado por Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 18 de febrero de 1988, y posteriormente modificado por el Decreto Foral 45/2003, de 3 de marzo.

nes de radio y televisión, como en el de su renovación. En este supuesto, además, la LF 18/2001 exige que el informe emitido sea positivo –o, en su caso, devolver la propuesta al Gobierno, en lo que es una suerte de derecho de veto–, una circunstancia que obliga a reflexionar sobre la verdadera naturaleza de esta función, más próxima al ejercicio de una potestad de autorización que al mero papel de asesoramiento técnico-especializado (artículo 26.1. d) de la LF 18/2001), y por lo tanto vinculada a la función de ordenación sectorial. En su momento volveré con más detalle sobre esta cuestión.

### 5.2.2. *Función ordenadora, de supervisión y control*

En conexión con lo arriba expuesto, otra de las importantes funciones que la LF 18/2001 encomienda al CoAN y que se deduce de lo previsto en su artículo 20, es la que menciona su papel en la garantía de los valores y principios constitucionales –en particular, pluralismo, juventud e infancia–, de los derechos de los usuarios de la comunicación social en materia de transparencia de la titularidad y, en general, en la tarea de velar por el cumplimiento de la legislación, las reglamentaciones u otras normas reguladoras de la producción, programación y publicidad. En este sentido, el CoAN aparece como una administración especializada, encargada de la supervisión y control del cumplimiento de un conjunto de normas que afectan al sector audiovisual.

Una de las principales dificultades que destacan al analizar esta función del CoAN está vinculada con el difícil reparto de competencias, funciones y materias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en esta cuestión, y, por consiguiente, con la complejidad del grupo normativo regulador del sector.

Esta situación ha sido ya puesta de manifiesto por la jurisprudencia constitucional, en la ya citada Sentencia del TC 168/1993, en la medida en que en la regulación de la actividad audiovisual sonora y televisiva concurren, de un lado, los aspectos técnicos –uso del espacio radioeléctrico y otras formas de emisión– que caen dentro de la competencia exclusiva estatal sobre la telecomunicaciones (artículo 149.1.21 de la CE) y, de otro, los aspectos de la radiodifusión que conectan con el contenido de las libertades y derechos fundamentales del artículo 20 de la CE, en los que “prevalece la consideración de la radio y la televisión como medio de comunicación social”<sup>315</sup>, un aspecto cuya regulación se enmarca en el contexto de las previsiones del artículo 149.1.27 de la CE.

<sup>315</sup> Vid. F.J. 4º de la STC 169/1993, de 28 de mayo.

Pues bien, es en este segundo aspecto en el que van a tener un espacio propio las competencias de la Comunidad Foral. La CE ha previsto que las Comunidades Autónomas puedan incorporar entre sus competencias facultades relativas al “desarrollo y ejecución”, además de la regulación autonómica de desarrollo de las “normas básicas” del régimen de radio y televisión, y, en general, de los medios de comunicación social (artículo 149.1.27 CE). En este contexto hay que interpretar el artículo 55.1 de la LORAFNA<sup>316</sup>.

Con todo, el grupo normativo aplicable a la actividad que desarrollan radios y televisiones con ámbito de actuación limitado al territorio de la Comunidad Foral de Navarra, y cuyo cumplimiento se encomienda al CoAN, se configura como una realidad compleja. La propia LF 18/2001 concreta algunos de los elementos importantes de ese régimen jurídico, como es el caso de la promoción, difusión y producción de determinados programas de radio y televisión (artículo 4 y ss.), de la publicidad, la televenta y el patrocinio en televisión (artículo 7 y ss.), de la protección de los menores (artículo 15 y ss.), y de los derechos de los espectadores a la información (artículo 17 y ss.).

En este contexto, la LF 18/2001 cita expresamente (artículo 11.9) el marco jurídico establecido por la Ley 25/1994, de 12 de julio<sup>317</sup>, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE, sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva<sup>318</sup>, esto es, la que se viene conociendo como Directiva de Televisión Sin Fronteras. El 11 de noviembre de 2007, el Parlamento y la Comisión aprobaron una nueva Directiva, la 2007/65/CE, que viene a modificar aquella y que, por tanto, constituye el marco jurídico comunitario de referencia a la espera de que el Gobierno español proceda a su oportuna transposición, antes de diciembre de 2009.

Por su parte, el artículo 3 de la LF 18/2001 enumera los principios que habrán de respetar los servicios de radio y televisión en sus emisiones y programación, de-

---

<sup>316</sup> Como bien señala FERNÁNDEZ FARRERES, G., en “*El paisaje televisivo en España. Características e insuficiencias del ordenamiento de la televisión*”, Aranzadi, Elcano (Navarra), 1997, p. 42, nota 26.

<sup>317</sup> Modificada posteriormente por la Ley 22/1999, de 7 de junio, a resultas, de nuevo, de adaptar la normativa española a las últimas modificaciones comunitarias.

<sup>318</sup> En relación con la Directiva de Televisión Sin Fronteras y su posterior transposición por la legislación española, vid., por todos, SOUVIRON MORENILLA, J. M., *Derecho público de los medios audiovisuales: radiodifusión y televisión*, Comares, Granada, 1999, pp. 499 y ss.

terminando así el marco interpretativo en el que habrá de situarse la tarea o función ordenadora, y de supervisión y control, que la Ley encomienda al CoAN. En este contexto, la LF 18/2001 menciona expresamente la dignidad de la persona, sus derechos y el libre desarrollo de su personalidad (artículo 10 CE), debiendo garantizar la libertad ideológica, cultural, social, religiosa y de culto<sup>319</sup> en sus emisiones, al tiempo que deben garantizar el derecho a expresar, difundir y comunicar o recibir libremente los pensamientos, ideas y opiniones, sin más limitaciones que las que establezcan las leyes orgánicas que regulen tales derechos y libertades fundamentales, en alusión a las previsiones del artículo 20.1.a) de la CE. La LF 18/2001 no sólo menciona expresamente estos derechos fundamentales, por otra parte directamente vinculados a la actividad de los medios de comunicación audiovisual, también cita el respeto al honor, la intimidad, la propia imagen, la fama y la vida privada de las personas, en alusión al artículo 18.1 de la CE, así como, en general, los derechos y libertades que reconoce y garantiza el texto constitucional.

Resulta, con todo, curioso el cambio de perspectiva que plantea la LF 18/2001 al mencionar los derechos fundamentales –en su origen histórico, formulados como derechos de los ciudadanos frente a los poderes públicos– al proponerlos ahora como principios que han de informar el comportamiento de un determinado tipo de agentes sociales –los medios audiovisuales de comunicación–, al tiempo que se reafuerza el papel o función de los poderes públicos, en este caso el CoAN, como garantes de dichos derechos. Este cambio de perspectiva no deja de ser una muestra del cambio que va del modelo de Estado liberal al del Estado social de derecho, y de la modificación de la posición relativa en la que se encuentran, de un lado, los poderes públicos y de otro los ciudadanos. Los poderes públicos han pasado de ser meros garantes formales de los derechos y libertades, a convertirse en responsables de que dichos derechos sean reales y efectivos<sup>320</sup>.

Junto con estos principios orientadores y limitadores, de clara inspiración constitucional, de las emisiones realizadas por las entidades y concesionarios que prestan servicios de televisión y radio en Navarra, el artículo 3 de la LF 18/2001 cita otros como son: el respeto al pluralismo político, religioso, social, ideológico y lin-

<sup>319</sup> Se recoge así, en el art. 3 a) de la LF 18/2001, el derecho fundamental a la libertad de pensamiento, en una versión que podríamos calificar como actualizada del art. 16.1 CE, ya que ahora se menciona también la libertad social y cultural.

<sup>320</sup> SCHMIDT-ASSMANN, E., *La teoría general del Derecho administrativo como sistema*, INAP/Marcial Pons, Madrid, 2003, pp. 23-26.

güístico (artículo 3 *d*))<sup>321</sup>; la protección de la juventud y la infancia (artículo 3 *f*))<sup>322</sup>; la objetividad, veracidad e imparcialidad de las informaciones, así como la separación entre informaciones y opiniones, la identificación de quienes sustenten estas últimas y su libre expresión (artículo 3 *e*))<sup>323</sup>; y el respeto al principio de igualdad ante la Ley sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquiera otra condición o circunstancia personal o social (artículo 3 *h*))<sup>324</sup>. Como puede apreciarse, también en estos supuestos la razón de ser de estos preceptos guarda estrecha conexión con los mandatos constitucionales.

Otra cuestión son los principios mencionados en las letras *c*) y *d*) del artículo 3 de la LF 18/2001, en los que el legislador foral cita, de un lado, el respeto a la identidad, instituciones y símbolos de la Comunidad Foral de Navarra, presentando y representado en todo momento el territorio de la Comunidad Foral como una realidad propia y diferenciada tanto en sus aspecto gráficos como en sus descripciones, de conformidad con el ordenamiento jurídico<sup>325</sup> y, de otro, la promoción de los intereses de la Comunidad Foral, impulsando para ello la participación de sus grupos sociales, con objeto de fomentar, promover y defender la cultura y la convivencia en este ámbito.

El primero de los principios recogidos (en la letra *c*)), vinculados a la identidad y representación de Navarra, no se explica si no es en conexión con la existencia de viejos conflictos<sup>326</sup> –y también nuevos<sup>327</sup>– en relación con este asunto. Tema dis-

<sup>321</sup> Consecuencia y concreción para este ámbito del valor del pluralismo político que reconoce el art. 1 CE, y que se inspira también lo dispuesto en el art. 20.3 en relación con los medios de comunicación social dependientes de los poderes públicos, y que menciona expresamente el pluralismo de la sociedad y el respeto a las diversas lenguas.

<sup>322</sup> Vid., en este sentido, el art. 20.4 de la CE, y, en relación con él, el art. 39 de la CE.

<sup>323</sup> En este caso, la LF 18/2001 alude expresamente a los límites que establece el art. 20.4 de la CE.

<sup>324</sup> Por tanto, con referencia implícita al art. 14 de la CE.

<sup>325</sup> En este sentido, hay que interpretar la Resolución del Parlamento de Navarra, de 13 de marzo de 2008, aprobada por unanimidad del los grupos políticos con representación en el Parlamento, por la que se insta al Gobierno de Navarra a gestionar la posibilidad de firmar convenios con las Comunidades Autónomas colindantes, en relación con los canales regionales de TDT, “siempre que se respete al identidad institucional de Navarra”.

<sup>326</sup> De hecho, la STC 95/1985, de 29 de julio, recaída en un conflicto positivo de competencia con el País Vasco, abordó precisamente la utilización por parte de la Comunidad vecina del escudo de armas de Navarra en uno de los cuarterones, en su correspondiente escudo, siendo declarada tal medida como inconstitucional.

<sup>327</sup> Ciertamente, la preocupación por el uso de los símbolos está detrás de la aprobación de la Ley Foral 24/2003, de 4 de abril, de símbolos de Navarra.

tinto será la oportunidad de encomendar al CoAN la tarea de garantizar el cumplimiento de este principio de la programación a través de medidas de carácter ejecutivo –por ejemplo, vía imposición de sanciones<sup>328</sup>–, pues *de facto* esta regulación podría suponer una limitación en el ejercicio de la libertad de pensamiento más allá de lo dispuesto por las Leyes, límite que no es ni debe ser otro que la CE y el Código Penal.

Diferente es la valoración del apartado *d)* del artículo 3, ya que en este caso no se trata tanto de un límite negativo a los contenidos de las emisiones, cuanto de una medida de promoción y fomento, de menor incidencia por tanto en el ejercicio de un derecho constitucional fundamental como es el derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones, en este caso a través de los medios de comunicación audiovisual sonora y televisiva.

A los anteriores principios, con sus correspondientes desarrollos legales, cuyo cumplimiento la LF 18/2001 encomienda al CoAN, se viene a unir la función de control de la transparencia de la titularidad de los medios de comunicación audiovisual prevista en los arts. 20.2 y 28 de la norma foral, mediante la llevanza y el mantenimiento del correspondiente Registro, competencia a cuyos aspectos procedimentales me referiré más adelante.

### 5.2.3. *Función mediadora y arbitral*

Otra de las funciones que la LF 18/2001 ha encomendado al CoAN es la función arbitral a la que hace referencia la norma en su artículo 20.2, cuando menciona que el CoAN “hará las funciones de órgano mediador entre los intereses de la industria audiovisual y los intereses socioculturales”.

En concreto, la LF 18/2001 expresamente prevé la actuación del CoAN “mediante convenio previo”, y en el ejercicio de su función arbitral, “para hacer efectivo el derecho de rectificación y evitar la contraprogramación”, actividad que llevará a cabo en los términos previstos por el EOFCoAN (artículo 26.1.k)<sup>329</sup>. El Estatuto, por

---

<sup>328</sup> Téngase en cuenta que, en virtud del art. 19. 2 *b)*, el incumplimiento de lo dispuesto en el art. 3.c) puede ser calificado como infracción grave, y el incumplimiento, establecido en resolución firme de dos o más veces en un año de dichos principios de la programación, incluso puede llegar a ser muy grave (art. 19.4.g)). Sobre las infracciones recogidas en esta Ley Foral me remito a lo que se dice más adelante.

<sup>329</sup> Vid. art. 26.1.k) de la Ley Foral 18/2001.

su parte y como habrá ocasión de comentar después, ha completado esta previsión y regulado esta función mediante el establecimiento del correspondiente procedimiento de arbitraje y mediación, con expresa referencia a la Ley 36/1988, de 5 de diciembre, de Arbitraje, como marco jurídico en el que se desarrollará esta actividad. Es razonable pensar que el marco jurídico del arbitraje se ajustará a la norma vigente en cada momento y que, en la actualidad, está contenida en la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje.

Esta función arbitral encaja sistemáticamente con el modelo de una entidad que, como el CoAN, busca actuar desde una posición neutral e independiente, no sólo frente al poder ejecutivo –en este caso del Gobierno de Navarra– sino, además, frente a los grupos de interés que operan en la actividad audiovisual. Esto es, medios de comunicación audiovisual, productores de servicios, consumidores de dichos servicios y productos, y otros interesados en la actividad audiovisual.

