



## **La transparencia en la nueva ordenación del sector audiovisual español. Comentarios a la Ley General de Comunicación Audiovisual y otras normas administrativas recientes**

Dra. M<sup>a</sup> Estrella Gutiérrez David  
[megutier@der-pu.uc3m.es](mailto:megutier@der-pu.uc3m.es)

### **Índice**

1. Introducción. 2. Claridad, racionalidad y transparencia de la técnica legislativa. 3. Transparencia y acceso a la comunicación audiovisual. 4. Transparencia, liberalización, servicio público y financiación del audiovisual. 4.1. El sistema de licencias: arbitrariedad e inseguridad jurídica. 4.2. Transparencia y financiación del sector audiovisual. 5. El control de la transparencia y del pluralismo: el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales. 6. Bibliografía.

### **Palabras clave**

Ley General de Comunicación Audiovisual, servicio público, RTVE, dividendo digital, licencias audiovisuales, TDT de pago.

### **Resumen**

Las reformas recientes en el sector audiovisual español, cuyo principal exponente ha sido la Ley 7/2010, General de Comunicación Audiovisual, han supuesto cambios trascendentales en la ordenación tradicional del sector. La reducción del ámbito del servicio público, la liberalización de la radiodifusión terrestre privada, la supresión del sistema concesional y su sustitución por el sistema de licencias y de comunicación previa, la nueva financiación de RTVE, la planificación del 'dividendo digital' tras el apagón analógico, la flexibilización de las medidas anticoncentración, la regulación de la TDT de pago o la creación del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA) como autoridad audiovisual estatal independiente y de control constituyen algunas de las novedades que se analizan a la luz del principio de transparencia y otros estrechamente relacionados, como los de pluralismo, competencia, publicidad o participación ciudadana en los asuntos públicos. Se trata de analizar hasta qué punto la nueva legislación es coherente o no con los mencionados principios.

### **Abstract**

The General Act 7/2010, on Audiovisual Communication, constitutes the backbone of a set of legal reforms recently carried out in the Spanish Audiovisual sector. All those reforms have entailed transcendental changes in the traditional regulation of the sector, namely, the liberalization of private terrestrial broadcasting and the partial deregulation of the public service of broadcasting; the elimination of the administrative concession technique and its replacement by a system of licences and previous notifications for private operators; the new financing of the Spanish State broadcaster, RTVE; the allocation of frequencies for the 'digital dividend' after the analogue switch-off; the progressive

relaxation of antitrust measures facilitating mergers in the television sector; the regulation of pay-DTT or the creation of State Council for Audiovisual Media (CEMA), the State independent and monitoring authority for the Spanish audiovisual sector. This paper will be focused on those relevant changes in the light of the principle of transparency and others closely related, such as the ones of pluralism, competition, publicity or citizen's participation in public issues. Furthermore, it will be also analyzed whether this new regulation is consistent or not with the aforesaid principles.

## Key words

Spanish General Act on Audiovisual Communication, transparency, public service of broadcasting, RTVE, digital dividend, audiovisual licences, pay-DTT.

## 1. Introducción

Hasta fechas muy recientes el sector audiovisual español ha estado fuertemente determinado por las propias características de la ordenación administrativa del sector de las telecomunicaciones, a saber: (1) una fuerte dispersión normativa<sup>1</sup>; (2) la separación tradicional entre la regulación de la transmisión (telecomunicaciones) y la regulación de los contenidos y de la responsabilidad editorial sobre los mismos, si bien esta separación entre telecomunicaciones y audiovisual comienza a desfigurarse con la aparición del fenómeno de la convergencia<sup>2</sup>; (3) la existencia de un régimen jurídico propio en función del soporte técnico empleado para la difusión de señales de radio o televisión, muy vinculado a la noción de servicio público, especialmente, en el ámbito de los servicios de radiodifusión terrestre<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> El propio Consejo de Estado, en su *Dictamen de 10 de noviembre de 2005 sobre el Anteproyecto de Ley General Audiovisual* (Expediente 1701/2005), señalaba que la ordenación en un solo texto legal del régimen de todo el sector audiovisual era una exigencia de "seguridad jurídica, dadas las discordancias que se producen en algunas normas". De hecho, el Dictamen identificaba algunas de esas discordancias y contradicciones entre las normas audiovisuales, a saber: (1) la confusión entre los aspectos técnicos, esto es, lo relativo a la ordenación de la transmisión de las señales de radio y televisión en materia de telecomunicaciones, y los aspectos sustantivos relativos al contenido de la comunicación audiovisual; (2) las sucesivas derogaciones parciales que hacen difícil identificar cuál es el derecho vigente. Como señala la doctrina, estas circunstancias han propiciado, a menudo, la inseguridad jurídica en el sector y obliga a los operadores a realizar un esfuerzo interpretador de las normas audiovisuales vigentes del que legislador les debiera haber relegado. Cfr. LINDE PANIAGUA, E. y VIDAL BELTRÁN, J.M. *Derecho Audiovisual*. Madrid. Colex: 2009, p. 328.

<sup>2</sup> Recuérdese que a partir de los años 90, en el seno de la Unión Europea, se comienza a observar el fenómeno de la convergencia entre el mundo de las telecomunicaciones y el mundo del audiovisual. Hasta tal punto se produce la convergencia entre estos sectores que elementos que aparentemente pertenecen al mundo audiovisual de la radio y la televisión, como los recursos asociados, esto es, los decodificadores, las guías electrónicas de programas (EPG) o los interfaces de programa de aplicación (API), en realidad, inciden en aspectos propios de las telecomunicaciones, como son el acceso a la Sociedad de la Información o la interactividad. Este fenómeno de la convergencia queda reflejado, primeramente, en el Libro Verde sobre la Convergencia de los Sectores de Telecomunicaciones, Medios de Comunicación y Tecnologías de la Información, de 1997, en el que se analizan desde el punto de vista del Derecho Comunitario sus consecuencias para la reglamentación; y después en un paquete de Directivas de 7 de marzo de 2002 (una Directiva marco y otras cuatro Directivas específicas), donde se sustituye la expresión tradicional de las "telecomunicaciones" por la de "redes y servicios de comunicaciones electrónicas y recursos asociados", al entender que este último término es más amplio e incluye nuevos fenómenos como la digitalización de las señales, la interactividad y la Sociedad de la Información. En el ámbito español, la Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones, si bien opta por seguir empleando el término tradicional de las "telecomunicaciones", sin embargo, éstas se definen como "la explotación de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas y recursos asociados", incorporando así la terminología comunitaria. De este ámbito se excluyeron expresamente los contenidos audiovisuales y el control editorial sobre los mismos, así como las actividades que consistan en el ejercicio del control editorial sobre los contenidos y los servicios de la Sociedad de la Información (Internet). Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y DE LA CUADRA-SALCEDO, T. (Coord.) *Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones. Ley 32/2003, de 3 de noviembre*. Thomson-Civitas. Navarra: 2004, pp. 37-38.

<sup>3</sup> La declaración de servicio público de la televisión terrestre analógica estaba prevista en las diferentes normas que ordenaban este servicio: así, el art. 1.2 del antiguo Estatuto de RTVE de 1980 disponía que "la radiodifusión y la televisión son *servicios públicos esenciales* cuya titularidad corresponde al Estado"; actualmente, el art. 2.1 Ley 17/2006, la radio y la televisión de titularidad estatal establece que "el *servicio público de radio y televisión* de titularidad del Estado es un *servicio esencial* para la comunidad y la cohesión de las sociedades democráticas"; el art. 1 Ley 46/1983, del Tercer Canal identificaba la "titularidad estatal" de los canales de televisión públicos creados en el ámbito de las CCAA. y el art. 9 de la Ley se refería al "servicio público de televisión del tercer canal"; el art. 1 Ley 10/1988, de Televisión Privada, dejaba clara la naturaleza de servicio que tenía la televisión terrestre privada: "Es objeto de la presente Ley regular la gestión indirecta del *servicio público esencial de la televisión*, cuya titularidad corresponde al Estado"; y, por último, el art. 2 Ley 41/1995, de Televisión Local por Ondas Terrestres dispone que la televisión

Ahora bien, los últimos cinco años (2005-2010) han resultado decisivos para la configuración de un nuevo contexto regulador que se caracteriza, a día de hoy, por una profunda reforma del sector orientada a: (1) una mayor liberalización y desregulación; (2) la redefinición del concepto de servicio público; (3) la eliminación progresiva de las medidas anticoncentración que han propiciado fusiones dentro del sector televisivo; (4) el nuevo modelo de financiación de RTVE; (5) a la aparición de nuevos entrantes tecnológicos (la TDT, la radio digital, la HDTV, la IPTV o la televisión en movilidad) y, por tanto, (6) de nuevos modelos de negocio (la TDT de pago).

Las reformas legislativas aprobadas a lo largo del año 2009 y, fundamentalmente, la Ley 7/2010, General de Comunicación Audiovisual, (en adelante LGCA), plantean un escenario radicalmente distinto desde el punto de vista de la ordenación administrativa del sector, que ha estado muy determinada tanto por circunstancias macro y microeconómicas como por las circunstancias tecnológicas propias del sector, a saber, el fenómeno de la convergencia y la migración del sistema analógico al digital.

Con respecto a lo primero, debe tenerse presente que las reformas de mayor calado en el sector audiovisual (flexibilización de las medidas anticoncentración que actualmente permiten la fusión de operadores; introducción de la TDT de pago; el nuevo modelo de financiación de RTVE; la asignación definitiva de múltiplex a los operadores de televisión y migración de los canales; la determinación de los futuros usos del “dividendo digital”, entre otras) han coincidido en el tiempo con la crisis económica y financiera. Por ello, resulta necesario analizar hasta qué punto las nuevas reformas se han visto afectadas o determinadas por un contexto económico desfavorable y hasta qué punto las antiguas reivindicaciones del sector privado audiovisual han propiciado la orientación de la política legislativa en un sentido u otro.