#### 5.2.4. Función de interlocutor autorizado en el sector audiovisual

Junto con la función arbitral de carácter formalizado anteriormente señalada, y en virtud de la posición del CoAN ante los operadores e interesados en la actividad audiovisual, la LF 18/2001 también contempla el ejercicio del CoAN de una función de interlocutor autorizado en el sector audiovisual. Esta función se vincula, al igual que en el caso de la función arbitral, en la presunción y reconocimiento de una cierta *auctoritas* del CoAN.

Esta *auctoritas* tendría, de nuevo, su fundamento en la neutralidad y posición independiente del Consejo, así como en la especialización técnica de su labor. La consolidación de una posición así requerirá, sin duda, en primer lugar, la experiencia desarrollada a lo largo de un cierto periodo de tiempo y, en segundo término, el acierto en sus decisiones, además de un ejercicio transparente de su actividad, requisito *sine qua non* de la pretendida y buscada neutralidad<sup>330</sup>.

La LF 18/2001 reconoce implícitamente esta función de interlocución en varios momentos.

Así, cuando el artículo 26.1.h) encomienda al CoAN la presentación anual de un informe de actividad ante el Parlamento, menciona expresamente su papel de es-

---

<sup>330</sup> La página web institucional es, en la actualidad, la primera herramienta de transparencia. Sobre el particular, me remito a la página en Internet del CoAN: [<http://www.consejoaudiovisual.denavarra.es/index.htm>].

pectador de primera fila sobre el “desarrollo, los problemas y dificultades del sistema audiovisual, con especial atención a sus contenidos y, de entre ellos, a los temas que afectan al pluralismo, la educación, infancia y juventud y dignidad de las personas”.

Como puede apreciarse, el papel que la LF 18/2001 otorga al Informe Anual no es sólo el de dar cuenta de la actividad de la institución, sino el de aportar información, hacer balance de situación de cómo se encuentra el sector. No es una tarea de valoración estrictamente jurídica –ya que de ser así, llevaría al CoAN a actuar por otras vías, como por ejemplo, vía sancionadora, actuación que entraría en el capítulo de dación de cuentas de la actividad realizada–, sino una tarea valorativa, en virtud, de su posición de espectador neutral y cualificado en el sector.

Otra manifestación de este papel de interlocución con el sector es el que lleva a cabo el CoAN a través de su servicio de tramitación de reclamaciones y quejas. En concreto, el artículo 30 del EOFCoAN ha desarrollado la previsión contenida en el artículo 26.1.t) de la LF 18/2001, que contempla la posibilidad de que el CoAN recoja “las demandas y quejas de las asociaciones ciudadanas y de telespectadores y usuarios, y mantener una constante y fluida relación con estos sectores”.

El Estatuto ha previsto que cualquier persona –esto es, con carácter individual–, así como las asociaciones ciudadanas y de telespectadores y usuarios –por tanto, también con carácter colectivo<sup>331</sup>–, puedan dirigir al CoAN “quejas y demandas”.

Entiendo, según establece el Estatuto, que cabe la posibilidad de que cualquier persona se dirija al CoAN para presentar una queja o demanda. El Estatuto habría hecho así una interpretación aclaratoria de la regulación establecida por la LF 18/2001, la cual no deja claro si la presentación de las quejas podrá ser sólo facultad de las asociaciones, ya sea de ciudadanos, ya sea de telespectadores y usuarios o si, por el contrario, lo que se está distinguiendo en la LF 18/2001 es entre asociaciones ciudadanas –del tipo que sea–, y telespectadores y usuarios individualmente considerados. Otra redacción del precepto legal hubiese sido, sin duda, deseable.

Al margen de esta oportuna aclaración de la LF 18/2001 hecha por el EOFCoAN, formulada por otro lado en sentido extensivo –al habilitar esta posibilidad a cualquier persona–, el artículo 30.2 de la norma reglamentaria estatutaria añade algu-

<sup>331</sup> Vid. art. 30.1 del EOFCoAN.

nos requisitos formales –así por ejemplo, que la presentación de la queja o demanda se realice “por escrito dirigido al Consejo Audiovisual de Navarra”– junto con otros de carácter material –indicando cuál debe ser el contenido de dicho escrito<sup>332</sup>–. El artículo 30.3 remite a la Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), con objeto de completar el régimen jurídico de estas “quejas y demandas”.

Pero ¿qué son estas quejas y demandas? ¿Cuál es su naturaleza jurídica? ¿Son acaso manifestación del derecho constitucional de petición? ¿Son denuncias, en su caso, susceptibles de instar la apertura de procedimientos sancionadores por parte del CoAN? ¿O son, tal vez, verdaderas solicitudes dirigidas al CoAN que ponen en marcha la apertura de procedimientos administrativos a instancia de parte y que hacen nacer la obligación de resolver del CoAN? La lectura del artículo 30 del EOFCoAN suscita muchas más dudas que certezas. Me inclino a pensar que estamos en presencia de denuncias de comportamientos contrarios a lo previsto en la LF 18/2001 que pueden llevar a la iniciación de oficio de procedimientos sancionadores.

Sin embargo, lo cierto es que ni la Ley ni el Estatuto que la completan hacen mención alguna al contenido de esas quejas y demandas. La cuestión es qué pasa si su contenido no se corresponde con la denuncia de una actividad ilícita, ¿qué obligaciones contrae el CoAN frente al quejoso o demandante? Quizá aquí nos encontramos más próximos a una manifestación del derecho fundamental de petición<sup>333</sup>. Tampoco es clara la distinción entre queja y demanda, ni de su distinción se derivan en la LF 18/2001 ni en el EOFCoAN consecuencia jurídica alguna.

En todo caso, el papel del CoAN como receptor de quejas y demandas manifiesta, como se ha comentado, su función de interlocutor autorizado en el sector audiovisual. Una conclusión que refuerza la lectura del artículo 26.1.q) de la

---

<sup>332</sup> En concreto: identificación de quién presenta el escrito, medio y lugar, a efectos de notificaciones; hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud, lugar y fecha; y firma del solicitante. Es razonable pensar que, si en un futuro tienen lugar modificaciones del EOFCoAN, podría incluirse la posibilidad de que las quejas y demandas puedan presentarse por vía electrónica; de hecho, con carácter general esta opción está ya contemplada en la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, para la Implantación de la Administración Electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

<sup>333</sup> Sobre el derecho fundamental de petición y su desarrollo legislativo, puede verse *in extenso*, GONZÁLEZ NAVARRO, F. y ALENZA GARCÍA, J.F., *Derecho de petición. Comentarios a la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de diciembre*, Civitas, Madrid, 2002.

LF 18/2001, que encomienda al CoAN no sólo la tarea de asesorar e informar a los operadores para facilitar el cumplimiento de la legislación vigente, sino, además, “poner en su conocimiento las quejas formuladas por los usuarios”.

La posibilidad de ejercer la acción de cese y rectificación a los operadores de la actividad audiovisual regulada en la Ley General de Publicidad que prevé el artículo 26.4 de la LF 18/2001, supone, a mi juicio, otra manifestación de ese papel de interlocución entre la sociedad y el sector<sup>334</sup>. Esta posibilidad viene a completar el ciclo de una función que arranca de una tarea de interlocución –y mediación, por qué no– que ha de llevarle al CoAN, previamente, a “solicitar de los anunciantes y empresas audiovisuales, por iniciativa propia o a instancia de los interesados, el cese o la rectificación de la publicidad ilícita o que induzca a confusión o engaño” (artículo 26.1.r)).

La función de interlocutor privilegiado del CoAN entre los diversos intereses en juego en el sector audiovisual –públicos y privados, e incluso entre privados– se deja sentir también en otros aspectos de la actividad del CoAN, como es por ejemplo la realización de estudios (artículo 26.1.i))<sup>335</sup>, o su papel de impulsor de ciertas actividades o servicios, como puede ser la que se menciona en el art. 26.1.o) de promover la adopción de normas de autorregulación en el sector.

<sup>334</sup> Al igual que en el caso de la referencia a la Ley de Arbitraje, también en el caso de la Ley General de Publicidad es necesario apuntar la necesaria adaptación al derecho vigente. La Ley Foral 18/2001, al igual que el EOFCoAN, mencionan expresamente la Ley 34/1988, de 11 de noviembre. Con posterioridad a la fecha de aprobación de la Ley Foral aquí comentada, el legislador estatal modificó la Ley General de Publicidad. En concreto, mediante la Ley 39/2002, de 28 de octubre, de transposición al ordenamiento jurídico español de diversas Directivas comunitarias en materia de protección de los intereses de los consumidores y usuarios, que precisamente modificó su art. 29, con expresa mención a los sujetos que podrán interponer la acción de cesación.

<sup>335</sup> Los informes anuales hechos públicos hasta la fecha por el propio CoAN no permiten hacernos una idea de qué tipo de estudios se incluyen en este apartado. Así, por ejemplo en el Informe Anual correspondiente a 2007, en p. 21, se da cuenta del estudio realizado por los servicios jurídicos del propio CoAN en relación con los espacios informativos ofrecidos por cada operador con objeto de conocer el grado de cumplimiento de las disposiciones legales vigentes en materia de inserciones publicitarias durante la emisión de programas informativos. En un caso como este, como se aprecia, la labor de estudio supone un auxilio en este caso al ejercicio de otras funciones, como de control. En el mismo informe, y en p. 31, se da cuenta de la realización de otro tipo de estudio bajo el título *La generación interactiva frente a un nuevo escenario de comunicación*. Este tipo de análisis responde, a mi juicio, principalmente a la función de interlocución mencionada en texto.

### 5.3. COMPETENCIAS Y POTESTADES

Tras apuntar las funciones que la LF 18/2001 encomienda al CoAN, pasaré a analizar las potestades y competencias que dicha norma otorga al Consejo con objeto de hacer posible el cumplimiento de las mencionadas funciones. El punto de vista de este análisis arranca de la afirmación de que la actividad que desempeña el CoAN, en el ejercicio de sus funciones, debe necesariamente insertarse en el marco general que regula y ordena la actividad administrativa, su régimen y límites jurídicos. El objetivo de este apartado consiste precisamente en extraer las consecuencias lógicas de la anterior afirmación.

Ciertamente, conviene comenzar recordando que las decisiones ejecutivas del CoAN están sometidas al régimen de control contencioso-administrativo, como se verá con más detalle en el apartado siguiente. Este control judicial da respuesta, en definitiva, al principio de tutela judicial efectiva y al sometimiento pleno de los poderes públicos al derecho, del que el CoAN, entidad de Derecho público, no está exento, como no podía ser de otra manera.

#### 5.3.1. *Potestad normativa y estatutaria*

##### 5.3.1.1. Potestad estatutaria

La configuración de “órgano independiente”<sup>336</sup> con la que el Legislador foral ha querido dotar al CoAN hace razonable y necesaria<sup>337</sup> la atribución al Consejo de la potestad para dotarse de sus propias normas de funcionamiento interno, tal y como recoge el artículo 26.1. p) de la LF 18/2001<sup>338</sup>.

Completa esta atribución de potestad estatutaria y de organización interna la previsión del artículo 51.1 del EOFCoAN, que encomienda al Pleno la tarea de aprobar la plantilla orgánica de la entidad, debiendo incluirse en ella la correspondiente relación, debidamente clasificados, de los puestos de trabajo que considere adecuados para su normal funcionamiento, con indicación de su carácter eventual o

---

<sup>336</sup> Vid. art. 20.1 de la LF 18/2001.

<sup>337</sup> Comparto, en este punto, la justificación de TORNOS MÁS, J., “La potestad normativa de las autoridades...”, óp. cit., p. 495.

<sup>338</sup> Según el cual, el CoAN podrá “aprobar y, si procede, modificar el Estatuto Orgánico y de Funcionamiento del Consejo”. Como ya se ha mencionado, el 6 de mayo de 2003, el Pleno del Consejo aprobó dicho Estatuto que fue publicado en el BON n. 72, de 9 de junio de 2003.

funcionarial. En el caso de los funcionarios habrá de señalarse el nivel al que se adscriben y, en su caso, los requisitos específicos que deben acreditarse para poder acceder a los mismos. Habrá de indicarse también el caso de aquellos puestos de trabajo que se provean por libre designación, así como la oportuna mención de aquellos puestos de trabajo que tengan asignadas retribuciones complementarias. En los artículo 9.2. m) y 52.1 del EOFCoAN se atribuye la jefatura del personal al servicio del CoAN a su Presidente.

Obsérvese que la LF 18/2001, en su artículo 26.1 que enumera las competencias del CoAN, no menciona en ninguno de sus apartados la determinación de la plantilla orgánica, competencia que el propio Consejo se ha dado a sí mismo en virtud del EOFCoAN. Por otro lado, hay que tener en cuenta que la disposición final primera de la LF 18/2001 atribuye al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria de desarrollo y complemento de esta Ley. Así pues, la decisión respecto de cuántos puestos de trabajo son necesarios para dotar de contenido al trabajo del Consejo y sobre la naturaleza de dichos puestos –funcionario, en régimen laboral, eventual o de libre designación–, ¿es una decisión sólo y exclusivamente del Consejo, sin más límite que su dotación presupuestaria? De la lectura de sus normas reguladoras eso es exactamente lo que parece deducirse. No obstante, la interpretación sistemática de este marco jurídico sí permitirá señalar límites jurídicos para la determinación de las categorías de los puestos de trabajo. Sin embargo, no los hay, al menos *a priori*, en cuanto al número de los mismos.

Dicho marco jurídico no es otro que el derecho básico de la función pública, encabezado por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma para la Función Pública; el Estatuto Básico del Empleado Público (aprobado por la Ley 7/2007, de 12 de abril), a nivel básico estatal y el Decreto Foral Legislativo de 251/1993, de 30 de agosto, que aprueba el Texto Refundido del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, en el ámbito y con las particularidades del régimen foral. De dicho marco normativo destaca –por su carácter estructural– el artículo 15 de la Ley 30/1984, interpretado a la luz de lo dispuesto por la importantísima STC 99/1987, de 11 de junio (FJ 3), precepto que sin duda condiciona la estructura de la plantilla orgánica del CoAN, más allá de su condición de administración independiente.

#### 5.3.1.2. ¿Potestad normativa externa?

Un segundo aspecto destacable en relación con la capacidad del CoAN de dictar normas reglamentarias es la ausencia, a diferencia del modelo del CAC, de potestad normativa externa. Como certeramente ha señalado TORNOS MÁS, en relación con el

caso del CAC, la potestad de dictar reglamentos que vinculen a terceros por parte de AAI<sup>339</sup> requiere de una habilitación legal expresa, además de estar “fundada en la necesidad de hacer posible la funcionalidad” de dicha autoridad administrativa independiente<sup>340</sup>.

Lo cierto es que el legislador foral de lo audiovisual ha preferido no atribuir al CoAN la potestad de dirigir a los operadores del sector instrucciones con capacidad de vincular sus comportamientos, y ha optado por impulsar otros mecanismos de persuasión –como son por ejemplo, las recomendaciones–. La interpretación de esta opción de la LF 18/2001 escapa de la perspectiva del análisis estrictamente jurídico de esta reflexión. Sin embargo resulta particularmente significativo señalar esta cuestión por lo que tiene de distanciamiento con el modelo existente en España al tiempo de dictarse la Ley y que no es otro que el del CAC.

### 5.3.2. *Potestad sancionadora, que incluye la de control e inspección*

Sin duda, la potestad más intensa atribuida por la LF 18/2001 al CoAN es la de imponer sanciones en caso de incumplimiento de las “leyes reguladoras de la comunicación audiovisual y de la publicidad...” (artículo 26.1.b)).

Como es razonable, junto con la potestad sancionadora, la LF 18/2001 también atribuye al CoAN las funciones de “control e inspección” (artículo 26.1.b)), complemento necesario e imprescindible para una ejecución eficaz de la función de ordenación y supervisión de la actividad audiovisual en Navarra, cuya *ultima ratio* descansa lógicamente en el establecimiento del régimen de infracción y sanción que aquí se analizará.

#### 5.3.2.1. Ámbito subjetivo del ejercicio de la potestad sancionadora

En virtud de lo establecido por el artículo 18.2 de la LF 18/2001, la actividad sancionadora, así como de control e inspección, que llevará a cabo el CoAN recae

---

<sup>339</sup> Sobre la potestad normativa de las Administraciones independientes, en general, vid. MAGIDE HERRERO, M., *Límites constitucionales de las administraciones independientes*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2000, pp. 426 y ss. También SALVADOR MARTÍNEZ, M., *Autoridades independientes: un análisis comparado de los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y España*, Ariel, Barcelona, 2002, pp. 282-283.

<sup>340</sup> Vid. “La potestad normativa de las autoridades...”, óp. cit., p. 488. SANTAMARÍA PASTOR habla de atribuciones de carácter singular y para materias concretas, en *Principios de Derecho Administrativo general*, vol. I, Iustel, Madrid, 2004, p. 352.

sobre los operadores que prestan servicios de radiodifusión sonora y televisiva, cualquiera que sea el medio de transmisión empleado, siempre que no sobrepasen los límites territoriales de la Comunidad Foral de Navarra, incluidas las emisiones limitadas al ámbito de la Comunidad Foral que realizan los medios de comunicación cuyo ámbito de cobertura sea superior.

Quedarán incluidos también, según se deduce del artículo 2.1 *in fine* de esta norma, los servicios de radiodifusión sonora y televisiva cuya prestación se realice directamente por la Comunidad Foral de Navarra<sup>341</sup>, o por operadores a los que ésta haya conferido un título habilitante dentro del ámbito autonómico. En unos casos y en otros, es el principio de territorialidad el que determina el ámbito subjetivo de aplicación de las competencias.

Estos, y no otros, son los sujetos sometidos al control, supervisión y sanción que, en su momento, ejercerá el CoAN. Se deduce, por tanto, que estamos en presencia de un ámbito subjetivo limitado, que no alcanza a las emisiones realizadas ni por operadores de ámbito nacional –excepto las desconexiones autonómicas que puedan hacer en Navarra– ni a otros operadores que emiten desde otras Comunidades Autónomas pero cuyas emisiones son captadas en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra, a no ser que se trate de desconexiones o emisiones limitadas sólo al ámbito foral.

Este supuesto se da en el caso de las cadenas públicas de televisión de la Comunidad Autónoma Vasca, por ejemplo. Se da así la paradoja de que, por el modo en que la LF 18/2001 ha definido su ámbito subjetivo de aplicación, el CoAN carece de instrumentos jurídicos para supervisar y controlar el contenido de emisiones que tienen lugar en el territorio de Navarra. Se trata de una situación que genera más de un conflicto, en particular desde la perspectiva del artículo 3.c) de la LF 18/2001<sup>342</sup>. Esto es, la que determina la función del CoAN como defensor de la imagen institucional de la Comunidad Foral de Navarra.

#### 5.3.2.2. Potestad de control e inspección

Como ya se ha señalado antes, el artículo 26.1.b) de la LF 18/2001 establece que el CoAN “ejercerá el control y la inspección para garantizar en cumplimiento

<sup>341</sup> Situación que no se da en la actualidad.

<sup>342</sup> A nadie se le oculta que, en el caso de las cadenas de televisión pública vasca, la representación de Navarra que en ellas se proyecta no representa, en la actualidad, el territorio de la Comunidad Foral de Navarra “como una realidad propia y diferenciada, tanto en sus aspectos gráficos como en sus descripciones, de conformidad con el ordenamiento jurídico”.

de lo previsto en esta Ley Foral". Dentro de la estructura orgánica del CoAN, la competencia para el impulso y dirección de la actividad de control e inspección le corresponderá al Presidente del CoAN<sup>343</sup>.

Correlativamente con la atribución de esta potestad, la norma foral crea deberes que recaen sobre los operadores del sector de lo audiovisual. Así, el artículo 18.12 de la LF 18/2001, al concretar las competencias de control y sanción, establece que el CoAN podrá requerir a los operadores públicos y privados los datos que estime necesarios para el ejercicio de sus funciones, atribución que implica el establecimiento de un deber genérico de colaboración de los operadores audiovisuales. Confirma esta aseveración el hecho de que el artículo 19.3.d) de la misma LF 18/2001, al enumerar los comportamientos que van a ser calificables como muy graves, menciona "la negativa, resistencia u obstrucción que impida, dificulte o retrase el ejercicio de las facultades de inspección del Consejo Audiovisual".

Este deber de colaboración se completa con un deber de archivo y registro de todos los programas emitidos, incluidas la publicidad y la televenta emitidos, archivo que deberá mantenerse durante tres meses a contar desde el momento en que tuvo lugar la emisión<sup>344</sup>. Junto con este deber genérico de colaboración, en el artículo 17.5, segundo párrafo, la LF 18/2001 obliga también a los operadores de lo audiovisual a remitir al CoAN la información relativa a su programación que el artículo 17, de acuerdo con las previsiones de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, les exige hagan pública con antelación suficiente (artículo 17.1). Esta obligación de remitir la información al CoAN tiene también su fundamento en la potestad de control e inspección del Consejo.

Hay que tener en cuenta que, a pesar de que las potestades atribuidas de control e inspección resultan un complemento indispensable de la potestad sancionadora, el ejercicio de dichas potestades no siempre terminará con la apertura de un procedimiento sancionador. De tal modo que, la tarea de controlar e inspeccionar tiene autonomía y sentido propio, actuando como una primera barrera que facilita el cumplimiento voluntario de las normas por parte de sus destinatarios.

En este contexto hay que situar por ejemplo previsiones como las que se contienen en el artículo 27.c) del EOFCoAN, que contempla la posibilidad de que el CoAN pueda "solicitar a los anunciantes y empresas audiovisuales, ya sea por inicia-

---

<sup>343</sup> Vid. el art. 9.2.a) del EOFCoAN.

<sup>344</sup> En este sentido, vid. art. 27.a) del EOFCoAN.

tiva propia o a instancia de los interesados, el cese o rectificación de la publicidad ilícita o que induzca a confusión o engaño”. En este caso, la posición del CoAN no implica ejercicio de potestad punitiva alguna, y se sitúa en un momento previo al inicio de su potestad sancionadora. Su eficacia será el resultado, de una parte, su capacidad de persuasión, su *auctoritas*, y, de otra, de la contundencia con la que, en caso de falta de respuesta, haga uso de su *potestas*, es decir de su potestad para imponer sanciones.

### 5.3.2.3. Potestad de sanción

Como ya se ha comentado, la más intensa de las potestades atribuidas al CoAN es sin lugar a dudas la de imposición de sanciones que la LF 18/2001 le ha otorgado en su artículo 26.1.b). No sólo es la potestad más intensa, sino también la que más problemas plantea desde la perspectiva de su adecuación jurídica<sup>345</sup>. No se trata tanto de si una autoridad independiente como la que pretende dibujar la LF 18/2001 con función sancionadora tiene o no cabida en nuestro ordenamiento jurídico –cabida en la que habría un cierto consenso–, sino del alcance de dicha potestad, en particular cuando se trata de controlar el contenido de las emisiones y están en juego el derecho fundamental a la libertad ideológica y de pensamiento, así como el derecho a la libertad de expresión<sup>346</sup>.

#### 5.3.2.3.1. Elenco de las infracciones

Para poder valorar el alcance de la potestad sancionadora del CoAN es necesario descender al análisis concreto la tipificación de los comportamientos cuya sanción se prevé. Esta tarea se contiene en la LF 18/2001, en los apartados 2, 3 y 4

<sup>345</sup> Este asunto se le va a plantear a la jurisprudencia con toda su crudeza en el momento en el que el Tribunal Constitucional dicte las sentencias que están pendientes contra la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña, con ocasión de los recursos presentados de una parte por el Gobierno, y de otra por el Partido Popular.

<sup>346</sup> En este punto, una parte importante de la doctrina manifiesta fuertes reticencias. Así, TORNOS MÁS apunta sus reservas al hecho de que “alguien” que no sean los jueces y tribunales pueda ejercer este tipo de funciones, en “El Consejo Audiovisual de Cataluña”, óp. cit., pp. 15-16 (el número de página citado corresponde a la versión accesible a través de la red). En igual sentido, DE LA QUADRA SALCEDO, T., “Informe preliminar sobre el régimen jurídico del audiovisual”, en AA.VV., *Régimen jurídico del audiovisual*, Marcial Pons/IEA, Madrid/Barcelona, 2000, p. 30. Es también la conclusión a la que llega BETANCOR RODRÍGUEZ, A., “¿Están justificadas las Autoridades Administrativas de control de contenido de las emisiones? La experiencia americana”, en *Revista catalana de dret públic*, nº 34, 2007, pp. 67-68.

del artículo 19, que enumeran las correspondientes infracciones leves, graves y muy graves respectivamente.

Así, entre los comportamientos muy graves, comienza el artículo 19.4.a) señalando “la violación de los principios recogidos en los apartados a) y b) del artículo 3”. Es decir, la falta de respeto a la dignidad de la persona, a sus derechos y al libre desarrollo de su personalidad, el respeto a la libertad ideológica, cultural, social, religiosa o de culto, así como el derecho a expresar, difundir y comunicar o recibir libremente los pensamientos, ideas y opiniones, sin más limitaciones que las que establezcan las leyes orgánicas que regulen tales derechos y libertades (artículo 3. a) LF 18/2001).

Entiendo que esa falta de respeto a la que se alude tendrá que haberse producido con ocasión de la actividad realizada por los operadores de lo audiovisual en sus emisiones. Ahora bien, ¿quién va a valorar si una emisión falta o no al respeto al derecho de libre expresión, o si unas opiniones vertidas en una emisión respetan o no los límites establecidos por la Leyes orgánicas, que en este caso no son otros que los que contiene el Código Penal? ¿El CoAN?

Esta situación, sin embargo, está resuelta en el caso de violaciones de la normativa vigente sobre el derecho al honor, a la intimidad personal y a la propia imagen, del derecho de rectificación, de la distribución de espacios entre grupos políticos y sociales, campañas electorales y difusión de sondeos (artículo 19.4. c)), ya que para todos estos supuestos la actuación sancionadora del CoAN ha de venir precedida de una resolución firme –entiendo que la LF 18/2001 se refiere a una resolución judicial<sup>347</sup>– que declare que tal violación ha tenido lugar.

En el mismo sentido, podrá ser considerada infracción muy grave la falta de respeto a “los valores y principios que informan la CE y la normativa vigente en la Comunidad Foral de Navarra, entre los que destacan el respeto al honor, la intimidad, la propia imagen, la fama, la vida privada de las personas, así como los derechos y libertades que reconoce y garantiza el texto constitucional” (artículo 3. b) LF 18/2001). La determinación de este supuesto plantea, de nuevo, reservas desde la perspectiva de los principios que deben informar el derecho sancionador administrativo, en particular, desde el principio de tipificación.

---

<sup>347</sup> De nuevo insistir en que hubiese sido deseable una mayor y mejor precisión en el uso de los conceptos técnico-jurídicos utilizados por el legislador foral, algo que sin duda facilitaría la aplicación de la norma, en particular cuando se trata del ejercicio de potestades fuertemente coactivas como es este caso.

Sirva el siguiente ejemplo: la falta de respeto a la normativa vigente en la Comunidad Foral de Navarra que, en su caso, podrá ser calificada como infracción muy grave, ¿a qué normativa foral se refiere? ¿A la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra? ¿A las Leyes Forales? ¿A toda la normativa foral vigente, incluidos reglamentos? La interpretación de los conceptos jurídicos utilizados evidentemente exigirá del CoAN una tarea de autocontención y un uso proporcional de sus poderes. Por otra parte, tampoco resulta fácil hacer compatible este supuesto –que menciona los derechos al honor y la intimidad– con el anteriormente citado y que se recoge en el apartado c) del artículo 19.4 de la Ley Foral, en el que también se citan estos derechos, si bien en este caso habiendo de mediar “resolución firme”, como ya he señalado *supra*. En definitiva, la tipificación de estas infracciones adolece de una dosis nada despreciable de indeterminación.

Una crítica semejante hay que hacer del apartado e) que califica como muy grave “el incumplimiento de lo establecido en el capítulo IV” de la LF 18/2001. Este capítulo de la Ley es el que contiene la regulación de la protección de los menores. Se trata de dos artículos (14 y 15) de contenido extenso en los que se regulan una serie de limitaciones en materia de publicidad y televenta así como sobre la programación, cuyo fundamento no es otro que el artículo 20.4 de la CE, que expresamente menciona la protección de la juventud y la infancia como límite de la libertad de expresión. El modo en el que están formulados las obligaciones y los límites en estas cuestiones por los artículos 14 y 15 dista mucho de ser concreto, y remite, en última instancia, al marco normativo que dibujarán, de una parte, la normativa sobre publicidad y, de otra, a las normas sobre protección de la infancia, arrancando con las previsiones de la misma Directiva de Televisión Sin Fronteras<sup>348</sup>. De nuevo surge la duda acerca de la calidad técnico-jurídica de la norma sancionadora, que incluye remisiones en blanco a bloques normativos enteros, así como de la falta de determinación en la tipificación de las conductas definidas como muy graves<sup>349</sup>.