---

local “como medio audiovisual de comunicación social tiene la naturaleza de *servicio público*”. En el caso de la televisión digital terrestre (TDT), pública o privada, la Ley 66/1997, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, seguía acogiendo la calificación de esta modalidad de difusión televisiva como servicio público. Por tanto, hasta la aprobación de la LGCA el ámbito de aplicación del servicio público ha comprendido la modalidad de radio y televisión terrestre (también llamada terrenal o hertziana), tanto analógica como digital. En cuanto al servicio radiodifusión sonora, su régimen jurídico básico previsto estaba la Ley 31/1987 de Ordenación de las Telecomunicaciones, cuyo art. 26 disponía que la radiodifusión tenía la consideración de servicio público esencial. El ámbito de la radiodifusión sonora calificada como servicio público abarcaba las siguientes bandas del espectro radioeléctrico: (1) la onda corta que comprende programas dirigidos al extranjero; (2) la onda larga, destinada a programas de cobertura nacional; (3) la Onda Media, admite dos modalidades de gestión, bien directamente por el Estado, a través de sus entes públicos (en concreto, RNE), bien por cualquier persona física o jurídica privada mediante la correspondiente concesión administrativa estatal; (4) por último, la Frecuencia Modulada admite las siguientes modalidades de gestión, a saber, directamente por el Estado a través de sus entes públicos; por las CCAA con competencia en la materia, a través de sus entes públicos (Radio Difusión Vasca, Catalunya Radio, Canal Sur Radio, Radio Gallega, Radio 9, Onda Madrid, Onda Regional de Murcia); por cualquier Ayuntamiento (emisoras municipales) mediante concesión administrativa del Estado o de la CCAA; (5) por cualquier persona física o jurídica privada mediante concesión administrativa otorgada por la Administración competente, estatal o autonómica. En el caso de la radio digital terrestre, pública o privada, la Ley 66/1997, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, siguió acogiendo también la calificación de servicio público para esta modalidad de radiodifusión, por lo que se requería la correspondiente concesión administrativa para su explotación por personas físicas o jurídicas privadas. Paralelamente, si bien originariamente, los servicios de radio y televisión por satélite y cable fueron configurados legalmente como servicio público, el proceso liberalizador de las telecomunicaciones iniciado por la Unión Europea y asumido por el ordenamiento español a partir de Ley 11/1998, General de las Telecomunicaciones, alcanzó también a estas modalidades de transmisión de la señal televisiva y radiofónica. La Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones, profundizó el proceso de liberalización del sector, al disponer en su art. 1 que las telecomunicaciones son servicios de interés general que se prestan en régimen de libre competencia. La calificación de las telecomunicaciones como servicios de interés general tiene las siguientes consecuencias: (1) ser prestados por operadores particulares o privados (y no, por el Estado); (2) la titularidad del servicio corresponde al operador privado y no al Estado; (3) estar destinados a un público o “masa indeterminada de ciudadanos” que se encuentran en la necesidad y en condiciones de reclamarlo; (4) encontrarse sometidos a una reglamentación e intervención administrativa con imposiciones de obligaciones de servicio público para garantizar, precisamente, la satisfacción de esas necesidades que, como mínimo esencial, deben garantizarse a todos los ciudadanos, a diferencia de las simples actividades privadas en las que prima la voluntad de las partes; (5) el acceso a la actividad se realiza en régimen de libre competencia, si bien la prestación del servicio suele requerir una autorización administrativa, consistente en que la Administración permite al operador el ejercicio de la actividad (en este caso, la consistente en la prestación de un servicio de radio o televisión por cable o satélite), previa valoración de la legalidad de tal ejercicio en relación con el interés específico que el sujeto autorizante debe tutelar.

En cuanto a las circunstancias propias del sector, básicamente, el nuevo régimen jurídico del audiovisual español se cimienta en las siguientes características: (1) la consolidación de principio de neutralidad tecnológica, introducido en su momento, por la Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones y que, por obra de la convergencia, se extiende a la ordenación del audiovisual; (2) la profundización en el fenómeno liberalizador y “despublicador”, iniciado ya en el sector de las telecomunicaciones, con la consiguiente reducción del ámbito del servicio público; (3) la plena incorporación al vocabulario del legislador del principio de transparencia que, a menudo, está presente en el articulado de la mayoría de los textos normativos.

Desde esta última perspectiva, que es el objeto del presente artículo, resulta conveniente analizar en qué medida la nueva ordenación administrativa del sector se ajusta al principio de transparencia. Dicho análisis exige abordar la cuestión desde dos ángulos diferentes, pero complementarios: por un lado, el aspecto formal o si se quiere procedimental, que se refiere a la técnica legislativa empleada; y, por otro, el aspecto sustantivo, que incide en el alcance de la transparencia como principio generador de derechos y obligaciones para los sujetos afectados por ella.

Una aproximación al nuevo contexto regulador permite evaluar cuestiones importantes sobre cómo se han gestado las normas administrativas, en qué medida han participado los sujetos afectados por ellas de acuerdo con el art. 105.c) CE, o si los criterios de racionalidad y de interés general han guiado la introducción de las reformas legales; así como la adecuación de la técnica legislativa o la claridad y calidad redaccional de la norma.

Desde el punto de vista sustantivo, resulta conveniente señalar que la LGCA menciona la transparencia hasta en catorce ocasiones. El principio se vincula así con el derecho de acceso a la comunicación audiovisual (art. 6), con la gestión económica de los servicios públicos de comunicación audiovisual que habrá de ajustarse a los criterios de transparencia empresarial, en particular, con relación al sistema de contabilidad analítica que habrá de separar la imputación de ingresos y costes de la actividad de servicio público, de los contenidos comerciales y de las restantes actividades (arts. 42.2 y 43.5) o con las funciones de garantía de la transparencia y el pluralismo del sector de los medios de comunicación audiovisual atribuidas al nuevo Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (art.45c). Pero la transparencia también despliega su eficacia con relación a otros principios rectores de la actividad audiovisual, como los principios de objetividad, no discriminación y respeto a las reglas de la competencia con relación a la compraventa de derechos exclusivos de las competiciones futbolísticas españolas regulares (art. 21.2), los de competencia y pluralismo que deben presidir el mercado audiovisual (arts. 36 y 37), el de neutralidad tecnológica con relación a la homologación de los sistemas de codificación utilizados por los canales de pago, que habrán de ser además “reglado, claro, inequívoco, imparcial y proporcionado” (art. 24.2) y los sistemas de medición de audiencias (art. 47.1.h) en la medida en que las restricciones a la concentración en el mercado audiovisual televisivo se hacen depender en buena parte del criterio de la audiencia (art. 36).

## 2. Claridad, racionalidad y transparencia de la técnica legislativa

Algunas de las reformas legislativas de mayor calado e incidencia en el sector audiovisual acometidas a lo largo de 2009, y que sin duda constituyen el antecedente inmediato de la LGCA, se han visto determinadas y, cuando no aceleradas por la crisis financiera y la recesión económica<sup>4</sup>. Los datos económicos que arroja el sector audiovisual a partir del año 2008 confirman, sin duda, esta idea.

---

<sup>4</sup> Sobre la incidencia de la crisis económica en las reformas del sector audiovisual, véase, Alcolea, Gema y Gutiérrez, Estrella. “El Sector Televisivo Español en el Contexto de Crisis Económica; Análisis y Perspectivas Jurídico-Empresariales”, en *Re-*

Así, el Informe Anual de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (en adelante, CMT) correspondiente al año 2008 constata en general, cómo en el último trimestre de ese año “la economía mundial entró en una recesión inducida por una crisis financiera generalizada” y, en particular, cómo dicha recesión “afectó al sector audiovisual, al incidir especialmente sobre los niveles de inversión publicitaria”<sup>5</sup>.

Como puede advertirse en la **Tabla 1**, con anterioridad a la crisis económica, durante los años 2004 al 2007, los ingresos percibidos por el sector audiovisual español fueron aumentando progresivamente. Sin embargo, con el inicio del ciclo recesivo, los ingresos del sector comienzan a reducirse, pasando de los 5.768,38 millones de euros en 2007 a los 5.526,83 en 2008. En 2009 se confirma esta tendencia negativa en el volumen de negocio del sector con respecto al año anterior, de manera que sin contar las subvenciones públicas, los ingresos se redujeron a los 4.461,93 millones de euros.

*Tabla 1. Ingresos del sector audiovisual entre 2004-2009*

Ingresos/millones €	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Sin subvenciones	4.532,39	5.028,31	5.332,52	5.768,38	5.526,83	4.461,93
Variación interanual	-3,2%	10,9%	6,10%	8,2%	-4,20%	-19,3
Con subvenciones	5.284,92	5.689,21	6.523,44	6.786,07	6.804,34	5.886,40

Fuente: elaboración propia a partir datos de CMT

La situación macro y microeconómica ha favorecido la asunción por parte del legislador de antiguas y nuevas reivindicaciones del sector privado favorables a la liberalización del sector, con la consiguiente reducción del ámbito del servicio público y el permanente cuestionamiento de su financiación y de su viabilidad económica en términos de mercado. Cuestiones que, por cierto, han sido muy criticadas por algunos grupos parlamentarios durante la tramitación de la LGCA<sup>6</sup>. Esta presencia de la crisis y del predominio de los intereses privados se ha reflejado en la celeridad de algunas de las reformas más trascendentales que, so pretexto de la “urgencia y de la necesidad”, se han aprobado empleando la discutible técnica del decreto ley.

Así ha ocurrido con la supresión de límites a la concentración horizontal y vertical en el sector de la televisión privada o la regulación de la televisión digital terrestre (TDT) de pago. En efecto, el Real Decreto Ley 11/2009, de 13 de agosto, por el que se regula para las concesiones de ámbito estatal la prestación del servicio de televisión digital mediante acceso condicional, justificaba la introducción de este nuevo modelo de negocio en el “momento crítico para las empresas de televisión”, derivado de la “reducción de los ingresos publicitarios” como consecuencia de la “grave crisis financiera”. La Exposición de motivos del Real Decreto consideraba:

*Presentaciones. Periodismo, Comunicación y Sociedad*, Universidad de Santiago de Chile: Año 3, Número 6, enero-junio 2010, pp. 125-144.