<sup>348</sup> Como ya antes se ha señalado, la última modificación, en 2007, de esta Directiva, le cambia la denominación y pasa a llamarse Directiva de Servicios de Medios Audiovisuales.

<sup>349</sup> Como bien señala SANTAMARÍA PASTOR, la vigencia del principio de tipicidad plantea más de un problema en el derecho administrativo español, y aunque la exigencia de tipicidad no sea, en las normas administrativas, igual que en las penales, la compatibilidad de las descripciones genéricas habrá de evaluarse en cada caso concreto, habiéndose de tener en cuenta “el grado de certeza que los preceptos proporcionen a los sancionados y el nivel de discrecionalidad que otorgan a la Administración”. Vid. *Principios de Derecho Administrativo General*, vol. II, Iustel, 2004, Madrid, p. 389.

Diferente valoración suscita el apartado *b)* del artículo 19.4 que menciona como infracción muy grave “la violación reiterada de los deberes de programación y de los límites de exigencias de programación”, así como, el apartado *d)* relativo a “la negativa, resistencia u obstrucción que impida, dificulte o retrase el ejercicio de las facultades de inspección” del CoAN; y también el *f)* que califica como infracción muy grave la realización de actividades o prestaciones de servicios incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley sin el preceptivo título habilitante. Entiendo que, en estos tres casos, se trata de comportamientos en los que el margen de apreciación valorativa del derecho aplicable por parte del CoAN es sustancialmente menor que en los anteriores supuestos, por lo que su determinación –y lógicamente su apreciación por la Administración sancionadora– ofrece menos espacio a la incertidumbre y por lo tanto, menos reparos desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica.

El artículo 19.3.*a)* enumera los comportamientos susceptibles de ser considerados como infracciones graves. Entre estos, el incumplimiento de lo dispuesto en los capítulos II, III y IV de la LF 18/2001, esto es, los que regulan de una parte la promoción, difusión, y producción de determinados programas de televisión y radio –es decir, el cupo del 10% de obras audiovisuales navarras–; de otra, la publicidad en televisión, la televenta y el patrocinio televisivo; y, finalmente, el incumplimiento de la regulación del derecho de los espectadores a la información. En todos estos casos las competencias de la Comunidad Foral de Navarra tiene carácter ejecutivo, y su control se encomienda al CoAN, que se manifiesta en última instancia como potestad para imponer sanciones.

También se considera que puede ser infracción grave la violación de los principios recogidos en el artículo 3 –a excepción de los establecidos en sus letras *a)* y *b)*, antes citadas–, cuya violación, como ya se ha visto, podía dar lugar a infracción muy grave. Conviene repasar la lista de principios a los que habrán de ajustarse las emisiones de los operadores de lo audiovisual en Navarra para considerar, de nuevo, la dificultad de apreciación que este supuesto puede plantear. Entre estos principios se incluye el respeto al pluralismo político, religioso, social, cultural, ideológico y lingüístico (artículo 3.*d)*); la protección de la infancia y juventud (artículo 3.*f)*), y el respeto al principio de igualdad ante la Ley sin que pueda prevalecer discriminación alguna. También otros, como el respeto a la identidad, instituciones y símbolos de la Comunidad Foral de Navarra, presentada y representada como una realidad propia y diferenciada (artículo 3.*c)*), así como el principio de la promoción de los intereses de la Comunidad Foral, impulsando para ello la participación de sus grupos sociales (artículo 3.*g)*).

¿Cómo apreciar el incumplimiento de unos principios? ¿Cómo evaluar, por ejemplo, si es o no suficiente la promoción de los intereses sociales en la Comunidad Foral de Navarra? Siendo esta operación interpretativa complicada, piénsese además que la comisión, en el plazo de un año, de dos o más infracciones graves, cuando así se haya establecido en resoluciones firmes, podrá ser calificada como infracción muy grave (artículo 19.4.g))<sup>350</sup>, con lo que ello puede suponer en orden a la sanción. En definitiva, la LF 18/2001 está manejando conceptos jurídicos cuya valoración y apreciación queda en una parte muy importante en manos del CoAN. A mi juicio, esta dificultad no queda salvada por la independencia del Consejo que, con ser un elemento importante, no resuelve el problema de la inseguridad jurídica ni del control de la discrecionalidad en el ejercicio de una potestad tan intensa como la sancionadora.

Menos dificultades de interpretación plantea que la emisión de señales de identificación falsas o engañosas sea considerada como infracción grave (artículo 18.3.c)) y que la comisión de dos o más infracciones leves, en el plazo de un año y establecidas por resolución firme, puedan también calificarse como infracción grave (artículo 19.3. d)).

La categoría de infracciones leves se construye de modo residual<sup>351</sup> incluyéndose en la misma, de un lado, el incumplimiento de obligaciones y deberes derivados de la LF 18/2001 que no estén calificados como graves o muy graves (artículo 18.2.a)), y, de otro, el incumplimiento de las condiciones que imponen a los concesionarios las normativas reguladoras de las concesiones de servicios incluidos en el ámbito de la ley, siempre que tal incumplimiento no afecte a las condiciones esenciales de las concesiones (artículo 18.2.b)). Si el incumplimiento se refiere a las condiciones esenciales, la infracción será calificada como grave (artículo 18.3.e)).

En resumen, del análisis del elenco de infracciones se extrae la conclusión de que el legislador foral ha olvidado las exigencias mínimas del principio de tipicidad, por más que este principio, al igual que el resto de los principios que ordenan la actividad sancionadora, pueda quedar más o menos matizado en el caso del derecho administrativo sancionador<sup>352</sup>.

<sup>350</sup> Entiendo que las resoluciones firmes de las que ahora se habla son resoluciones administrativas, aunque ciertamente, tampoco esto queda claro del todo.

<sup>351</sup> En relación con la categoría de infracciones leves, vid. FJ2 de la STC 162/2008, de 15 de diciembre, que exige una descripción legal mínima para su tipificación.

<sup>352</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ recuerdan que la seguridad jurídica que exige el principio de tipicidad "no se cumpliría si la descripción de lo sancionable no permitiese un grado de certeza razonable suficiente para que los ciudadanos puedan predecir las consecuencias de sus actos". Vid. *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Thompson-Civitas, 13ª ed., Madrid, 2006, p. 174.

#### 5.3.2.3.2. Elenco de las sanciones. En particular, la suspensión y la revocación

Por lo que se refiere a las sanciones, el artículo 19.5 recoge cuáles serán, distinguiendo, de una parte, las multas –con su límite superior e inferior para cada categoría de infracción–, y, de otra, la posibilidad, tanto para las infracciones leves como para las graves, de que pueda ordenarse la suspensión de la emisión, de una semana como máximo para las infracciones leves y hasta un mes para las graves, pudiendo afectar esta suspensión a toda la emisión o a sólo una parte de la programación.

En el caso de las infracciones muy graves, el apartado 6 del artículo 19 contempla no ya la suspensión de la emisión o de parte de la programación, sino la suspensión de la eficacia del título habilitante para la prestación del servicio de televisión o radio. De nuevo es necesario señalar la deseable mejora del texto foral audiovisual en este punto, ya que, a diferencia de la suspensión de la emisión en el caso de las sanciones graves, para las muy graves no se hace mención alguna al plazo máximo de suspensión, requisito imprescindible de la imposición de la sanción.

Hay que tener en cuenta que, al igual que en el caso de las publicaciones escritas con el secuestro de la edición, la suspensión de las emisiones implica el ejercicio de una fuerte censura que, sin embargo, en el caso de los medios audiovisuales, podría llegar a tener lugar sin intervención judicial. El CoAN no sólo está habilitado por la LF 18/2001 para acordar la suspensión, sino que podrá incluso acordar la revocación del título habilitante para la prestación de servicios audiovisuales, como máxima sanción en caso de reincidencia de infracciones muy graves.

La revocación de autorizaciones o concesiones como sanción máxima está prevista en nuestro ordenamiento jurídico en varias regulaciones sectoriales: en materia urbanística, en la regulación de la banca, de los seguros o de los valores, por ejemplo, así como en el caso paradigmático del permiso de circulación. La diferencia cualitativa en el supuesto de la revocación de títulos habilitantes para prestar servicios de radiodifusión sonora y televisiva radica en que, en este último caso, dichos títulos son el vehículo que permite el ejercicio de derechos fundamentales como son la libertad de expresión (artículo 20.1.a) de la CE), y el derecho a comunicar y difundir libremente información veraz por cualquier medio de comunicación (artículo 20.1.d) de la CE)<sup>353</sup>.

---

<sup>353</sup> TORNOS MÁS, recoge las palabras de SALVADOR CODERCH en un artículo publicado en *El País*, comentando la Ley catalana del Audiovisual, que no duda en calificar este tipo de potestades –en referencia

El artículo 19.7 completa la regulación relativa al establecimiento de las sanciones con la mención a unos principios que permitirán al CoAN graduar dichas sanciones, de una parte, mediante la remisión a lo dispuesto por el artículo 131.3 de la LRJPAC<sup>354</sup>, y, de otra, mediante la formulación de unos criterios específicos. En concreto, se citan: la repercusión social de la infracción; el beneficio que haya reportado al infractor la conducta sancionada y la gravedad del incumplimiento.

### 5.3.2.3.3. El procedimiento sancionador en la LF 18/2001

Una vez expuestas las reflexiones que suscita el estudio del elenco de las infracciones, y de los problemas y reservas que plantean las sanciones no económicas reguladas en la LF 18/2001, repasaré las particularidades previstas en dicha norma en relación con la tramitación de los correspondientes procedimientos sancionadores.

Según lo dispuesto por el artículo 18.4 de la LF 18/2001, la iniciación del procedimiento sancionador tendrá lugar “de oficio por el Consejo Audiovisual”. El precepto continúa estableciendo que se iniciará “a instancia de parte por iniciativa del Gobierno y de cualquier legitimado conforme a las reglas del procedimiento administrativo común”.

Posiblemente, este es uno de los preceptos técnicamente más confusos de la norma foral. ¿Es posible realmente una iniciación a instancia de parte en caso de un procedimiento sancionador? A mi juicio, se trata de un error técnico. Entiendo que la LF 18/2001 se está refiriéndose a la posibilidad de que el acuerdo de iniciación de procedimiento –que, por supuesto, es competencia del CoAN– podrá venir instado como consecuencia de una denuncia, por una “orden superior” o en su caso de una petición razonada de otros órganos<sup>355</sup>. Para este tipo de procedimientos

---

al CAC– como la “apoteosis” de la censura, vid. “El Consejo del Audiovisual de Cataluña”, óp. cit., p. 15. Por su parte, también GIMBERNAT ORDEIG, en un artículo de opinión publicado en *El Mundo*, el viernes 8 de septiembre de 2006, bajo el título “El Consejo del Audiovisual de Cataluña y la Constitución”, se manifiesta categórico al calificar como inconstitucional la potestad de clausura de medios del CAC. Con anterioridad, FERNÁNDEZ FARRERES ya había señalado las dificultades que plantea el control de contenidos en *El paisaje televisivo en España*, óp. cit., p. 98.

<sup>354</sup> El art. 131 de la LRJPAC hace mención al principio de proporcionalidad en materia sancionadora, y cita, en su número 3, como criterios de graduación: la existencia de intencionalidad o reiteración, la naturaleza de los perjuicios causados y la reincidencia.

<sup>355</sup> El marco jurídico en el que hay que integrar este precepto de la LF 18/2001 es el art. 69 de la LRJPAC.

sancionadores, la iniciación sólo es posible “de oficio” por el órgano que tiene encomendada la competencia. La participación de terceros interesados –particulares o entes públicos– no cambia el carácter de oficio del procedimiento, al margen de que pueda hacer surgir la exigencia de notificación a dichos interesados de los trámites y del resultado del procedimiento.

En el caso del CoAN, determinar quiénes son los “otros órganos” sólo es posible a la luz del reparto de competencias que su Estatuto hace entre los órganos administrativos que configuran el CoAN, esto es, el Presidente (artículo 9.2 de la LF 18/2001) y el Consejo (artículo 15.2 también de la LF 18/2001). Lamentablemente, tampoco de aquí pueden extraerse conclusiones definitivas respecto de a qué órgano, dentro del CoAN, le corresponde la competencia para iniciar el procedimiento sancionador. De lo que deduzco que habrá de ser el propio Consejo –en virtud del artículo 26.1.b))– quien pueda acordar dicha decisión mediante Acuerdo<sup>356</sup>. De modo que los “otros órganos”, en este caso concreto, sólo podrá ser el Presidente.

En caso de denuncia, esta podrá suscitar la iniciación de un procedimiento sancionador tanto si proviene de un tercero –usuario de los servicios audiovisuales, individual o asociación, o bien, otro prestador de servicios–, como si proviene del Gobierno de Navarra. Es en este punto en el que puede surgir cierta confusión. Y es que el Gobierno Foral no es parte interesada que pueda iniciar el procedimiento sancionador, como parece deducirse de la lectura del artículo 18.4. Tampoco cabe interpretar que sea el superior jerárquico, al que se refiere el artículo 69 de la LRJPAC, quien pueda ordenar la apertura del mencionado procedimiento. El único papel que puede tener el Gobierno de Navarra en relación con la iniciación del procedimiento sancionador es el de denunciante. De no interpretarse de este modo, ¿seguiría teniendo sentido referirse al CoAN como un ente dotado de independencia y autonomía?

Con carácter previo a la apertura del procedimiento sancionador, el artículo 18.3 de la LF 18/2001, prevé que pueda abrirse “un periodo de información previa para el esclarecimiento de los hechos, con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento”, una información que podrá tener carácter reservado y que no deberá durar más de un mes, pudiendo ser,

---

<sup>356</sup> El art. 24.2 del EOfCoAN establece que esta es la denominación que tomaran las decisiones del CoAN.

en su caso, ampliada por otro mes más o por otros plazos determinados. No está previsto en la LF 18/2001 la adopción de medidas cautelares de carácter provisional con objeto de asegurar la eficacia de la resolución sancionadora<sup>357</sup> y, dado que este tipo de potestades requieren atribución legal expresa, ha de interpretarse la LF 18/2001 en sentido estricto.