<sup>5</sup>Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. *Informe Anual de 2008*, pp. 15 y 116.

<sup>6</sup> Vid. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, IX Legislatura, 2010, Nº 149, p. 6 y 7. En particular, en su intervención el Joan Ridaó, por el Grupo Parlamentario ERC-IU- ICV, advertía: “Ha sido un debate que ha ido acompañado en nuestra opinión de una relación preferencial e incluso yo diría que en algún caso servil hacia el sector privado audiovisual, un debate además que no ha permitido el necesario contraste sobre la viabilidad del sector público”. Por su parte, Gaspar Llamazares, por el mismo Grupo Parlamentario, se expresaba en términos más duros: “Señorías, si hemos visto en algo esta crisis económica es [por qué] el mercado a su libre albedrío y sin participación e intervención democrática trae consecuencias nefastas [...]. En este caso, el Gobierno ha perdido la oportunidad de regular democráticamente el mercado audiovisual. Esta ley —lo he dicho en muchas ocasiones— es la ley [...] de la privatización del sector audiovisual. Y es al mismo tiempo la ley de la limitación de la televisión pública, una televisión pública que está en estos momentos en almoneda, una televisión pública a la que se ha impuesto un nuevo modelo de financiación que está en cuestión por parte de las autoridades europeas, una televisión pública cuya producción se hace a través de otras empresas; es decir, se externaliza mal utilizando, mal abaratando, sus propios medios públicos”.

“[...] urgente [...] abrir [...] una vía alternativa de generación de ingresos para los operadores privados del servicio de televisión, que les posibilite *aliviar la situación financiera en la que se encuentran como consecuencia de la crisis económica internacional*, coadyuvando a la sostenibilidad económica y financiera de los mismos, que les permitirá afrontar las *bajadas de ingresos por la publicidad* y cumplir con los compromisos asumidos en sus concesiones”.

El excesivo empeño en regular, vía urgente, aspectos esenciales de la ordenación del sector audiovisual que inciden directamente en los modelos de negocio y en la estructura del mercado –y por tanto, en la transparencia, la competencia, el pluralismo o la seguridad jurídica de los operadores– por la vía del decreto ley, en detrimento del debate parlamentario propio del proceso legislativo ordinario con evidente merma del principio democrático, ha sido cuestionado por órganos consultivos y de control.

Así por ejemplo, con relación al Real Decreto Ley 11/2009, el Consejo de Estado tuvo ocasión de criticar no sólo la modificación sustancial de las condiciones esenciales de las concesiones administrativas de televisión digital en abierto, al introducirse la modalidad de pago, vulnerándose así “la legislación de contratos de las Administraciones Públicas y, en particular, las exigencias de los principios de publicidad y concurrencia que presidieron el otorgamiento de tales concesiones”, sino también la técnica legislativa utilizada para introducir este nuevo modelo de explotación de la TDT. En particular, el Consejo de Estado señalaba que:

“[...] la ordenación del servicio de televisión digital terrestre se caracteriza por la existencia de una pluralidad de normas que, sin embargo, no contienen una regulación acabada y sistemática de esta materia. Por ello, ha sido normal que el régimen se viera afectado con frecuencia por normas de diferente rango –entre las cuales cabe citar, a título de ejemplo, la Ley 7/2009, de 3 de julio, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones, procedente del Real Decreto-ley 1/2009–, que no han permitido dotar a dicha ordenación ni de claridad ni de estabilidad. Por otra parte, no cabe desconocer que la introducción de una regulación diferente de un aspecto es susceptible de provocar importantes consecuencias en el mercado, que han de ser debidamente ponderadas antes de aprobar la nueva regulación, y que, en la medida en que suponen un cambio de las reglas, pueden causar inseguridad en el sector. En la actualidad, en parte para corregir la situación anterior, se encuentra en tramitación un anteproyecto de Ley General Audiovisual que, presumiblemente, tendrá por objeto establecer una regulación sistemática y clara del régimen de la televisión. En este contexto, al margen de la observación de legalidad ya realizada, parece aconsejable que la regulación de las modalidades de emisión no se lleve a cabo ahora, de *forma urgente -si no precipitada-*, sin oportunidad de ponderar con la debida reflexión las consecuencias que tendrán dichas medidas en el mercado de la televisión de pago -como mercado diferenciado del de televisión en abierto, que se financia fundamentalmente a través de la publicidad-. En definitiva, por las razones expuestas, considera el Consejo de Estado que es la tramitación de dicho anteproyecto el momento idóneo para reconsiderar cómo debe llevarse a cabo la regulación de las modalidades de emisión”<sup>7</sup>.

También ha sido discutible, el procedimiento empleado para posibilitar legalmente las fusiones entre operadores privados de televisión. Así, el Real Decreto Ley 1/2009, de 23 de febrero, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones, convalidado por la Ley 7/2009, de 3 de julio, eliminó los límites a la concentración horizontal y a la concentración vertical estatal en el sector de la televisión privada<sup>8</sup>. En la práctica, ello ha posibilitado los importantes intercambios accionariales entre Telecinco y Cuatro. Pues bien, el Real

<sup>7</sup> Cfr. Consejo de Estado. *Dictamen sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula, para las concesiones de ámbito estatal, la prestación del servicio de televisión digital terrestre de pago mediante acceso condicional*, Expediente 1242/2009, de 23 de julio de 2009.

<sup>8</sup> Previstos en el art. 19 de la Ley 10/1988, de Televisión Privada.

Decreto 1/2009 justificaba, en su Exposición de motivos, la necesidad de esta reforma precisamente por las especiales circunstancias económicas:

“Las principales economías desarrolladas, entre las que se encuentra la española, están experimentando una *grave crisis financiera* que afecta al buen funcionamiento de los mercados, dificultando la captación de recursos por parte de prácticamente todos los sectores. Esta situación se produce en un momento crítico para las empresas de televisión como es el proceso de transición de la emisión analógica a la digital que conlleva la necesidad de atender los retos tecnológicos y, paralelamente, lograr un mercado competitivo. Estas dificultades, a las que se suma la *reducción de ingresos publicitarios*, amenazan el equilibrio del servicio de televisión. El éxito del proceso de transición de la TDT depende en gran medida de que haya las menores alteraciones económicas posibles para los sujetos encargados de su implementación y que las empresas dispongan de fortaleza financiera para afrontar las inversiones necesarias”.

Ahora bien, no debe olvidarse que la aparente voluntad del legislador en la Ley 10/2005, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo, era entre otras cosas, tal y como advertían el propio título de la Ley y su Preámbulo, la creación de un mercado televisivo plural. Desde luego, tal loable objetivo, justificaba, a juicio del legislador, la supresión del límite de tres concesiones administrativas para la explotación del servicio de televisión terrestre, previsto inicialmente en la Ley 10/1988, de Televisión Privada, posibilitando de esta forma la convocatoria de un nuevo concurso público para la adjudicación de una nueva concesión administrativa analógica finalmente asignada a La Sexta. Sin embargo, si de lo que se trataba principalmente era de aprobar medidas urgentes para el impulso de la televisión digital terrestre y de establecer un escenario transitorio para la desaparición de las emisiones analógicas, como de hecho hacía el Real Decreto 944/2005, por el que se aprobaba el Plan Técnico Nacional de Televisión Digital Terrestre, resulta cuando menos paradójico que se otorgase una nueva concesión administrativa para un canal analógico que además no garantizaba la cobertura de todo el territorio nacional.

Pero las contradicciones de esta Ley de impulso a la TDT y de fomento del pluralismo que propiciaba la aparición de un nuevo canal analógico se acentúan si se tiene en cuenta que, cuatro años más tarde el legislador posibilitaba el proceso justamente contrario –la fusión de operadores privados de televisión– invocando paradójicamente el mismo principio de pluralismo que había justificado anteriormente la operación inversa. O una cosa u otra. Si a más operadores, mayor pluralismo, según la lógica de la Ley de impulso a la TDT de 2005, a menor número de operadores a resultas de procesos de fusión permitidos por el Decreto 1/2009, menor pluralismo de medios. Y ello, muy a pesar de que el legislador insistiera en que las modificaciones normativas en materia de medidas anticoncentración tenían como objetivo preservar el “pluralismo del mercado audiovisual”, cuando en la práctica lo que se hacía era favorecer la fusión de operadores privados y, por tanto, los procesos de concentración en el sector. La LGCA ha acabado consolidando las medidas adoptadas por el Decreto 1/2009.

Por su impacto en el sector de las telecomunicaciones, resulta necesario realizar unas breves consideraciones sobre el proceso de ordenación de la TDT, así como la planificación del dividendo digital, resultante de las frecuencias liberadas tras el apagón analógico. Proceso que en ocasiones ha adolecido, en unos casos, de inadecuación en la técnica legislativa empleada, y en otros, de falta de claridad y previsión del legislador en cuanto al modelo audiovisual futuro.

Aunque se abordará más adelante esta cuestión, debe señalarse que, al establecer un nuevo gravamen, impropio denominado “aportación”<sup>9</sup>, para los operadores de telecomunicaciones, la nueva Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de RTVE, precisamente, justificaba su imposición en el “impacto positivo para el sector de las telecomunicaciones que se deriva de la nueva regulación del sector televisivo y audiovisual y, en especial, por la *ampliación de los servicios de banda ancha fija y móvil*” (art. 5.1). ¿Está pensando el legislador en los futuros beneficios económicos que reportará la reserva del dividendo digital para servicios distintos del audiovisual y, en particular, para los servicios electrónicos de comunicación avanzados, como los de banda ancha en movilidad<sup>10</sup>? El legislador no lo aclara, pero lo cierto es que ante las críticas generalizadas de las telecos que advertían de las repercusiones de este gravamen en el sector y en el consumidor final, casualidad o no, el Ministro de Industria, anunciaba en su comparecencia en el Senado el 2 de julio de 2009, que “a partir del 1 de enero de 2015, la subbanda de frecuencias de 790 a 862 MHz queda[ría] reservada de manera íntegra para otros usos y servicios como los de banda ancha en movilidad”. En efecto, la reserva del dividendo digital para usos distintos de los servicios audiovisuales ha quedado establecida por el Real Decreto 365/2010, de 26 de marzo, por el que se regula la asignación de los múltiples de la Televisión Digital Terrestre tras el cese de las emisiones de televisión terrestre con tecnología analógica. Sin embargo, legislador sigue aclarar cuáles serán esos futuros usos del dividendo digital, lo que podría crear inseguridad jurídica en el sector. Confirma esta idea, las observaciones realizadas por la CMT al Proyecto de Ley de Economía Sostenible donde se reserva el dividendo digital a los servicios avanzados de comunicaciones electrónicas:

En todo caso, sería deseable anticipar dichas fechas en la medida de lo posible y en función del calendario de transición de las emisiones de Televisión Digital Terrestre (TDT) a frecuencias inferiores, dada la gran importancia desde un punto de vista económico y social que supone la introducción de nuevos servicios inalámbricos, y en particular su licitación. De manera coherente, en aras a facilitar las tareas de planificación de los operadores de telecomunicaciones y aumentar la *seguridad jurídica*, sería adecuado establecer un calendario para la puesta a disposición y asignación de todas las bandas de frecuencia dedicadas a servicios de comunicaciones electrónicas que deberán asignarse en los próximos años [...]<sup>11</sup>.

Asimismo, tampoco parece apropiado desde el punto de vista de la técnica legislativa incluir la regulación de las cuestiones que afectan a la planificación del espectro radioeléctrico en la futura Ley de Economía Sostenible.

Otra de las cuestiones problemáticas ha sido el coste económico que, para los operadores privados supone la transición a la TDT con relación a la necesaria adaptación tecnológica, la obligación de emisión en *simulcast* y la migración a nueva banda de frecuencias, primero impuesta por el Plan Técnico Nacional de 2005 para el apagón analógico y, después, por el Real Decreto 365/2010 para la resintonización de frecuencias. El entonces secretario general de UTECA, Jorge del Corral, así lo advertía en 2009, por lo que exigía que dicho coste fuese asumido por la Administración<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Como ha puesto de manifiesto el Consejo de Estado, un dato revelador de la “indefinición” de estas nuevas figuras, es la circunstancia de que en los trabajos preparatorios del Gobierno ni si quiera haya existido coherencia en cuanto a su denominación, pues si bien el Anteproyecto de Ley empleaba el término “aportación”, la Memoria justificativa que acompañaba al Anteproyecto, en cambio, hablaba de “contribución específica”. Cfr. Consejo de Estado. *Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española* [Expediente 884/2009], de 28 de mayo de 2009, Apartado III.4.

<sup>10</sup> Cfr. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. *El Gobierno regula el uso del “dividendo digital”*. [Nota de prensa]. 2 de julio de 2009, p. 2.

<sup>11</sup> Cfr. Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. *Informe a la Vicepresidencia Segunda del Gobierno y Ministerio de Economía y Hacienda sobre el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible* [MTZ 2010/29], de 21 de enero de 2010, pp. 26-27.

<sup>12</sup> Véase, Telecinco. *Las cadenas en alerta ante el ‘dividendo digital’* [en línea]. Disponible en <http://www.telecinco.es/telemania/detail/detail14015.shtml>.



Las presiones de los operadores privados dieron desde luego su fruto. Y de esta forma, el art. 60 del Proyecto de Ley de Economía Sostenible ha dispuesto que “los costes derivados de la reorganización del espectro radioeléctrico que es necesario realizar para liberar la banda de frecuencias 790 a 862 Mhz., serán sufragados por la Administración con los ingresos obtenidos en las licitaciones públicas que se convoquen para asignar espectro radioeléctrico”. Una vez más parece que se ha echado en falta una consulta previa a los sectores afectados a efectos de establecer una legislación ordenada, racional y planificada.

Tampoco se entiende muy bien la insistencia del Gobierno en mantener un nuevo modelo de financiación para RTVE, “mal inspirado”, por cierto, en el sistema francés previsto para la Corporación pública France Télévision<sup>13</sup>, a pesar de que tanto la CMT y como la Comisión Nacional de la Competencia (en adelante, CNC) ya habían advertido que, particularmente, el gravamen impuesto a los operadores de telecomunicaciones pudiera ser contrario al Derecho Comunitario<sup>14</sup>. Razones no faltaban, pues la Comisión Europea anunciaba en marzo de 2010 la apertura de un procedimiento por infracción<sup>15</sup> en el que se acababa concluyendo que las cargas impuestas por Francia y España a los operadores de telecomunicaciones al efecto de compensar la pérdida de ingresos en concepto de publicidad de pago en los canales de televisión públicos eran incompatibles con el artículo 12 de la Directiva 2002/20/CE, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva Autorización). Resulta destacable la apelación que la Comisión Europea hacía a la transparencia y a la necesaria audiencia del sector afectado por el nuevo gravamen al razonar la ilegalidad de estas nuevas figuras tributarias:

“[...] únicamente se pueden imponer tasas a los operadores de telecomunicaciones para sufragar determinados costes administrativos y reglamentarios (principalmente las autorizaciones y las funciones de reglamentación) y las tasas deben ser objetivas, transparentes y proporcionadas. Por otra parte, las partes interesadas también deben ser consultadas adecuadamente sobre cualquier modificación de las tasas cobradas a los operadores de telecomunicaciones”<sup>16</sup>.

La precipitación del legislador español parece más que evidente en este asunto. Mientras la Comisión evaluaba la conformidad del nuevo modelo con la normativa comunitaria, la Ley de financiación de RTVE era objeto del correspondiente desarrollo reglamentario a través del Real Decreto 1004/2010, de 5 de agosto, y por la Orden ITC/2373/2010, de 9 de septiembre, por la que se aprueban los modelos de impresos de las autoliquidaciones de las aportaciones y pagos a cuenta previstos en la Ley 8/2009. La situación creada resulta cuanto menos paradójica: mientras la Comisión declaraba la

---

<sup>13</sup> La Ley francesa (Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision) para financiar el servicio público de France Télévision prevé, junto a los ingresos con cargo a Presupuestos del Estado, la imposición de sendas tasas del 0,9% sobre los ingresos netos de explotación de operadores de telecomunicaciones en la fracción que exceda de los 5 millones de euros y del 3% sobre los ingresos netos de explotación procedentes de la publicidad en la fracción de que exceda de los 11 millones de euros con relación a los editores de servicios de televisión establecidos en Francia. Sin embargo, el modelo español se apoya en un gravamen basado en el volumen de negocio sobre los ingresos brutos de explotación anuales y que afecta indiscriminadamente al conjunto de los ingresos brutos, a diferencia del francés que se impone sobre los ingresos netos publicitarios en el caso de los operadores de televisión, lo cual resulta más ajustado al principio de capacidad económica si lo que se quiere gravar realmente son los beneficios reales que los operadores obtendrán a consecuencia de la retirada de la publicidad de RTVE.

<sup>14</sup> Cfr. los respectivos Informes evacuados de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, *Informe a la Vicepresidencia Primera del Gobierno y Ministerio de la Presidencia sobre el Anteproyecto de Ley de Financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española*, [Expediente RO 2009/747], pp. 10-11, 35-37; y de la Comisión Nacional de la Competencia, *Informe sobre el Proyecto de Real Decreto que desarrolla la Ley 8/2009, de 28 de agosto, de Financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española*, IPN 46/10, pp. 6 y 7.

<sup>15</sup> Véase, Nota de Prensa, *Telecomunicaciones: la Comisión pide a España información sobre la nueva aportación a cargo de los operadores y archiva un asunto de infracción en materia de servicio universal*, Bruselas, IP/332/2010, 18 de marzo de 2010.

<sup>16</sup> Véase Nota de Prensa, *Agenda Digital: la Comisión exige a Francia y España que acaben con los «impuestos sobre las telecomunicaciones»*, Bruselas, 30 de septiembre de 2010, IP/10/1211.

ilegalidad del gravamen impuesto a las ‘telecos’, los operadores españoles tenían que realizar el primer pago unos 150 millones de euros correspondientes a los dos primeros trimestres del 2010 en concepto del nuevo gravamen para financiar RTVE<sup>17</sup>.

Por otra parte la adecuación del trámite de audiencia de los interesados seguido con ocasión de la elaboración de la LGCA también fue objeto de alguna crítica por parte del Consejo de Estado:

*“No hay constancia en el expediente de si ha existido o no un trámite de audiencia a las entidades o agentes económicos interesados ni a las Comunidades Autónomas (como ocurrió en la tramitación del anterior anteproyecto de Ley General Audiovisual en 2005). Se advierte que falta la participación del Consejo Económico y Social a la vista del artículo 7.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de creación de dicho Consejo, precepto que prevé como una de sus funciones la de emitir dictamen con carácter preceptivo sobre los anteproyectos de leyes del Estado que regulen materias socioeconómicas y laborales, entre los cuales podría encontrarse el anteproyecto ahora consultado. La única intervención en el expediente para dilucidar la cuestión competencial ha sido la del Ministerio de Política Territorial [...]”<sup>18</sup>.*

La cuestión no es baladí pues el trámite de audiencia posibilita la concreción de dos principios democráticos estrechamente vinculados con la transparencia: el de legitimidad de la actuación administrativa y el de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, muy en la línea de lo expuesto por el TJCE en el Caso Aldo Kuijer<sup>19</sup>.

### 3. Transparencia y acceso a la comunicación audiovisual

Una de las primeras referencias al principio es el derecho a una comunicación audiovisual transparente, previsto en el art. 6 LGCA, derecho del público que se identifica con un contenido muy diverso y heterogéneo, a saber: el derecho de los ciudadanos a conocer la identidad del prestador del servicio de comunicación audiovisual, aspecto relacionado íntimamente con la transparencia societaria del medio; con el derecho a conocer la programación televisiva con una antelación suficiente de 3 días y con el derecho a que la comunicación comercial esté claramente diferenciada del resto de contenidos audiovisuales.