El artículo 18.3, segundo párrafo, de la LF 18/2001, prevé que en la misma resolución que inicie el expediente sancionador se habrá de designar el correspondiente instructor, debiendo ser notificado este hecho tanto al presunto responsable de la infracción como, si lo hubiera, al denunciante. Se da así cumplimiento a la exigencia establecida en el artículo 134.2 de la LRJPAC de “establecer la debida separación entre la fase instructora y la fase sancionadora, encomendándolas a órganos distintos”<sup>358</sup>.

También en relación con la instrucción del procedimiento sancionador, y a diferencia de lo establecido para el CAC en su norma reguladora, la LF 18/2001 nada dice acerca del carácter de funcionario que habrá de tener el personal que tramite el expediente sancionador. No obstante, esta ausencia debe de ser completada con la necesaria referencia al marco jurídico-administrativo general, que, en esta cuestión, está concretada por el artículo 9.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, que aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público, y que establece que, en todo caso, el “ejercicio de funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas” corresponde exclusivamente a los funcionarios públicos. En definitiva, y aunque la LF 18/2001 no lo recoja expresamente, hay que tener en cuenta que el personal que se encargue de la tramitación o instrucción del procedimiento sancionador habrá de tener la consideración de personal funcionario al servicio del CoAN<sup>359</sup>.

En el curso de la tramitación del procedimiento sancionador, el artículo 18.5 de la LF 18/2001 encomienda al instructor del procedimiento la redacción del pliego de cargos que habrá de notificarse al presunto infractor, con indicación expresa de

<sup>357</sup> Potestad que, sin embargo, sí está prevista en la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de Comunicación Audiovisual de Cataluña, que modifica la Ley 2/2000, de 4 de mayo, reguladora del CAC.

<sup>358</sup> Exigencia formal del derecho procesal penal, cuya adaptación al derecho administrativo sancionador ofrece las dificultades propias de una estructura burocrática y jerárquica. Sobre el particular, vid. SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo general*, Iustel, Madrid, 2004, pp. 410-411.

<sup>359</sup> De hecho, así se ha configurado la plantilla orgánica del CoAN, cuyos datos pueden consultarse en el Informe Anual 2007, publicado por la entidad (pp. 69-70).

su contenido: identificación de las personas presuntamente responsables; mención de los hechos constatados, destacando los que sean relevantes a efectos de la tipificación de las infracciones y de la graduación de las sanciones; señalamiento de la infracción presuntamente cometida, así como de la cuantía y graduación de la sanción que en su caso proceda; y mención al órgano competente para la resolución del procedimiento, y de la norma que le atribuye la competencia. Una vez debidamente notificado el pliego de cargos, el presunto infractor dispondrá de un plazo de quince días hábiles para formular sus alegaciones, aportar datos, informaciones o documentos, y proponer las pruebas que estime convenientes<sup>360</sup>.

El artículo 18.6 de la LF 18/2001 contempla la posibilidad de que el expedientado no presente alegaciones. En realidad, lo que este precepto dice textualmente –y entiendo que se trata de una incorrección técnica no menor– es que cabe la posibilidad de que el “expedientado reconozca voluntariamente su culpabilidad”. Por la ubicación de esta previsión, parece que se está aludiendo a la posibilidad de que el expedientado no dé respuesta al pliego de cargos, en cuyo caso, dicho pliego podrá ser elevado al CoAN y servir de fundamento para la propuesta definitiva de resolución del procedimiento<sup>361</sup>.

La ausencia de alegación, en ningún caso, puede ser considerada como reconocimiento voluntario de la responsabilidad. La resolución definitiva del CoAN imponiendo la sanción será siempre recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa en su correspondiente plazo, iniciándose ante los jueces y tribunales una verdadera primera instancia y no un recurso al acto, lo que implica la posibilidad de volver a conocer los hechos en los que se funda la sentencia.

Quizá en este caso, la LF 18/2001 estaba pensando en una función más próxima al arbitraje o a la mediación que al ejercicio de una potestad sancionadora, y busca una suerte de resolución extra-procedimental al conflicto. Es posible. Si así

---

<sup>360</sup> A diferencia de lo previsto en otros sectores, como es el caso las telecomunicaciones, las normas forales aquí analizadas nada dicen respecto de la posibilidad de que se puedan adoptar medidas cautelares, tendentes a garantizar la eficacia de las sanciones. *Vid.* en relación con las telecomunicaciones, TEROL GÓMEZ, R., *El control público de las telecomunicaciones: autoridades reguladoras*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 190-191.

<sup>361</sup> En este sentido, *vid.* lo dispuesto por el art. 13.2 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que recoge el Reglamento de Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora, que contempla la posibilidad de que, en caso de que los interesados en un procedimiento sancionador “no efectúen alegaciones sobre el contenido de la iniciación del procedimiento en el plazo previsto..., la iniciación podrá ser considerada propuesta de resolución...”.

fuese, creo que este no debe ser su lugar. La búsqueda del cumplimiento voluntario de las normas debe ubicarse en la fase previa al inicio del procedimiento sancionador. Una vez iniciado este, es necesario que el ordenamiento jurídico respete todas las garantías que el procedimiento administrativo dispone para ejercer la potestad sancionadora, incluida la vía al recurso contencioso, como un recurso de plena jurisdicción.

Dentro de la fase de instrucción del procedimiento procederá, en su caso, la práctica de la prueba, que tendrá lugar de oficio o a resultas de la solicitud formulada por el expedientado en sus alegaciones<sup>362</sup>.

Transcurrido el periodo para presentar alegaciones, y en su caso, practicadas las pruebas y diligencias que se estimen necesarias, el instructor del procedimiento puede elevar el pliego de cargos a propuesta definitiva, en el caso de que se mantengan los cargos, para que el CoAN adopte la resolución sancionadora. No obstante, si de las alegaciones y pruebas alegadas se suscitan nuevos o distintos hechos que llevan a modificar la calificación inicial, se deberá notificar el nuevo pliego de cargos al expedientado y habilitar nuevo plazo de alegaciones, también de quince días hábiles. Este trámite se exceptúa si de los nuevos hechos o de la distinta calificación se deriva que la sanción a imponer es de menor gravedad (artículo 18.8 de la LF 18/2001).

La terminación normal del procedimiento tendrá lugar mediante resolución del CoAN, resolución que habrá de ser motivada y habrá de resolver todas las cuestiones planteadas en el expediente. La LF 18/2001 (artículo 18.9) integra los requisitos que contendrá la resolución del CoAN en el marco del Derecho de procedimiento de la LRJPAC, exigiendo que se dé respuesta congruente, valorándose las pruebas, en especial las que constituyan el fundamento de la decisión, habiéndose de fijar los hechos, las personas responsables de la infracción, así como el alcance de la sanción.

---

<sup>362</sup> Cabe, no obstante, la posibilidad de que el instructor pueda rechazar la práctica de la prueba solicitada por el expedientado cuando considere que es improcedente para la determinación de los hechos y de las posibles responsabilidades, porque “por su relación con los hechos no pueden alterar la resolución final a favor del presunto responsable” (art. 18.7 de la Ley Foral 18/2001). Vid., en este sentido, el art. 137.4 de la LRJPAC y el art. 17.2, del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que recoge el Reglamento de Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora, que exige, además, que el acuerdo por el que se rechace la prueba se notifique a los interesados de forma motivada.

Aunque la LF 18/2001 nada dice, la falta de resolución en plazo –el plazo máximo para resolver el procedimiento sancionador está fijado en la Ley en tres meses, ampliable como máximo otros tres meses, mediante resolución motivada (artículo 18.11)– supondrá la caducidad del procedimiento, en aplicación de lo previsto en el artículo 44.2 de la LRJPAC, debiendo el CoAN ordenar, en su caso, el archivo de las actuaciones.

La resolución del CoAN imponiendo una sanción será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa (artículo 18.10). Al utilizar la LF 18/2001 la expresión “poner fin a la vía administrativa”, implícitamente está contemplando que la interposición de un recurso administrativo suspenderá automáticamente la ejecución de la resolución sancionadora. Como habrá ocasión de ver más adelante, dado que el artículo 26.3 *in fine* determina que las decisiones del CoAN ponen fin a la vía administrativa<sup>363</sup>, la suspensión administrativa de la eficacia de la sanción sólo es posible si el sancionado opta por interponer un recurso potestativo de reposición.

Sin embargo, si el sancionado opta por acudir directamente a la vía contencioso-administrativa, podrá y deberá solicitar del tribunal correspondiente que cautelarmente suspenda, con carácter judicial, la ejecución de la sanción, pero en tanto el Tribunal no acuerde la medida cautelar, la situación del operador audiovisual sancionado es procesalmente débil, pues, como se ha visto, la resolución es efectiva desde el momento en que pone fin a la vía administrativa. Dado que el plazo para interponer el recurso potestativo de reposición es de un mes (artículo 117.1 de la LRJPAC), y el de interposición de la demanda en el caso del recurso contencioso administrativo es de dos (artículo 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, LJCA), en ambos casos a contar desde la notificación de la resolución, existe un espacio de un mes entre un plazo y otro en el que, al menos en teoría, la Ley permitiría forzar el cumplimiento de la sanción<sup>364</sup>.

---

<sup>363</sup> Completa así la lista del art. 109 LRJPAC.

<sup>364</sup> La doctrina jurisprudencial del TC en este punto, con fundamento, el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, niega la posibilidad de que pueda forzarse la ejecución de la sanción en este caso. En el supuesto previsto por la LF 18/2001, los problemas desde la perspectiva de las garantías no se plantean tanto con la sanción bajo forma de multa, cuanto en el caso de la sanción consistente en la suspensión de las emisiones de televisión y radio, en la que la reparación de los daños puede llegar a ser imposible.

Sólo un ejercicio ponderado de la potestad sancionadora del CoAN podrá razonablemente evitar que se produzcan situaciones potencialmente abusivas<sup>365</sup>. Tampoco el artículo 18.10 de la LF 18/2001 ayuda a interpretar esta situación. Dicho precepto permite llegar a la conclusión de que sólo una vez que la resolución ha adquirido firmeza podrá el CoAN exigir el cumplimiento de la multa impuesta.

Con todo, es curiosa la expresión que utiliza el artículo 18.10 *in fine*, en la que se refiere a “adquirir firmeza en vía administrativa”. El problema es que la firmeza en vía administrativa sólo se adquiere cuando no cabe frente al acto administrativo ningún tipo de recurso, ni en vía administrativa ni en vía judicial. Siendo así, implícitamente se da respuesta al problema de la eficacia de la sanción hasta tanto el Tribunal contencioso no resuelve el incidente cautelar, en caso de haberse interpuesto el correspondiente recurso. Ahora bien, esta “suspensión” prevista de este modo por la LF 18/2001 sólo se refiere al “abono de la sanción”. Pareciera entonces que la LF 18/2001 sólo está contemplando el caso de la sanción bajo la forma de multa, pero ¿qué pasa con la sanción consistente en la suspensión de las emisiones total o de parte de la programación, a la que se ha hecho referencia *supra* al tratar de las sanciones? La interpretación más razonable de nuevo es que esta modalidad de sanción –como en el caso de la multa– no sea ejecutiva hasta tanto la decisión del CoAN no adquiera firmeza, y esta sólo llegará, en el caso de interponerse recurso contencioso, cuando exista sentencia firme.

Pues bien, una vez que la resolución sancionadora del CoAN es eficaz, por haber ganado firmeza, el mismo artículo 18.10 prevé un plazo de un mes para abonar la sanción. La LF 18/2001 nada dice acerca del posible ejercicio de la potestad de autotutela ejecutiva del CoAN<sup>366</sup>, que le permita forzar a los sujetos sancionados a cumplir con sus obligaciones, acudiendo ya sea al procedimiento de apremio sobre el patrimonio para forzar el cumplimiento de la multa, como obligación pecuniaria que es; o incluso a la ejecución subsidiaria en el caso de que la sanción consistiera en la suspensión de la emisión.

<sup>365</sup> Sobre el problema de la suspensión de la eficacia en el caso de actos administrativos de carácter sancionador y la compleja interpretación y engarce entre lo dispuesto por la LRJPAC, de un lado, y la LJCA, de otro, puede verse SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo general*, Iustel, Madrid, 2004, p. 421.

<sup>366</sup> En definitiva, a la posibilidad de acudir a las vías de ejecución forzosa que la LRJPAC regula en sus arts. 93 y ss.

Con todo, entiendo que en su calidad de Administración pública especializada, y como complemento imprescindible para el cumplimiento eficaz de sus funciones, en particular la de sancionar, el CoAN podrá hacer uso de la potestad genérica de ejecución forzosa, en el marco, lógicamente, de las competencias que tiene atribuidas.

En el contexto del procedimiento sancionador que regula la LF 18/2001, se incluye un precepto, el artículo 18.11, segundo párrafo, que de nuevo viene a poner encima de la mesa el problema tantas veces referido en el derecho administrativo sancionador del valor probatorio de las actas de inspección. En este caso, el legislador foral ha sido cuidadoso y exige que sean funcionarios quienes extiendan dichas actas que van poder gozar de la naturaleza de documento público, y van a estar dotadas de presunción de certeza y valor probatorio, en relación con los hechos en ellas reflejados. La Ley les presume certeza, eso sí, salvo prueba en contrario, como presunción *iuris tantum*.

Para cerrar esta referencia al procedimiento sancionador queda mencionar la regulación que la LF 18/2001 establece de prescripción de las infracciones y de las sanciones, y que su artículo 18.13 cifra en tres años para las infracciones calificables como muy graves, un año cuando se trate de infracciones graves, y seis meses en el caso de las leves. Por lo que se refiere a las sanciones, los plazos de prescripción son de tres años para las sanciones impuestas a infracciones muy graves, dos si son graves, y un año en el caso de las sanciones impuestas a infracciones leves.

Como ya he señalado antes, siendo la sanción competencia del Consejo, y puesto que las decisiones del CoAN ponen fin a la vía administrativa (artículo 26.3), el control de legalidad de las sanciones impuestas por este ente le corresponderá en su caso a la jurisdicción contencioso-administrativa, como se verá con más detalle más adelante, sin perjuicio de que el sancionado, destinatario de la resolución, opte potestativamente por interponer un recurso de reposición.

### 5.3.3. *Potestad autorizatoria*

Entre las potestades atribuidas al CoAN destaca la participación esencial que tiene encomendada en el ejercicio de la potestad autorizatoria relativa al otorgamiento de concesiones para la gestión de emisoras de radiodifusión sonora y de televisión, y para la renovación de dichas concesiones. El CoAN también tiene atribuida potestad de autorización en el caso de la transmisión de las citadas concesiones, así como sobre las modificaciones en el capital social de las sociedades titulares de las mismas. Analizaré por separado estos dos supuestos.

### 5.3.3.1. En las concesiones y renovaciones de títulos habilitantes de emisión

Esta potestad está regulada en el artículo 26.1.d) de la LF 18/2001, y adopta la forma de informe preceptivo y vinculante. El modo en que ha quedado formulada esta potestad del CoAN por la norma exige un pequeño esfuerzo de interpretación para comprender la intensidad y el alcance con la que está diseñada.

Así, la LF 18/2001 establece que el CoAN informará “preceptivamente y de manera positiva, o devolverá al Gobierno de Navarra para una nueva formulación las propuestas presentadas...”. Expresado en estos términos el papel del CoAN, parece que el otorgamiento de las concesiones para la gestión de nuevas concesiones de radio y televisión, para la renovación de dichas concesiones y para las modificaciones en el capital social de las sociedades titulares de esas concesiones, le corresponde al Gobierno de Navarra.

Sin embargo, en la tramitación de estos procedimientos, la LF 18/2001 ha querido hacer participar al CoAN con un papel co-decisorio, un papel que adopta la forma de informe preceptivo y vinculante en sentido positivo. Y no sólo eso, el CoAN tiene otorgado una suerte de derecho de veto sobre las propuestas presentadas en su caso por el Gobierno de Navarra, lo que en definitiva, y en la práctica, le permite tener una participación muy intensa en la decisión que, finalmente, adopte el Gobierno de Navarra en esta materia.

Con todo, el papel del CoAN no es definitivo, pues siempre cabe que, aun habiendo informe positivo en el sentido, por ejemplo, de otorgar determinadas concesiones de radio y televisión, el Gobierno de Navarra pueda finalmente decidir por el no otorgamiento<sup>367</sup>. Al fin y al cabo, el otorgamiento o no de una concesión de radio o de televisión es un acto administrativo de contenido parcialmente discrecional, que viene determinado por la declaración de servicio público o *publicatio* de la actividad, declaración que reserva a los poderes públicos la actividad.

No habiendo, pues, un derecho preexistente al ejercicio de la actividad –debido a la reserva que en el caso de los servicios de radio y televisión, se fundamenta en el dominio público del espacio radioeléctrico<sup>368</sup>–, entiendo que el Gobierno de Na-

<sup>367</sup> Es el que se conoce como efecto “obstativo” del informe.

<sup>368</sup> En este sentido puede verse, ESTEVE PARDO, J., “Viejos títulos para tiempos nuevos: demanio y servicio público en la televisión por cable. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de octubre de 1991 (Cuestión de inconstitucionalidad n. 2528/1989)”, en REDA, Madrid, 1992.

varra tendrá espacio para separarse del criterio del informe del CoAN<sup>369</sup>, por ejemplo, en el caso de que siendo este positivo, el ejecutivo navarro decida no otorgar la concesión para la gestión de emisoras de radio difusión sonora y televisiva. Los problemas arrancan cuando el procedimiento para el otorgamiento de las concesiones tiene carácter concurrencial –que será lo habitual–, y, por tanto, el otorgamiento o denegación a unos y otros se vinculan y condicionan el del resto de los concursantes. Ciertamente en el caso de decisiones de este tipo, el papel del informe del CoAN termina siendo, en definitiva, decisivo, lo que *de facto* viene a suponer una suerte de traslado de la competencia para autorizar. Ciertamente, estamos en este supuesto ante una de las cuestiones jurídica, económica y socialmente más relevante de todo el modelo legal e institucional previsto por la LF 18/2001, cuyo análisis trasciende del objeto de este estudio.

Más compleja es la situación que se crea en el supuesto de las renovaciones de las concesiones, pues, en estos casos, el acuerdo de no renovación acarrea el cierre de un medio de comunicación, con las connotaciones de censura que esta decisión pudiera tener. Aquí, de nuevo, el papel de CoAN es de informe preceptivo y en sentido positivo, o, en su caso, de devolución de la propuesta presentada al Gobierno para una nueva formulación. ¿Significa esto que hasta que la propuesta presentada por el Gobierno no sea informada positivamente por el CoAN no podrá ser aprobada por el Gobierno? La redacción de la LF 18/2001 es confusa, ¿cada nueva propuesta deberá ser tramitada e informada por el CoAN que podría así paralizar el funcionamiento del Gobierno? Podría interpretarse así.

La participación del CoAN es semejante en el caso de la aprobación de los pliegos de condiciones para el otorgamiento de las mencionadas concesiones. El artículo 26.1.c) de la citada norma utiliza la misma expresión: “informar preceptivamente y de manera positiva, o devolver al Gobierno de Navarra para una nueva formulación”.

Al margen de la mejorable redacción de este precepto, lo cierto es que el papel que la LF 18/2001 ha querido reservar al CoAN en el otorgamiento y gestión de las concesiones de emisoras de radio y televisión, así como en el propio diseño del procedimiento de adjudicación de dichas concesiones, condicionará de forma significativa las decisiones del Gobierno de Navarra, titular último y formal de la compe-

---

<sup>369</sup> En todo caso, la decisión del Gobierno de Navarra deberá estar motivada y ajustada a lo dispuesto por el pliego de condiciones que habrá sido previamente aprobado para determinar el marco jurídico de la concesión de dichas licencias, pliego al que hace referencia el art. 26.1.c) de la LF 18/2001.

tencia. A través de este mecanismo entiendo que la Ley Foral pretende neutralizar el papel de la Administración foral en esta tarea, haciendo partícipe relevante al CoAN, ente al que se le dota institucionalmente de independencia y neutralidad. Aunque, ciertamente, el CoAN no sea titular formal de la potestad autorizatoria, el hecho es que el modelo previsto en la LF 18/2001 condicionará sustancialmente la decisión que finalmente adopte el Gobierno de Navarra.

### 5.3.3.2. En el control de la transparencia de la titularidad accionarial

Otro precepto de la LF 18/2001 que atribuye potestad autorizatoria al CoAN es el artículo 28, que regula la transparencia en la titularidad de los medios de comunicación. Aquí sí se menciona la regulación de una autorización tramitada y otorgada por el CoAN. Recuérdese que el artículo 20.2, cuando determina a grandes rasgos las tareas encomendadas al CoAN, menciona la de “velar por la transparencia de los medios audiovisuales”. Pues bien, dicha tarea la lleva a cabo el CoAN, principalmente, mediante la llevanza de un registro de la titularidad de los medios de comunicación audiovisual (artículo 29), tarea a la que me referiré más adelante.

El artículo 28.2 atribuye al CoAN –en el marco de la función de velar por la transparencia de la titularidad de los medios arriba citada– la potestad de autorizar “todos los actos y negocios jurídicos que impliquen la transmisión, disposición o gravamen de las acciones a las que se refiere el apartado anterior, así como la cesión o promesa de cesión de las acciones, participaciones o títulos equivalentes que tenga como efecto la adquisición directa o indirecta de las acciones de una empresa cuyo objeto sea la comunicación audiovisual”.

Para este supuesto, como se ha dicho, la LF 18/2001 sí menciona un trámite autorizatorio cuyo otorgamiento se atribuye por entero al CoAN.

Por lo que se refiere al régimen jurídico de dicha autorización, el primer problema se plantea en relación con su ámbito subjetivo de aplicación: ¿quién está sometido a la exigencia de solicitar esta autorización? El artículo 28.1 –inmediatamente anterior al que es objeto de análisis aquí– establece la obligación de que las acciones, participaciones o títulos equivalentes de las sociedades cuyo objeto sea la comunicación audiovisual habrán de “revestir forma nominativa y ser inscritas en el libro de accionistas de cada sociedad, e inscritas en el Registro que a estos efectos se crea en esta Ley Foral”. ¿A quiénes se refiere? ¿A todas las sociedades cuyo objeto sea la comunicación audiovisual y que tengan domicilio social en Navarra? ¿O a las sociedades cuyo objeto sea la comunicación audiovisual, que sean

concesionarias de una emisora, tengan o no domicilio social en Navarra? Sirvan estas preguntas para poner de manifiesto la laguna legal existente en relación con el ámbito subjetivo al que se aplica este precepto, laguna que se extiende a la obligación de solicitar la autorización para transmitir los títulos representativos del capital de estas sociedades cuyo otorgamiento se encomienda al CoAN.

Por otro lado, nada dice la norma sobre el régimen sustantivo aplicable a esta autorización –que no olvidemos incide directamente en el ejercicio de la libertad de empresa y en la libre circulación de capitales–, y que será el que determine, en su caso, los criterios en función de los cuales el CoAN fundamenta su autorización o denegación del negocio jurídico privado de transmisión o gravamen de las acciones de una empresa cuyo objeto sea la comunicación audiovisual.

Ciertamente, un análisis en detalle de esta potestad del CoAN exigiría un estudio más extenso de lo que aquí se apunta. Sirva, no obstante, este comentario para señalar algunas de las dificultades que *a priori* se pueden plantear.

#### 5.3.4. Potestad registral

En directa conexión con lo anterior, destaca la potestad atribuida al CoAN para llevar y mantener el Registro de Titularidad de los Medios de Comunicación Audiovisuales, tal y como prevé el artículo 29 de la LF 18/2001. La regulación de este registro en la norma es escasa y se completa con lo dispuesto en los artículos 39 y siguientes del EOFCoAN.

De nuevo, y como en el caso de los sujetos obligados a solicitar la autorización regulada en el artículo 28.2 de la LF 18/2001, se plantea el problema de qué sujetos están obligados a inscribirse en este Registro. El artículo 29.1, segundo párrafo, establece que “deberán inscribirse la correspondiente concesión o autorización y las sociedades titulares de las mismas, así como la correspondiente escritura y Estatutos sociales”. El artículo 39 del EOFCoAN aclara un poco a quién y a qué se está refiriendo la LF 18/2001.

Así, serán objeto de inscripción, por una parte, las concesiones y autorizaciones para la prestación de los servicios públicos (¿Todas? ¿O sólo las otorgadas por el Gobierno de Navarra?) y, por otra, habrán de inscribirse “las sociedades titulares de las mismas”, así como cuantos hechos, negocios jurídicos y circunstancias técnicas afecten tanto a la sociedad titular como a la concesión misma. Queda más claro así que el Registro de Titularidad de los Medios de Comunicación Audiovisuales tiene por objeto conocer y llevar cuenta de las concesiones y autorizaciones otorgadas y de las circunstancias que rodean a sus titulares. En el caso de los ti-

tulares de los títulos habilitantes, el Registro tiene como función su identificación en todo momento; por ello, el artículo 29.1 exige que las acciones sean nominativas y también que deberá inscribirse cualquier modificación que se produzca en dicha titularidad, sea del tipo que sea<sup>370</sup>. Se trata en última instancia de conocer –para supervisar– quién va a controlar un medio de comunicación, con el objetivo último de velar y garantizar la transparencia y la pluralidad.

Por lo demás, el EOFCoAN completa el régimen jurídico del funcionamiento del Registro, concretando el plazo para solicitar la inscripción (dos meses), y la documentación que habrá de adjuntarse<sup>371</sup>. El CoAN se reserva la potestad de realizar las comprobaciones previas necesarias antes de proceder a la inscripción, pudiendo, en su caso, dirigirse al solicitante de la inscripción para que complete la documentación, si es que esta no fuera suficiente. Entiendo que en ningún caso podrá exigirse al solicitante otros datos que no sean los que se mencionan en el artículo 41 citado, dado que en este caso estamos ante el ejercicio de una potestad reglada.

El CoAN no puede ir más allá de lo dispuesto en la norma. Con todo y a pesar de lo dicho, la indeterminación con la que está formulado el documento citado en el artículo 41.e) relativo a las vinculaciones empresariales –que no es un documento, si no una circunstancia que habrá que acreditar del modo que sea– plantea dificultades a la hora de su aplicación. Es importante señalar que la llevanza del Registro no puede ni debe ser la ocasión para complicar la actividad del solicitante, pidiéndole más y más documentos<sup>372</sup>.

El artículo 42.3 del EOFCoAN enumera de modo tasado las que pueden ser causas de denegación de la inscripción. En este sentido destaca la importante tarea de valoración que se le atribuye al CoAN, con el margen de apreciación que ello im-

---

<sup>370</sup> El art. 40 del EOFCoAN concreta qué actos deberán ser objeto de inscripción, además de las acciones, participaciones o títulos equivalentes de las sociedades cuyo objeto sea la comunicación social, los actos y negocios jurídicos que impliquen la transmisión, disposición o gravamen de las citadas acciones, la cesión, promesa de cesión de acciones, participaciones o títulos equivalentes que tenga como efecto la adquisición directa o indirecta de las acciones, cualquier modificación de la escritura o de los Estatutos sociales de las sociedades titulares, la composición de sus órganos de administración, y la emisión de obligaciones.

<sup>371</sup> Vid. art. 41 del EOFCoAN.

<sup>372</sup> Este es el espíritu y, en parte, la letra, de la Directiva 2006/123/CE, de 28 de diciembre, de servicios en el mercado interior, norma comunitaria, que si bien, no afecta directamente al sector audiovisual, sin embargo, propone un modelo de simplificación administrativa y eliminación de trabas burocráticas que está llamado a influir más allá de su ámbito objetivo de aplicación. Sobre el contenido y efectos de esta norma, vid. SALVADOR ARMENDÁRIZ, M. A. y VILLAREJO GALENDE, H., “La Directiva de Servicios y la regulación de los grandes establecimientos comerciales en Navarra”, en *RJN*, n. 44, 2007, pp. 45-86.

plica. Este nivel de detalle sorprende si se piensa que sólo se trata de un simple registro. Y es que, a la vista de lo dispuesto por el propio Estatuto, ¿tiene algún efecto la falta de inscripción? Recuérdese que de lo expuesto anteriormente, al analizar el elenco de infracciones previstas en la LF 18/2001, se deduce que la falta de inscripción no da lugar a infracción. Quizá se trata de un olvido o una laguna en la Ley. A no ser que esta ausencia sea interpretada como incumplimiento de la condición impuesta al concesionario por sus normas reguladoras, en cuyo caso dependerá de si es o no esencial para que pueda ser considerada infracción grave o muy grave. En todo caso, hay que señalar que no están claras las consecuencias jurídicas que se derivan del no otorgamiento de la inscripción.