Con relación al primer aspecto, esto es, el derecho a conocer la identidad del prestador del servicio de comunicación audiovisual, así como la de las empresas que forman parte de su grupo y su accionariado, éste se garantiza, según el tenor de la Ley, en la medida en que el prestador quede identificado electrónicamente: “[...] se considera que el prestador está identificado cuando dispone de un *sitio web* en el que se hace constar: el nombre del prestador del servicio; su dirección de establecimiento; correo electrónico y otros medios para establecer una comunicación directa y rápida; y el órgano regulador o supervisor competente”.

Pero adviértase la falta de claridad con que está redactado el precepto, pues surge la duda de si la identificación electrónica del prestador es potestativa o prescriptiva. El art. 58.1 LGCA aclara tal punto al señalar que el incumplimiento del deber de identificación plena previsto en el art. 6.1 será considerado como una infracción grave. Ahora bien,

<sup>17</sup> Asimismo, el mismo día que Bruselas se pronunciaba sobre la ilegalidad del gravamen sobre las telecomunicaciones, la patronal REDTEL (Telefónica, Vodafone, Orange, ONO) solicitaba al Tribunal Supremo la suspensión cautelar del pago.

<sup>18</sup> Consejo de Estado. *Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual*, Expediente 1387/2009, de 17/09/2009.

<sup>19</sup> Recuérdese lo que a este respecto afirmaba el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el asunto Aldo Kuijer (T-211/00, apartado 52), a propósito de una denegación de acceso a un investigador a los documentos sobre los procesos de extradición en la Unión Europea en poder de la Comisión Europea: “El principio de transparencia tiene por objetivo asegurar una mayor participación de los ciudadanos en el proceso decisorio, así como garantizar una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la Administración frente a los ciudadanos en su sistema democrático. Contribuye a reforzar el principio de la democracia y el respeto a los derechos fundamentales”.

nótese la ambigüedad reinante en el precepto, pues por un lado, el deber de identificación se aplica no sólo al propio prestador, sino a las empresas que forman parte de su grupo y accionariado; mientras que por el otro, la identificación electrónica quedaría suficientemente satisfecha con la existencia de un sitio web accesible en el aparezca simplemente el nombre del prestador y el resto de información que indica el precepto, donde no se exige, por cierto, la identificación de las empresas que pertenecen al grupo ni del accionariado que lo integra. Con relación a las sociedades o grupos cotizados no existiría problema porque la legislación mercantil exige la publicación electrónica del Informe Anual de Gobierno Corporativo<sup>20</sup>, pero en el caso de las no cotizadas, el precepto comentado se quedaría en una mera declaración de intenciones en cuanto al derecho del público a conocer quién está realmente detrás de las empresas de televisión y radio.

Asimismo, entre los derechos de los prestadores del servicio comunicación audiovisual, el art. 10.1 dispone que éstos tienen derecho a fijar la dirección editorial mediante la selección de los contenidos y la determinación de los horarios. El precepto puede resultar confuso ya que evidentemente dentro de la dirección editorial, al menos en el caso de los operadores privados, se incluye la legítima libertad editorial o política editorial, y sin embargo, la expresión “dirección editorial” parece referirse exclusivamente a la libertad de programación con relación a la selección de contenidos y de horarios. Y si bien este ámbito de la dirección editorial está sujeto al principio de publicidad, en virtud del art. 6.2 que garantiza el derecho del público a la transparencia con relación a la obligación de los operadores de televisión a dar a conocer con antelación de tres días su programación, lo cierto es que la LGCA, manteniendo la tradición de la normativa audiovisual, no establece la obligación de dar publicidad a las directrices que conforman la política editorial del medio. El tema no es baladí porque desde una perspectiva del público o de las audiencias éstas deberían tener la posibilidad de contrastar si los contenidos que difunde el operador son coherentes y consecuentes con la línea editorial marcada y, especialmente, si los contenidos informativos y de opinión del medio se han elaborado a partir de criterios de independencia, coherencia y veracidad.

Como contrapunto al derecho a fijar la dirección editorial, el art. 10.4 establece la obligación para los prestadores del servicio de comunicación audiovisual de facilitar el acceso a la documentación, instalaciones y equipos a las autoridades competentes para el cumplimiento de la normativa vigente. Es de lamentar que la configuración de esta obligación haya quedado configurada como un mero “vestigio” de la llamada copia judicial o de antena prevista en art. 14.6 de la Ley 10/1988, de Televisión Privada, que obligaba a las sociedades concesionarias del servicio público de televisión terrestre a archivar durante un plazo de seis meses todos los programas emitidos por las respectivas emisoras de televisión y registrar los datos relativos a tales programas, no sólo a efectos de facilitar su inspección por las autoridades competentes, sino también su consulta por los particulares. Por tanto, la LGCA es más restrictiva en lo que se refiere a este derecho del público que su predecesora en el ámbito de la televisión privada, si bien es cierto que el legislador jamás reguló este derecho de acceso a la copia de antena.

Junto a la libertad de prestación de servicios de comunicación audiovisual, el art. 14 reconoce el derecho a la autorregulación del prestador del servicio de comunicación audiovisual y, en particular, el derecho a aprobar códigos en los que se regulen los contenidos de la comunicación audiovisual y las reglas de diligencia profesional.

---

<sup>20</sup> Cfr. El art. 116 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, sobre la obligación de publicación del Informe Anual de Gobierno Corporativo y art. 528 del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, sobre los instrumentos especiales de información, entre ellos, la obligación de las sociedades anónimas cotizadas de disponer de “una página web para atender el ejercicio, por parte de los accionistas, del derecho de información, y para difundir la información relevante exigida por la legislación sobre el mercado de valores”, entre la que se encuentra el Informe Anual de Gobierno Corporativo.

Los Códigos de Autorregulación deberán ser aprobados por la autoridad audiovisual competente<sup>21</sup> y, en tal caso, dicha autoridad dispondrá de su publicación. Sin embargo, la LGCA no especifica ni la forma ni el lugar en que habrá de publicarse el Código de Autorregulación aprobado por el operador. Una posibilidad hubiera sido que su publicación electrónica fuese obligatoria en el sitio web del operador, lo que sin duda completaría el contenido del derecho a una comunicación audiovisual transparente que recoge el art. 6 de la LGCA. Se trataría de posibilitar y garantizar que el público pueda contrastar de forma efectiva en qué medida el operador es coherente con los compromisos deontológicos que él mismo ha asumido voluntariamente.

Las obligaciones de transparencia de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual también afectan a las comunicaciones comerciales siguiendo la tendencia de la legislación anterior<sup>22</sup>. En este sentido, cuando el legislador desarrolla el contenido del derecho a una comunicación audiovisual transparente ya establece en el art. 6.5 el derecho del público a que la comunicación comercial esté claramente diferenciada del resto de contenidos audiovisuales. Posteriormente, el art. 14.1 de la LGCA incide en este derecho pero ahora desde la perspectiva de la obligación que genera para los operadores de televisión, al disponer que la publicidad televisiva y la televenta deberán ser fácilmente identificables como tales y distinguirse del contenido editorial. A su vez, el art. 14.3 desarrolla el contenido de esta obligación señalando que, en la emisión de publirreportajes, telepromociones y, en general, de aquellas formas de publicidad distintas de los anuncios televisivos que, por las características de su emisión, pudieran confundir al espectador sobre su carácter publicitario, deberá superponerse, permanentemente y de forma claramente legible, una transparencia con la indicación publicidad.

#### **4. Transparencia, liberalización, servicio público y financiación del audiovisual**

La nueva filosofía de la LGCA se fundamenta, como ya se ha anticipado, en la profundización del proceso liberalizador del sector, o si se quiere, en la despublificación parcial de un ámbito de los servicios de radiodifusión sonora y televisiva tradicionalmente reservados a la calificación de servicio público.

Esta dinámica liberalizadora, que ha traído consigo el debilitamiento progresivo de la noción de servicio público, tiene sus raíces próximas en la creación de un nuevo marco jurídico para RTVE que, en virtud de la Ley 17/2006, de la radio y la televisión de titularidad estatal, pasa de ser un ente público a una Corporación, con forma de sociedad anónima estatal, en una clara tendencia hacia la “huída del Derecho Administrativo”, mediante la introducción de estructuras y elementos propios del Derecho privado; y tiene que ver también con las sucesivas normas que han ido preparando el apagón analógico y la transición hacia lo digital.

La LGCA introduce pues la liberalización y despublificación parcial del servicio de radio y televisión terrestres. Con carácter general, todos los servicios de comunicación audiovisual radiofónicos y televisivos tienen la consideración de servicios de interés general. Su prestación ya no requiere de título administrativo habilitante alguno (concesión o

---

<sup>21</sup> En el caso de los operadores estatales, la autoridad competente para verificar la conformidad de los Códigos de Autorregulación con la normativa legal vigente corresponde al Consejo de Consumidores y Usuarios. Este Consejo fue creado por el Real Decreto 894/2005, de 22 de julio, por el que se regula el Consejo de Consumidores y Usuarios, y es un órgano de representación y consulta de ámbito nacional de las organizaciones de consumidores y usuarios, adscrito al Ministerio de Sanidad y Consumo.

<sup>22</sup> Cfr. Art. 11.1 de la Ley 25/1994, por la que se incorpora al Ordenamiento Jurídico Español 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: “La publicidad y la televenta deberán ser fácilmente identificables y diferenciarse claramente de los programas, a través de medios ópticos o acústicos”.

autorización), sino comunicación fehaciente ante la autoridad audiovisual competente y previa al inicio de la actividad (arts. 22.1 y 2 LGCA).

Por su parte, los servicios de radio y televisión terrenal o hertziana prestados por operadores privados, hasta ahora “servicios públicos esenciales”, pasan a ser “servicios de interés general” que los particulares prestan en régimen de libre competencia, si bien el acceso a esta actividad requerirá la obtención de la correspondiente licencia administrativa (en lugar de concesión) otorgada mediante concurso por la autoridad competente, el Gobierno o la CC.AA., dependiendo del ámbito de cobertura, estatal, autonómica o local (art. 22.3 LGCA).

Lo anterior tiene como consecuencia la redefinición del ámbito del servicio público de radio y televisión, que ahora queda circunscrito a las televisiones públicas de ámbito estatal (RTVE), autonómico, o local. Es decir, que la calificación de servicio público queda exclusivamente para el ámbito de la radio y la televisión pública o gestionada por entes públicos (art. 40 LGCA), para los que la norma impone unas misiones y funciones de servicio público (art. 41 LGCA).

#### 4.1. El sistema de licencias: arbitrariedad e inseguridad jurídica

El art. 27 LGCA establece un sistema de adjudicación de las licencias audiovisuales para los servicios de radiodifusión terrestre de radio y televisión mediante concurso. Su nota principal es falta de concreción y transparencia, al menos, al menos desde el punto de vista *ex ante* de las reglas del juego a las que habrán, en su caso, de someterse los licitadores<sup>23</sup>.

La CMT ya criticó la arbitrariedad que introducía el nuevo sistema de concurso para el otorgamiento de licencias audiovisuales en el caso de los servicios de radiodifusión terrestre, previsto en la redacción original del Proyecto de Ley<sup>24</sup>, y mantenido en términos muy similares en la actual redacción. El órgano regulador señalaba en particular que:

---

<sup>23</sup> Dispone el art. 27 LGCA: “1. Los concursos de otorgamiento de licencias para la prestación de servicios audiovisuales se regirán por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, en lo no dispuesto por la presente Ley así como, en sus respectivos ámbitos de competencias, por lo previsto en la legislación autonómica de desarrollo. 2. Todas las licencias disponibles de la misma naturaleza e idéntico ámbito de cobertura deberán ofrecerse de forma simultánea, y previa confirmación de existencia de espacio radioeléctrico suficiente. No obstante, en el marco de lo dispuesto, en su caso, por el Plan Técnico Nacional de oferta de licencias, a desarrollar reglamentariamente, cuando haya quedado liberada una única licencia, la Administración competente deberá proceder a convocar el concurso para su adjudicación en un plazo máximo de tres meses sin esperar a que queden liberados más títulos habilitantes. 3. En la convocatoria del concurso se especificarán para cada licencia las condiciones de prestación del servicio. El acto de otorgamiento de la licencia precisará con toda exactitud las condiciones que tienen el carácter de esenciales. 4. Transcurridos como máximo seis meses desde que se haya planificado una reserva de dominio público radioeléctrico sin que la Administración competente haya solicitado su afectación al servicio público de difusión de radio y televisión, o determinado su destinación al servicio de comunicación de interés general, cualquier interesado podrá proponer convocar el correspondiente concurso. Transcurridos doce meses desde que se haya planificado una reserva de dominio público radioeléctrico sin que la Administración competente haya solicitado su afectación al servicio público de difusión de radio y televisión, o convocado el correspondiente concurso, y sin que ningún interesado haya instado dicha convocatoria, dicha reserva decaerá y se excluirá automáticamente de la planificación radioeléctrica. 5. El órgano competente deberá convocar, en un plazo máximo de tres meses después del vencimiento de la licencia, el correspondiente concurso para la adjudicación de las licencias de idéntica naturaleza que, en su caso, hayan quedado vacantes. Transcurrido dicho plazo, cualquier interesado estará legitimado para instar la convocatoria, que deberá producirse antes del plazo que establezca la normativa de aplicación desde la presentación de la solicitud”.

<sup>24</sup> La redacción del art. 29 del Proyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual disponía lo siguiente: “1. Los concursos de otorgamiento de licencias para la prestación de servicios audiovisuales se regirán por la Ley de Contratos del Sector Público, en lo no dispuesto por la presente Ley. 2. Todas las licencias disponibles de la misma naturaleza e idéntico ámbito de cobertura deberán ofrecerse de forma simultánea, y previa confirmación de existencia de espacio radioeléctrico suficiente. No obstante, en el marco de lo dispuesto en su caso por el Plan Técnico Nacional de oferta de licencias, cuando haya quedado liberada una única licencia, la Administración competente deberá proceder a convocar el concurso para su adjudicación en un plazo máximo de tres meses sin esperar a que queden liberados más títulos habilitantes. 3. En la convocatoria del concurso se especificará, para cada licencia, las condiciones de prestación del servicio. 4. Transcurridos como máximo seis meses desde que se haya planificado una reserva de dominio público radioeléctrico sin que la Administración competente haya solicitado su afectación al servicio público de difusión de radio y televisión, o convocado el correspondiente concurso, cualquier interesado estará legitimado para instar dicha convocatoria. La normativa de aplicación establecerá el plazo máximo en que debe convocarse el concurso desde la presentación de la solicitud. 5. El órgano competente deberá convocar, en un plazo máximo de seis meses después del vencimiento de la

“se considera necesaria la introducción de un artículo que establezca los criterios básicos para la adjudicación de las licencias o se remita a un posterior desarrollo reglamentario, y *no dejar al arbitrio de cada concurso de adjudicación de licencias el establecimiento de los criterios para su otorgamiento*, como así establece el apartado 3. Con ello, se dotaría de *mayor seguridad jurídica* a las entidades interesadas en la obtención de las licencias, así como se garantiza la homogeneidad al sector. Por ello se propone que se concreten los criterios para la adjudicación de la licencia o se remita a un posterior desarrollo reglamentario”<sup>25</sup>.

Lo cierto es que el texto definitivo de la LGCA ha mantenido esta arbitrariedad, pues el art. 27 no hace más que una genérica remisión a la “Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, en lo no dispuesto por la LGCA, así como, en sus respectivos ámbitos de competencias, por lo previsto en la legislación autonómica de desarrollo”. Las únicas referencias que el precepto hace a los criterios del concurso se limitan a establecer que en la convocatoria del mismo se especificarán para cada licencia las condiciones de prestación del servicio y que el acto de otorgamiento de la licencia precisará con toda exactitud las condiciones que tienen el carácter de *esenciales*, mención esta última que no figuraba en el Anteproyecto de Ley. En cualquier caso, el precepto sigue introduciendo una notable inseguridad jurídica no sólo por las razones ya expuestas por la CMT, sino también porque hubiera sido recomendable que las *condiciones esenciales* de la licencia hubieran de establecerse *ex ante*, es decir, en la propia convocatoria del concurso, que sería lo lógico a efectos de que los licitadores conozcan de antemano el contenido de la licencia y, no a posteriori en el acto de otorgamiento.

Las observaciones del Consejo de Estado han apuntado en la misma línea acerca de la inseguridad para los operadores y la arbitrariedad introducida por el legislador a la hora de regular las convocatorias de concursos para licencias audiovisuales, aunque ello no está impedido por la normativa europea:

“En relación con el régimen jurídico de las licencias [...] y las observaciones sobre la necesidad de que el anteproyecto entre a regular sus *condiciones esenciales* -tema muy debatido en el expediente pero ante el que el Ministerio de la Presidencia mantiene los términos de su iniciativa-, si bien parecería preferible ampliar la regulación del anteproyecto para *dar más seguridad y evitar arbitrariedades a través de unas convocatorias «libres» de concursos*, lo cierto es que no hay obligación comunitaria y la opción del Gobierno para establecerlas en cada concurso que convoque no colisiona con el Derecho comunitario”<sup>26</sup>.

Asimismo, como las CC.AA. tienen competencias para la otorgación de licencias en el correspondiente ámbito autonómico y local, la remisión genérica del art. 27 LGCA a la “legislación autonómica de desarrollo” podría favorecer la desigualdad territorial y posibles distorsiones en la competencia, en los términos que ya advertía la CMT:

“[...] es necesario establecer un *marco común e igual en todo el territorio nacional garantizando así la igualdad en las condiciones de competencia* de los prestadores en el sector. Por ello, se recomienda que se establezcan unas obligaciones mínimas que deberán contener las licencias y que, por tanto, deberán cumplir los prestadores para la *emisión a nivel estatal, autonómico y local*”<sup>27</sup>.

---

licencia, el correspondiente concurso para la adjudicación de las licencias de idéntica naturaleza que, en su caso, hayan quedado vacantes. Transcurrido dicho plazo, cualquier interesado estará legitimado para instar la convocatoria, que deberá producirse antes del plazo que establezca la normativa de aplicación desde la presentación de la solicitud”.

<sup>25</sup> Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, *op. cit.*, Expediente MTZ 2009/1039, p. 64.

<sup>26</sup> Consejo de Estado, *Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual*, Expediente 1387/2009, de 17/9/2009.

<sup>27</sup> Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, *op. cit.*, Expediente MTZ 2009/1039, p. 64.

Asimismo, otra de las novedades fundamentales con relación a las licencias es su plazo de duración que se eleva a quince años con respecto a los diez de las antiguas concesiones, al tiempo que la Ley permite, previa autorización de la autoridad competente, la realización de negocios jurídicos de transmisión o arrendamiento de licencias, posibilidad vetada por la antigua Ley de Televisión Privada, y excluyendo en cualquier caso la posibilidad de subarriendo de las mismas. Para la realización de tales negocios la LGCA exige, además, el transcurso de un periodo de dos años desde que se adjudicó licencia originaria, el cumplimiento de los requisitos para ser titular licencia y la prohibición de arrendar más del cincuenta por ciento de la capacidad de la licencia.

## 4.2. Transparencia y financiación del sector audiovisual

La financiación del sector audiovisual y, sobre todo, las obligaciones de transparencia que se generan cuando hablamos de la financiación pública –o más propiamente dicho en terminología comunitaria, de las ayudas de Estado- han estado presentes en los cambios legislativos que han afectado al servicio público de radiodifusión terrestre y a las políticas de fomento de la producción audiovisual y, en particular, la cinematográfica. Cuestiones cuya revisión viene planteando desde hace tiempo el sector privado.

### a) La financiación del servicio público

Uno de los problemas que plantea la regulación del servicio público en la LGCA es el esquema de financiación que se introduce en el articulado de la Ley, pues instaura una desigualdad inexplicable desde el punto de vista legal –quizás no desde la lógica centrífuga del Estado autonómico, también presente en la política audiovisual– entre el modelo aplicable a RTVE y el aplicable al autonómico y local público. En efecto, por un lado, en el caso estatal, el nuevo modelo de financiación de RTVE previsto en la Ley 8/2009, excluye la publicidad y los servicios de pago como fuente de ingresos para la Corporación, y a cambio introduce nuevos ingresos públicos procedentes de un porcentaje sobre las tasas recaudadas por utilización del dominio público radioeléctrico y de la introducción de nuevas figuras tributarias que gravaran los ingresos brutos de explotación de los operadores privados.