### 5.3.5. *Potestad arbitral*

Para hacer posible el ejercicio de la función arbitral, a la que más arriba se ha hecho mención, la LF 18/2001 contempla la atribución al CoAN de la potestad de mediar o arbitrar en determinados conflictos planteados entre los usuarios o espectadores o asociaciones que los representen y los medios de comunicación audiovisual, así como entre medios de comunicación entre sí, mediante un arbitraje sometido a la Ley de Arbitraje<sup>373</sup>.

En este sentido, la tarea desempeñada por el CoAN encaja dentro de las previsiones del artículo 14.1.a) de la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje<sup>374</sup>, cuando contempla la posibilidad de que determinadas corporaciones de derecho público –entre las que se encuentra el CoAN<sup>375</sup>– puedan ejercer arbitrajes institucionales. Para regular el ejercicio de este tipo de arbitrajes, el artículo 14.2 de dicha

<sup>373</sup> El art. 32.2 del EOFCoAN, que completa lo previsto en el art. 26.1.k) de la LF 18/2001, menciona expresamente la Ley 36/1988, de 5 de diciembre de arbitraje. Esta Ley ha quedado actualmente derogada y ha sido sustituida por la vigente Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje, a la que a partir de su entrada en vigor (16 de marzo de 2004) habrá de ajustarse la actividad arbitral llevada a cabo por el CoAN.

<sup>374</sup> En relación con la Ley de Arbitraje, vid. por todos, CORDÓN MORENO, F., *El arbitraje de derecho privado: (estudio breve de la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje)*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2005, y YAÑEZ VELASCO, R., *Comentarios sistemáticos a la ley 60/2003, de 23 de diciembre, de arbitraje*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004.

<sup>375</sup> La Ley de Arbitraje de 2003 pone como ejemplo de este tipo de arbitraje institucional al Tribunal de Defensa de la Competencia, en la actualidad Comisión de Defensa de la Competencia. Sobre las funciones arbitrales atribuidas a la CMT, sector próximo sin duda, al audiovisual, vid. TEROL GÓMEZ, R., *El control público de las telecomunicaciones...*, óp. cit., pp. 171-183. También, TERRÓN SANTOS, D., *Autoridades nacionales de reglamentación: el caso de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*, Comares, Granada, 2004, pp. 231 y ss.

Ley remite a lo dispuesto, en cada caso, por los reglamentos de cada institución. Pues bien, este es el papel que tienen atribuido los artículos 32 a 38 del EOFCoAN para el CoAN.

No obstante, hay que señalar que la remisión que hace la Ley de Arbitraje a los reglamentos institucionales puede llegar a plantear más de un conflicto normativo, en particular dado lo escueto de la regulación del CoAN. Sirva el siguiente ejemplo: si solicitado el arbitraje del CoAN, se plantease la recusación o la abstención de algunos de los miembros que componen el colegio arbitral<sup>376</sup>: ¿qué norma habrá de aplicarse? ¿Los arts. 28 y 29 de la LRJPAC o las previsiones en esta materia que se contienen en la Ley de Arbitraje? A mi juicio, en este supuesto resulta más satisfactoria la solución que da preferencia a la integración normativa que toma como punto de partida la personalidad jurídico-pública de la institución y, por lo tanto, a la aplicación supletoria del derecho administrativo. Pues bien, como este, pueden surgir otros muchos conflictos normativos y su solución, como puede deducirse, no es ni mucho menos evidente.

En concreto, el EOFCoAN prevé que los usuarios y espectadores que se dirijan al CoAN para solicitar su mediación, puedan hacerlo ya sea por escrito o por medios electrónicos –por cualquier medio que garantice la autenticidad de su solicitud–<sup>377</sup>, pudiendo el CoAN inadmitir la solicitud en el caso de que la demanda formulada no tenga relación con las competencias atribuidas al Consejo, así como cuando la solicitud no encaje dentro del ámbito susceptible de ser sometido a arbitraje (artículo 33.2 EOFCoAN)<sup>378</sup>.

De nuevo, la redacción de este precepto suscita más de una duda: ¿la potestad para dictar laudos arbitrales que la LF 18/2001 atribuye al CoAN se extiende a cualquier materia susceptible de someterse a arbitraje, en virtud de la presencia en el conflicto surgido de un medio de comunicación de radiodifusión o televisivo? ¿O su potestad de arbitraje alcanza sólo a los conflictos que surjan con ocasión de sus emisiones y los derechos de los usuarios y telespectadores en el marco de las cues-

<sup>376</sup> En relación con la abstención y recusación de los árbitros, vid. CORDÓN MORENO, F., *El arbitraje de derecho privado...*, óp. cit., pp. 161-163.

<sup>377</sup> Vid. art. 33.1 del EOFCoAN.

<sup>378</sup> La sustitución de la Ley de Arbitraje del 1988 por la vigente de 2003 obliga necesariamente a adaptar e interpretar las previsiones contenidas en el art. 33.2 del EOFCoAN en relación con las solicitudes del que podrán ser objeto de inadmisión. Al desaparecer el art. 2 de la Ley de Arbitraje de 1988, que regulaba los asuntos que no podían someterse a arbitraje, es necesario ahora acoger el ámbito material al que va dirigido el nuevo arbitraje de 2003.

tiones reguladas por la LF 18/2001? Del artículo 33.2 parece deducirse esto último. Sin embargo, la lectura del artículo 33.2<sup>379</sup> podría generar confusión. Me inclino a pensar que el ámbito del arbitraje atribuido al CoAN es sólo aquel que se corresponda con las funciones que el Consejo tiene encomendadas.

El EOFCoAN ha completado algunos aspectos formales e institucionales del ejercicio de esta potestad arbitral de carácter formalizado. En primer lugar, y como manifestación del papel de interlocutor autorizado del sector audiovisual, el artículo 34 del EOFCoAN manda al CoAN a intentar una mediación informal para el arreglo del conflicto que en su caso se haya planteado. De no lograrse un acuerdo o solución en esta fase previa de mediación, se pone en marcha el procedimiento previsto en la norma estatutaria para el arbitraje propiamente dicho.

El artículo 36 del EOFCoAN prevé que el CoAN actuará como colegio arbitral, debiendo ajustar su actuación a los principios de audiencia, contradicción e igualdad entre las partes. Las partes podrán actuar por sí mismas, o valerse de abogado, y el CoAN resolverá la cuestión litigiosa en equidad, según *su saber y entender*, toda vez que en el procedimiento –verbal o por escrito– se haya dado, en todo caso, audiencia a las partes. Por su parte, el artículo 38 menciona el plazo que tiene el CoAN para dictar el laudo arbitral –seis meses–, así como la exigencia de mayoría para el acuerdo. Concreta también el contenido del laudo, que habrá de adoptar forma escrita. Una vez notificado de modo fehaciente, el laudo emitido por el CoAN “producirá efectos idénticos a la cosa juzgada”<sup>380</sup>.

### 5.3.6. Competencia para emitir informes

Un repaso a los Informes Anuales publicados por el CoAN muestra que, sin duda, una de las potestades de las que más ha hecho uso la institución ha sido precisamente la de emitir informes. Comenzando, evidentemente, con el Informe Anual citado en el que el CoAN hace recuento de sus actividades. Al igual en el caso de otras instituciones forales –como el Defensor del Pueblo o la Cámara de Comptos–, la LF 18/2001 contempla la obligación de presentar anualmente un informe que dé cuenta de la actividad de la entidad<sup>381</sup>. A pesar de esta coincidencia, entiendo que

---

<sup>379</sup> Allí se dice que “en todo caso, no se aceptarán las demandas de los espectadores y usuarios que versen sobre materias recogidas en el art. 2 de la Ley 3/2003, de 5 de diciembre, de Arbitraje”.

<sup>380</sup> En los Informes Anuales publicados hasta el momento por el CoAN no se da noticia del ejercicio de esta función arbitral.

<sup>381</sup> Así se establece en el art. 26.1.h).

el papel institucional del CoAN no se asemeja ni al de la Cámara de Comptos –en su función de máximo órgano de fiscalización de las cuentas del sector público de la Comunidad Foral de Navarra–, ni con la del Defensor del Pueblo –alto comisionado que es del Parlamento foral para la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos ante las Administraciones forales–.

La existencia del CoAN es fruto del ejercicio de la potestad autoorganizatoria con la que se dota la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y que, en virtud del modelo establecido en la LF 18/2001, el legislador foral decide ejecutar mediante la creación de una entidad jurídico-pública especializada a la que encomienda ciertas funciones hasta el momento realizadas por el propio Gobierno de Navarra<sup>382</sup>.

Al margen de estos Informes Anuales de actividad, la LF 18/2001 menciona en varios de los apartados de su artículo 26, la potestad de elaborar informes, ya sea como respuesta a una solicitud de petición del Gobierno de Navarra o del propio Parlamento, e incluso a la petición formulada por dos grupos parlamentarios o la quinta parte de los Parlamentarios Forales (artículo 26.1.a))<sup>383</sup>. La LF 18/2001 está pensando en la especialización técnica con la que se quiere dotar al CoAN, y las materias sobre las que versarán dichos informes guardarán relación con la legislación y la normativa del sector audiovisual. Este tipo de informes sobre el sector también podrá realizarlos el CoAN a iniciativa propia<sup>384</sup>.

Sin ir más lejos, esta potestad de iniciativa propia para emitir informes, unida a las previsiones que hace la LF 18/2001 y que también habilitan al CoAN para realizar propuestas normativas, han dado como resultado la reciente publicación del Decreto Foral 4/2009, de 19 de enero, por el que se regula la utilización de mecanismos de protección de los menores de edad frente a la televisión.

---

<sup>382</sup> A este respecto, PÉREZ CALVO y RAZQUIN LIZARRAGA señalan el caso del CoAN como uno de los fenómenos de Administración Independiente en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, vid. *Manual de derecho público de Navarra*, 3ª ed. rev., Instituto Navarro de Administración Pública, Pamplona, 2007, pp. 304-305.

<sup>383</sup> El art. 25 del EOFCoAN completa las previsiones de la LF 18/2001 en materia de informes, y establece algunos requisitos formales que habrán de acompañar a la solicitud del informe: que se adjunte a la solicitud del informe los antecedentes y documentación necesarios para la elaboración del dictamen, pudiendo el CoAN solicitar la subsanación cuando estime que la información que ha recibido es insuficiente, interrumpiendo con ello el plazo para dictar dicho informe y que el apartado 3 de dicho artículo fija en tres meses.

<sup>384</sup> En el art. 26.1.i) de la LF 18/2001 se menciona la posibilidad de que el CoAN pueda realizar, también a iniciativa propia, “estudios sobre el sistema audiovisual”. Entiendo que la diferencia entre los informes o dictámenes que menciona el art. 26.1.a) y los estudios, hace referencia al objeto más concreto en el primer caso –en respuesta a un problema concreto–, y más general en el segundo.

Esta tarea de informe podrá también tener como destinatarios a los operadores del sector audiovisual (artículo 26.1.g)) “a fin de garantizar el cumplimiento de la legislación vigente en el ámbito de sus competencias”. No aclara la LF 18/2001 si este tipo de informes dirigidos a los operadores se elaborarán a iniciativa propia o si, además, podrá ser el resultado de consultas concretas formuladas por dichos operadores. Es razonable que puedan darse ambas situaciones, aunque el segundo de los supuestos plantearía problemas en orden a la determinación de los precios de este tipo de informes o dictámenes, situación que la LF 18/2001 no prevé.

Con todo, la potestad de emitir informes más intensa es la que se contempla en los arts. 26.1. c) y d) a la que he hecho mención al tratar de la potestad autorizatoria del CoAN respecto de las concesiones de emisiones de radiodifusión sonora y televisiva, y a la que me remito. El papel que la LF 18/2001 ha reservado al informe preceptivo del CoAN en el caso citado, justifica, a mi juicio, la diferente ubicación en este trabajo de dichos informes.

#### **5.4. CONTROL JUDICIAL DE LA ACTIVIDAD DEL CoAN**

La independencia del CoAN se ve reflejada en el régimen de revisión de su actividad administrativa. Así, en virtud del artículo 26.3 *in fine* de la LF 18/2001<sup>385</sup>, se establece que los actos de CoAN ponen fin a la vía administrativa. Lo cual supone que los destinatarios de los actos administrativos dictados por el CoAN no estarán obligados a dirigirse nuevamente al Consejo, en vía de recurso –al margen de que voluntariamente decidan interponer el recurso potestativo–, quedando en este caso expedita la vía judicial, mediante la interposición del oportuno recurso contencioso-administrativo. A la luz de lo dispuesto por los artículos 8 y 10 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, será la sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra la competente para conocer de los conflictos que se susciten con ocasión de los acuerdos dictados por el CoAN.

Entiendo que la competencia procesal le corresponderá a dicha sala en virtud de lo dispuesto por el artículo 10.1.a) de la LJCA, cuando menciona los “actos de las Administraciones de las Comunidades Autónomas cuyo conocimiento no esté atribuido a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo”. La competencia de los Juzgados de lo contencioso-administrativo queda excluida, ya que el caso de las decisiones del CoAN no encaja en ninguno de los supuestos del artículo 8 de la LJCA, en la medida en que se

---

<sup>385</sup> Recogido también en el art. 4 del EOFCoAN.

trata de decisiones de un ente público dotado de personalidad jurídico-pública, diferenciado de la "Administración" de la Comunidad Foral de Navarra. En el apartado 2 del artículo 8, la LJCA utiliza la expresión "Administración" en singular, en tanto que en artículo 10.1.a) se expresa en plural: "Administraciones de las Comunidades Autónomas". De lo que puede deducirse que, en este segundo caso, la LJCA es consciente del fenómeno de las personificaciones públicas dependientes o vinculadas a las Comunidades Autónomas que pueden ejercer potestades públicas y dictar actos administrativos.