Las nuevas fuentes de ingresos públicos, reguladas en los arts. 2-6 de la Ley 8/2009, para la financiación de la Corporación, provendrán de conceptos distintos: 1) la compensación por servicio público prevista en los Presupuestos Generales del Estado (PGE), en los términos establecidos en la Ley 17/2006, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal, en la que el coste neto del cumplimiento de las obligaciones del servicio público viene cubierto por una subvención pública directa (compensación) consignada en los PGE anuales para la Corporación de RTVE; 2) la asignación del 80% del rendimiento de la tasa sobre reserva de dominio público radioeléctrico, con un importe máximo anual de 330 millones de euros; 3) y, la imposición de un gravamen (“aportaciones”) a los operadores de telecomunicaciones y de televisión privados, en abierto y de pago, de ámbito estatal o superior al territorio de una Comunidad Autónoma. En el caso de los operadores de telecomunicaciones afectados (telefonía fija, móvil y acceso a Internet) la “aportación” se fija en el 0,9% de los ingresos brutos de explotación facturados en el año correspondiente; y en el caso de los operadores privados de televisión, se fija un gravamen del 3% de los ingresos brutos de explotación facturados en el año correspondiente para las sociedades concesionarias estatales de servicios de televisión terrestre, y del 1,5% para las

sociedades prestadoras del servicio de televisión de acceso condicional por satélite y por cable.

La coherencia de este nuevo modelo de financiación de RTVE ha sido objeto crítica por parte de organismos reguladores, como la CMT y la CNC, por la posible naturaleza parafiscal de estos nuevos gravámenes impuestos a los operadores privados y la vulneración de los principios tributarios de capacidad económica e igualdad, particularmente, con relación a los operadores de telecomunicaciones. Paralelamente, el sistema de financiación para RTVE ha sido objeto también de sendos procedimientos de inspección y de infracción por parte de la Comisión Europea con arreglo a los arts. 108 y 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, abiertos respectivamente en diciembre de 2009 y en marzo de 2010, con relación a la compatibilidad de este modelo de financiación con la normativa comunitaria en materia de ayudas de Estado y, en particular, con relación a la compatibilidad de las “aportaciones” exigidas a los operadores de telecomunicaciones con las previsiones contenidas en la Directiva 2002/20/CE (Directiva Autorización), en materia de tasas administrativas imponibles a los operadores de telecomunicaciones<sup>28</sup>, cuestión esta última a la que ya nos hemos referido *supra*. La Comisión Europea, a pesar de sus reservas iniciales, ha considerado que el nuevo modelo de financiación era compatible con la normativa comunitaria sobre ayudas de Estado, si bien ha supeditado la validez de dicho modelo a la legalidad del gravamen impuesto a los operadores de telecomunicaciones. Y, precisamente, como ya explicábamos anteriormente, a principios de octubre de 2010, la Comisión determinaba que dicho gravamen vulneraba la Directiva Autorización, dando un plazo de dos meses al Gobierno español para que reformase el modelo de financiación de RTVE o, en caso contrario, España sería demandada ante el TJCE.

Por otro lado, la nueva LGCA deja prácticamente a la voluntad de las CC.AA. la elección del modelo de financiación para sus respectivos operadores públicos, a diferencia de los que sucede con la Corporación estatal, sujeta a la regulación prevista en la Ley 8/2009 citada. En efecto, la confusa y opaca redacción del art. 43 de la LGCA establece *a priori* los criterios básicos a los que ha de sujetarse la compensación por servicio público con cargo a los Presupuestos públicos en la financiación de los operadores públicos<sup>29</sup>. Pero de la lectura conjunta del art. 43.2 y del art. 43.3 de la LGCA deben deducirse dos consecuencias importantes.

En primer lugar, del art. 43.2 se colige que, sólo para los servicios de comunicación audiovisual de “titularidad estatal”, esto es, la Corporación de RTVE, se excluye la publicidad y los servicios de pago como fuentes de financiación<sup>30</sup>. Dicho de otra forma, a falta de prohibición expresa, los operadores públicos autonómicos y locales pueden financiarse con cargo a los ingresos comerciales provenientes de la publicidad y de los servicios de pago de acceso condicional.

---

<sup>28</sup> Véanse, en este sentido, los siguientes documentos: Comisión Europea. *Decisión C(2009)9313 final, relativa a la ayuda de Estado C-38/2009*. Bruselas: 2 de diciembre de 2009, sobre el “nuevo sistema de financiación basado en los impuestos para los organismos de radiodifusión pública en España”; *La Comisión pide a España información sobre la nueva aportación a cargo de los operadores* [Nota de Prensa]. Bruselas. IP/10/322: 18 de marzo de 2010. Sobre esta cuestión, véase Gutiérrez, Estrella. “Taxing the Spanish Audiovisual Sector: levies on ‘private copies’ and financial scheme of the Spanish State Corporation for Radio-Television (RTVE)”. En: Herrera, P. y Drüen, K. (dirs.) *Guidance by means of taxation*. International Joint Seminar. UNED, Instituto de Estudios Fiscales, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf: Madrid, 11-12 febrero 2010.

<sup>29</sup> En particular, lo que regula el art. 43 de la LGCA es el destino de la posible sobrecompensación (art. 43.4), la cuantificación del coste neto (43.5 y 6), la prohibición de subcotización de los precios de la oferta comercial y de servicios y de utilización de la compensación para sobrepujar frete a competidores privados por derechos de emisión de contenidos audiovisuales (art. 43.7) y la cuantía del fondo de reserva (art. 43.8).

<sup>30</sup> El art. 43.2 de la LGCA dispone in fine: “Los servicios de interés económico general de comunicación audiovisual radiofónica, televisiva, conexos e interactivos de titularidad estatal no admitirán ninguna forma de comunicación comercial audiovisual, ni la emisión de contenidos audiovisual en sistemas de acceso condicional, sin perjuicio de las excepciones que su normativa específica de financiación establezca”.



En segundo lugar, esta conclusión queda confirmada por lo dispuesto en el art. 43.3, al disponer que “los prestadores de televisión de titularidad pública no podrán dedicar canales exclusivamente a emitir comunicación comercial”. Es decir, que se prohíbe para los operadores públicos los canales dedicados exclusivamente a emitir contenidos publicitarios, por ejemplo, los de televenta, si bien lo que no se impide es que puedan incluir comunicaciones comerciales en su programación. Ahora bien, la expresión “prestadores de televisión de titularidad pública”<sup>31</sup>, sólo puede referirse a los operadores públicos autonómicos y locales, ya que como se ha visto, el art. 43.2 excluye, precisamente, a los prestadores de titularidad estatal de la financiación procedente de la comunicación comercial, esto es, a RTVE. Por plantearlo en términos coloquiales: la LGCA dice más por lo que omite que por lo que expresamente regula. Una muestra más de la evidente de falta de transparencia en la técnica redaccional.

Cuestión de extrema importancia con relación a la financiación de las empresas públicas de radiodifusión es la llamada “transparencia financiera” que regula la Ley 4/2007, de 3 de abril, de transparencia de las relaciones financieras entre las Administraciones públicas y las empresas públicas, y de transparencia financiera de determinadas empresas, en la medida en que los operadores públicos de radiodifusión entrarían en el ámbito de aplicación de esta Ley al tratarse de empresas públicas<sup>32</sup> que tienen asignados fondos, directa o indirectamente, por parte de las Administraciones públicas y además, tienen encomendada la gestión de un servicio de interés económico general o la realización de actividades en virtud de la concesión (véase el caso de los operadores locales públicos), por parte de las Administraciones públicas ya sean de ámbito estatal, autonómico o local.

A estas empresas se les impone el deber general de llevar cuentas separadas (art. 8.1), que remitirán a la Intervención General del Estado dentro de los siete meses siguientes a la terminación del ejercicio económico. Junto a las cuentas anuales, deberán remitir además “un anexo de información que no formará parte de las cuentas anuales y que no será objeto de publicación”. De la confusa redacción del precepto parece deducirse que las cuentas anuales sí que serán objeto de publicación, si bien no se indica dónde y en qué forma, a diferencia del anexo de información cuyo contenido está constituido por la información separada sobre los ingresos y costes correspondientes a cada una de las actividades realizadas por la empresa, así como la información detallada sobre los métodos de asignación e imputación empleados. Entonces, ¿qué información quedaría sujeta al principio de publicidad? Piénsese que los métodos de asignación e imputación de ingresos y costes resultan decisivos para determinar la buena o mala gestión de cualquier empresa. Por otra parte, a esto debe añadirse que, en realidad, la Ley no impone después ninguna obligación de publicidad externa para las cuentas anuales de las empresas públicas, con lo que las posibilidades de control y fiscalización por parte de los ciudadanos sobre cómo se gestiona el dinero público son realmente limitadas.

Prueba de ello es que los operadores de radiodifusión públicos no publican sus cuentas anuales y la Intervención General del Estado tampoco facilita esta información. La tan apelada transparencia, al menos, en el caso de la Ley que regula la Corporación de RTVE, en realidad, deja al margen a los ciudadanos, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, con la Corporación Británica de la BBC que publica en su página web todos sus Informes Anuales de Gobierno Corporativo<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Adviértase, que esta prohibición de que el operador explote canales destinados exclusivamente a la emisión de comunicación comercial, afectaría exclusivamente, a los operadores de televisión, pero no a los operadores públicos de radio.

<sup>32</sup> Según el art. 2.1 de la Ley 4/2007, las empresas públicas, a los efectos de esta Ley, quedan definidas como “cualquier empresa en la que los poderes públicos puedan ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante en razón de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que la rigen”.

<sup>33</sup> Los Informes Anuales y de Cuentas (Annual Report and Accounts) de la BBC están disponibles electrónicamente en la dirección <http://www.bbc.co.uk/annualreport>.