En definitiva, será, en principio, la jurisdicción contencioso-administrativa la competente para conocer de los conflictos que se susciten con ocasión de la actuación del CoAN. Sin perjuicio, no obstante, de que puedan plantearse conflictos en materia de personal, siempre en relación con la posible existencia de personal en régimen laboral<sup>386</sup> que puedan en su caso corresponder a la jurisdicción social o de que, en materia patrimonial o de contratación, en el caso de someterse sus aspectos sustantivos al Derecho privado, pueda corresponder el asunto a la jurisdicción civil.

Con todo, conviene señalar que las decisiones adoptadas por el CoAN, que serán revisables por los jueces y tribunales, serán sólo aquellas que constituyan ciertamente actos administrativos, esto es, declaraciones de voluntad susceptibles, por tanto, de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas de los destinatarios de dichos actos. Hay que tener presente que la LF 18/2001, cuando enuncia el tipo de actos que puede adoptar el CoAN, menciona algunos que no tienen carácter decisorio, y que constituyen ya sea declaraciones de deseo, ya sea declaraciones de voluntad.

Esta cuestión, como puede apreciarse, plantea problemas en relación con la naturaleza jurídica de algunos de los instrumentos jurídicos previstos en la LF 18/2001, configurados en dicha ley como "poderes". Así, ¿son recurribles por ejemplo, las propuestas o recomendaciones, los requerimientos o los informes citados en el artículo 26.3 de la LF 18/2001? Este tipo de instrumentos, con los que esta ley habilita al CoAN, dan como resultado actuaciones que carecen de carácter vinculante para el destinatario de dichos actos, y, por tanto, no son susceptibles de suscitar un conflicto jurídico ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

En este sentido, y si no es posible la vía judicial de control de ciertas actividades del CoAN, surge necesariamente la pregunta sobre el control de este tipo de actuaciones.

---

<sup>386</sup> A la vista de lo dispuesto en el art. 32 de la LF 18/2001, no puede descartarse la posibilidad de que el CoAN pueda dotarse de parte de su personal con carácter laboral, en la medida en que la Ley se remite a la "legislación aplicable al personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra". Y ello, a pesar de lo dispuesto en los arts. 50 a 53 del EOFCoAN.

## 5.5. RESPONSABILIDAD Y CONTROL POLÍTICO DE LA ACTIVIDAD DEL CoAN

Una vez señalado el ámbito del control judicial al que se somete el CoAN en su papel de Administración independiente, y señalada la existencia de ciertas actuaciones que por su naturaleza escapan al control de los jueces y tribunales, resulta necesario reflexionar sobre las otras vías adicionales de control de la actividad llevada a cabo por el CoAN.

Así, al margen del control judicial antes apuntado, queda –en un modelo de Estado democrático y de Derecho como el que nos hemos dado en la CE de 1978– el control político y democrático que están llamados a ejercer los Parlamentos.

Como ya se ha señalado al tratar la potestad de emitir informes, en la LF 18/2001 existe, en primer lugar, la vía de control que permite la presentación del Informe Anual del CoAN al Parlamento, ocasión que cumple la función precisamente de control político. Se trata no obstante de un control político que ha quedado mitigado, al igual que ocurre en el caso del resto de las Administraciones independientes, por el propio régimen jurídico de nombramiento y cese de los miembros del Consejo.

Esta situación, que impide un control político y parlamentario pleno, y que el CoAN comparte con el cada día más numeroso conjunto de administraciones independientes en España, tanto a nivel estatal como comunitario, ha sido ya señalada por varios autores<sup>387</sup>. A pesar de los razonables beneficios que este instrumento organizativo que son las administraciones independientes puede tener, en particular para la regulación y supervisión de determinados sectores económicos y para actividades en las que están en juego el pluralismo político y algunos derechos fundamentales<sup>388</sup>, lo cierto es que el modelo institucional es, en origen, ajeno a nuestro sistema democrático que contempla el control de la responsabilidad política del Presidente del Gobierno, de sus Ministros y altos cargos por parte de los Parlamentos, en su doble función, legislativa y de control del Ejecutivo.

<sup>387</sup> En este sentido, vid. la magnífica referencia crítica que hace MAGIDE HERRERO al marco constitucional de la autoridades independientes, en *Límites constitucionales de las administraciones independientes*, óp. cit., pp. 137 y ss. También SALVADOR MARTÍNEZ, M., *Autoridades independientes: un análisis comparado de los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y España*, Ariel, Barcelona, 2002, pp. 325-329; RALLO LOMBARTE, A., *La constitucionalidad de las administraciones independientes*, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 159 y ss.; y TEROL GÓMEZ, R., *El control público de las telecomunicaciones...*, óp. cit., pp. 69-70.

<sup>388</sup> A la supervisión de este tipo de sectores se refiere, MAGIDE HERRERO, M., *Límites constitucionales de las administraciones independientes*, óp. cit., pp. 341-348.

No sólo el modelo de Administración Independiente es ajeno a nuestro sistema político y democrático sino, lo que es probablemente más grave, es ajeno a nuestra cultura política, en la que las situaciones de verdadera independencia y neutralidad de los responsables de dichas Administraciones son, lamentablemente, la excepción. Por ello el ejercicio ponderado de las facultades que la LF 18/2001 otorga al CoAN debe ser objetivo de primer orden en el contexto de otras Administraciones Independientes.

## 5.6. CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE LA CÁMARA DE COMPTOS

Un último control de la actividad del CoAN es el que tiene encomendado la Cámara de Comptos, órgano máximo fiscalizador de las cuentas de las Administraciones públicas de la Comunidad Foral de Navarra.

En virtud de lo dispuesto por la norma reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra –Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre–, y en la medida en que el CoAN entra dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la dicha Ley, el CoAN queda sometido a la fiscalización de la Cámara<sup>389</sup>. Prueba de ello es, por ejemplo, el informe de fiscalización emitido por la Cámara de fecha 2 de mayo de 2005, correspondiente al ejercicio de 2004.

## BIBLIOGRAFÍA

- AMENÓS ÁLAMO, J. y GARCÍA QUINTANA, M., “Jurisprudencia en torno a los Consejos del Audiovisual”, en *Revista catalana de dret públic*, n. 34, 2007.
- ARIÑO ORTIZ, G., *El Proyecto de Ley sobre Televisión privada*, IEE, Madrid, 1987.
- AUTIN, J-L., “El Consejo Superior del Audiovisual en Francia”, en *Revista catalana de dret públic*, n. 34, 2007, pp. 83-115.
- AUTIN, J-L., “Medios de comunicación y autoridades administrativas independientes: El ejemplo francés del Consejo Superior Audiovisual”, en *Revista catalana de derecho público*, n. 16, 1993, pp. 157-176.

<sup>389</sup> El art. 2.1.e) de la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, incluye dentro del sector público dependiente de la Comunidad Foral sobre el que extiende su actuación a “aquellas entidades u organismos públicos no comprendidos en los apartados anteriores y que tengan a su cargo la gestión o manejo de fondos públicos de Navarra”. Este es el supuesto en el que se incluye al CoAN.

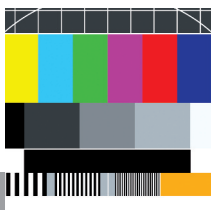
- BARATA I MIR, J., *Democracia y audiovisual. Fundamentos normativos para una reforma del régimen español*, Marcial Pons, Madrid, 2006.
- BARATA I MIR, J., "El tratamiento bibliográfico del modelo de regulación del Audiovisual", en *Revista catalana de dret públic*, n. 34, 2007.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Las administraciones independientes: un reto para el estado social y democrático de derecho*, Tecnos, Madrid, 1994.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "¿Están justificadas las Autoridades Administrativas de control de contenido de las emisiones? La experiencia americana", en *Revista catalana de dret públic*, n. 34, 2007, pp. 31-82.
- BOTELLA CORRAL, J., "La regulación independiente del sector audiovisual español: una reflexión sobre problemas, perspectivas y posibilidades", en *Revista catalana de dret públic*, n. 34, 2007.
- BRAVO Y FERNÁNDEZ DE ARAOZ, P., "Art. 55", en SANTAMARIA PASTOR, J. A. (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, pp. 577-592.
- CHINCHILLA MARIN, C., *La radiotelevisión como servicio público esencial*, Tecnos, Madrid, 1988.
- CORDÓN MORENO, F., *El arbitraje de derecho privado: (estudio breve de la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje)*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2005.
- DE ABEL VILELA, F. A., *La concentración de los medios de comunicación social en los Derechos español y comunitario*, Marcial Pons, Madrid, 2002.
- DE LA QUADRA SALCEDO, T., "La televisión privada y la Constitución", en *RDP*, n. 15, 1982.
- DE LA QUADRA SALCEDO, T., "Los servicios televisivos", en *Régimen jurídico de los servicios públicos*, en Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, Madrid, 1997.
- DE LA QUADRA SALCEDO, T., *Informe preliminar sobre el régimen jurídico del audiovisual*, en AA.VV., *Régimen jurídico del audiovisual*, Marcial Pons/IEA, Madrid/Barcelona, 2000.
- ESTEVE PARDO, J., *Régimen jurídico-administrativo de la televisión*, INAP, Madrid, 1984.
- ESTEVE PARDO, J., "Viejos títulos para tiempos nuevos: demanio y servicio público en la televisión por cable. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de octubre de 1991 (Cuestión de inconstitucionalidad n. 2528/1989)", en *REDA*, n. 74, Madrid, 1992, pp. 257-266.

- FERNÁNDEZ FARRERES, G., *El paisaje televisivo en España*, Aranzadi, Pamplona, 1997.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, M. Y., *Estatuto jurídico de los servicios esenciales económicos en red*, Ciudad Argentina-INAP, Madrid-Buenos Aires, 2003.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Thompson-Civitas, 13ª ed., Madrid, 2006.
- GIMBERNAT ORDEIG, E., "El Consejo del Audiovisual de Cataluña y la Constitución", *El Mundo*, viernes 8 de septiembre de 2006, p. 4.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Televisión pública y televisión privada*, Civitas, Madrid, 1982.
- GUICHOT REINA, E. y CARRILLO DONAIRE, J. A., "El Consejo Audiovisual de Andalucía", en *Revista catalana de dret públic*, n. 34, 2007, pp. 273-316.
- LAGUNA DE PAZ, J. C., *Régimen jurídico de la televisión privada*, Marcial Pons, Madrid, 1994.
- LAGUNA DE PAZ, J. C., *Telecomunicaciones: Regulación y Mercado*, 2ª ed., Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2007.
- LAGUNA DE PAZ, J. C., *Televisión y competencia*, La Ley, Madrid, 2000.
- MAGIDE HERRERO, M., *Límites constitucionales de las administraciones independientes*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2000.
- MALARET GARCÍA, E., "La financiación de la televisión pública y privada", en AA.VV., *El régimen jurídico del audiovisual*, Marcial Pons, Madrid, 2000.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., "La regulación económica en España", en ARIÑO ORTIZ, G., DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J. M. y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., *El nuevo servicio público*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 185-269.
- MEILÁN GIL, J. L., "El servicio público como categoría jurídica", en *Cuadernos de Derecho Público*, n. 2, Madrid, 1997, pp. 75-94.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Público y privado en el mercado europeo de la televisión*, Civitas, Madrid, 1993.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Servicio público y mercado*, vol. III, *Televisión*, Civitas, Madrid, 1998.
- MUÑOZ SALDAÑA, M., *El futuro jurídico de la televisión desde una perspectiva europea*, Marcial Pons, Madrid, 2006.
- ORRIOLS I SALLÉS, M. A. y PONS CÁNOVAS, F., "La futura regulación de un consejo estatal de los medios audiovisuales", en *Revista catalana de dret públic*, n. 34, 2007.

- PÉREZ CALVO, A. y RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., *Manual de derecho público de Navarra*, 3ª ed. rev., Instituto Navarro de Administración Pública, Pamplona, 2007.
- PÉREZ GÓMEZ, A., *El control de las concentraciones de medios de comunicación. Derecho español y comparado*, Dykinson, Madrid, 2002.
- RALLO LOMBARTE, A., *La constitucionalidad de las administraciones independientes*, Tecnos, Madrid, 2002.
- ROZADOS OLIVA, J., *La televisión local por ondas. Régimen jurídico*, Comares, Granada, 2001.
- SALVADOR ARMENDÁRIZ, M. A. y VILLAREJO GALENDE, H., "La Directiva de Servicios y la regulación de los grandes establecimientos comerciales en Navarra", en *RJN*, n. 44, 2007, pp. 45-86.
- SALVADOR MARTÍNEZ, M., *Autoridades independientes: un análisis comparado de los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y España*, Ariel, Barcelona, 2002.
- SCHMIDT-ASSMANN, E., *La teoría general del Derecho administrativo como sistema*, IN-AP/Marcial Pons, Madrid, 2003.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo General*, vols. I y II, Iustel, Madrid, 2001.
- SOUVIRON MORENILLA, J. M., *Derecho público de los medios audiovisuales: radiodifusión y televisión*, Comares, Granada, 1999.
- TEROL GÓMEZ, R., *El control público de las telecomunicaciones: autoridades reguladoras*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000.
- TERRÓN SANTOS, D., *Autoridades nacionales de reglamentación: el caso de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*, Comares, Granada, 2004.
- TORNOS MÁS, J., "El Consell de l'Audiovisual de Catalunya", en *Revista catalana de dret públic*, n. 34, 2007, pp. 157-186.
- TORNOS MÁS, J., "La potestad normativa de las autoridades administrativas independientes: el caso del Consell Audiovisual de Catalunya", en *Derecho privado y Constitución*, n. 17, 2003 (Número Monográfico sobre Fuentes del Derecho, en homenaje al profesor Javier Salas Hernández), pp. 479-498.
- YÁÑEZ VELASCO, R., *Comentarios sistemáticos a la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de arbitraje*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004.

# 5

## PUBLICACIONES DEL CONSEJO AUDIOVISUAL DE NAVARRA



### ESTUDIO

---

#### **El Consejo Audiovisual de Navarra. Sus funciones y competencias en el contexto europeo de regulación del sector audiovisual**

Esta publicación aborda, desde una perspectiva interdisciplinar y un enfoque comparado, las funciones y competencias del Consejo Audiovisual de Navarra (CoAN) en el contexto europeo de la regulación del sector audiovisual.

La independencia, organización, financiación, elección de sus miembros y ejecución de funciones son algunas de las cuestiones centrales a las que trata de dar respuesta.