## b) La financiación de la producción cinematográfica

Una de las fuentes de ingresos del sector cinematográfico español, además, del sistema general de ayudas previsto en la Ley 55/2007, del Cine, proviene del porcentaje en concepto de financiación anticipada de la producción europea de películas cinematográficas, películas y series para la televisión, así como documentales y películas y series de animación, actualmente prevista en el art. 5.3 LGCA.

Esta obligación ya recogida en el antiguo art. 5 de la Ley 25/1994, de incorporación de la Directiva 89/552 de Televisión sin Fronteras, ha sido objeto de una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo Español<sup>34</sup> ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCEE) por la posible incompatibilidad de esta obligación con la Directiva 89/552/CE y con las normas comunitarias relativas ayudas de Estado. Posibilidad desechada por el TJCEE para quien la Directiva 89/552/CEE “no se opone a una medida adoptada por un Estado miembro [...] que obliga a los operadores de televisión a destinar el 5 % de sus ingresos de explotación a la financiación anticipada de películas cinematográficas y de televisión europeas y, más concretamente, el 60 % de dicho 5 % a obras cuya lengua original sea cualquiera de las oficiales de dicho Estado miembro”, al tiempo que el artículo 87 TCE debe interpretarse en el sentido de que dicha obligación de financiación anticipada “no constituye una ayuda del Estado [prohibida] en beneficio de la industria cinematográfica [...]”<sup>35</sup>. Desde luego, la decisión del Tribunal encaja perfectamente con la política audiovisual proteccionista de la Unión Europea y la denominada “excepción cultural”.

Pero las objeciones por parte de los operadores privados de televisión, representados por UTECA, a la imposición de esta obligación han llevado a que, tras la resolución contraria a sus intereses por parte de la Justicia comunitaria, se volviera a plantear una nueva impugnación contra la obligación de financiación anticipada, a través de una cuestión de inconstitucionalidad en el Auto 16.803/2009, de 9 de diciembre<sup>36</sup>, promovida por el Tribunal Supremo y admitida a trámite por el pleno del Tribunal Constitucional el 21 de abril de 2010. El planteamiento del Supremo se refería en esta ocasión a la posible vulneración de la libertad de empresa y de los principios tributarios contenidos en el art. 31 CE., a partir de un razonamiento que parece sugerir la naturaleza extrafiscal y parafiscal de esta obligación, como se deduce del F.D. 5:

“A juicio de esta Sala, la imposición por ley a una o a varias empresas del destino obligatorio que han de dar a sus inversiones, con la consiguiente vinculación de una parte de sus recursos propios —concretamente un determinado porcentaje de sus ingresos, no de sus beneficios, constituye una *restricción de la libertad* que les garantiza el artículo 38 de la Constitución [...]. Los poderes públicos pueden, legítimamente, detraer de los beneficios empresariales las cantidades que consideren oportunas, en el marco de un *sistema tributario que responda a las exigencias del artículo 31 de la Constitución*. Con los fondos así recaudados el Estado realizará su «asignación equitativa», instrumentada en el presupuesto de gastos. Tienen, pues, aquellos poderes plena habilitación para establecer un marco tributario que contribuya a

<sup>34</sup> Cfr. el Auto del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 18 de abril de 2007 donde se plantea la cuestión prejudicial. Recuérdese que, previamente, la Unión de Televisiones Comerciales (UTECA) había impugnado ante el Tribunal Supremo el Real Decreto 1652/2004, que desarrollaba la obligación del 5% de financiación anticipada prevista en el art. 5 de la Ley 25/1994. En su recurso contencioso, UTECA solicitaba la inaplicación tanto de dicho Real Decreto como de los artículos de las leyes en las que se basaba, al reputar que las obligaciones de inversión que imponen vulneraban, además de ciertos preceptos de la Constitución española, determinadas disposiciones de Derecho comunitario.

<sup>35</sup> Asunto C-222/07, de 5 de marzo de 2009, pár. 48.

<sup>36</sup> La cuestión de inconstitucionalidad trae causa en un recurso contencioso-administrativo previo contra el *Real Decreto 1652/2004, de 9 de julio*, por el que se aprobaba el Reglamento que regula la inversión obligatoria para la financiación anticipada de largometrajes y cortometrajes cinematográficos y películas para televisión, europeos y españoles y que desarrolla el art. 5.1 de la Ley 25/1994.

propiciar la inversión en determinados sectores, adoptando normas fiscales de muy amplio espectro (bonificaciones, exenciones, régimen de amortizaciones, deducciones, etcétera) con esa misma y legítima finalidad”.

Las problemas que ahora surgen con relación a la tramitación de esta cuestión de inconstitucionalidad tienen que ver con la derogación expresa que la LGCA lleva a cabo de la Ley 25/1994<sup>37</sup>, donde se contenía la obligación de inversión obligatoria en su momento impugnada, y sobre la posible pérdida de objeto de la cuestión, sin perjuicio de que esta obligación se mantiene vigente con algunas modificaciones en el nuevo texto legal. A este respecto cabe recordar lo afirmado por la STC. 234/2004, de 22 de julio, a propósito de la pérdida de objeto de la cuestión de inconstitucionalidad:

“[...] los efectos extintivos sobre el objeto del proceso como consecuencia de la derogación o modificación de la norma cuestionada vienen determinados por el hecho de que, tras esa derogación o modificación, resulte o no aplicable en el proceso *a quo* y de su validez dependa la decisión a adoptar en el mismo”<sup>38</sup>.

Parece claro pues y, a la luz de la propia jurisprudencia constitucional sobre la materia, que el Tribunal Constitucional habrá de pronunciarse sobre la validez constitucional de la obligación de financiación anticipada sobre cinematografía, entre otras cosas, porque el propio Tribunal Supremo, al motivar la pertinencia de la cuestión de inconstitucionalidad señalaba, en el F.D. 2 de su Auto de 9 de diciembre de 2009, que al existir coincidencia de base entre el *Real Decreto 1652/2004* (por cierto, aún vigente), sobre cuya validez la Sala *a quo* debía pronunciarse, y el precepto con fuerza de ley cuyo enjuiciamiento corresponde al Tribunal Constitucional y ante las dudas sobre su adecuación a la Constitución, “la validez constitucional del citado precepto legal condiciona directamente el resultado del recurso contencioso-administrativo”. Por tanto, para el Tribunal Supremo, “la relevancia para el fallo y la pertinencia del planteamiento de la cuestión resultan, pues, innegables al advertir que si el segundo párrafo del apartado 1 del artículo 5 de la Ley 25/1994 [...] fuera declarado contrario a la Constitución, el *Real Decreto 1652/2004* que no hace sino desarrollar aquél a fin de concretar determinados extremos relativos a su puesta en práctica, se vería igualmente desprovisto de validez”<sup>39</sup>.

Al margen de estas cuestiones procesales no menores, la nueva LGCA, si bien mantiene intacta la configuración y el objeto de esta figura *extrafiscal*, lo cierto es que ha introducido algunos aspectos que merecen ser reseñados. Una de las novedades más importantes es que para los prestadores de servicios de comunicación audiovisual televisiva de titularidad pública de cobertura estatal o autonómica esta obligación de financiación anticipada será del 6 % de los ingresos de explotación devengados en el ejercicio anterior.

Otro de los cambios significativos es el establecimiento de nuevos porcentajes con relación al destino de la financiación, de manera que, como mínimo, el 60 % de esta obligación de financiación en el caso de los operadores privados, y el 75 % en el caso de los

<sup>37</sup> Cfr. Disposición derogatoria 6 de la Ley 17/2010, General de Comunicación Audiovisual.

<sup>38</sup> Sobre los efectos extintivos que sobre el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad puede tener la derogación o la modificación sobrevenida de la norma cuestionada, véanse también las SSTC. 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 2; 199/1987, de 16 de diciembre, FJ 3; 168/1993, de 27 de mayo, FJ 7; 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 2; 196/1997, de 13 de noviembre, FJ 2; 233/1999, de 12 de diciembre, FJ 3; 63/2003, de 27 de marzo, FJ 3; 81/2003, de 30 de abril, FJ 3; y 125/2003, de 19 de junio, FJ 2).

<sup>39</sup> A este respecto conviene recordar la doctrina de la STC. 125/2003, F.J.2, según la cual “la derogación de la norma legal objeto del proceso no impide el juicio de constitucionalidad sobre la misma, toda vez que la posible aplicación de la norma derogada en el proceso *a quo* puede hacer necesario el pronunciamiento de este Tribunal”. Como señala el pronunciamiento, mientras que en el recurso de inconstitucionalidad la derogación, por lo general, extingue el objeto, en la cuestión de constitucionalidad la solución puede ser otra por cuanto la validez de la norma -aun derogada- puede requerir un juicio de constitucionalidad, pues, en efecto, “éste puede condicionar la decisión judicial en un proceso pendiente, que plantea un problema vivo, lo que justificaría la supervivencia de la norma cuestionada aunque sólo fuere para esa particular controversia”.

operadores públicos, deberá dedicarse a películas cinematográficas de cualquier género. De estos importes, al menos el 50 % deberá aplicarse en el conjunto del cómputo anual a obras de productores independientes. Asimismo, los operadores privados deberán dedicar como mínimo un 40 %, y el 25 % en el caso de los operadores de televisión públicos del total de su respectiva obligación de financiación a películas, series o miniserias para televisión. Dentro de estos porcentajes, los prestadores públicos deberán dedicar un mínimo del 50% a películas o miniserias para televisión. En el caso de los operadores que exploten canales temáticos, cuya obligación de inversión venga derivada de la emisión, en exclusiva o en un porcentaje superior al 70% de su tiempo total de emisión anual, de un único tipo de contenidos, siendo éstos películas cinematográficas, series de televisión, producciones de animación o documentales, podrán materializar dicha financiación anticipada invirtiendo únicamente en este tipo de contenidos siempre que se materialicen en soporte fotoquímico o en soporte digital de alta definición. En cualquier caso, sigue manteniéndose la obligación de que, al menos el 60 % de la financiación anticipada se destinará a la producción en alguna de las lenguas oficiales de España.

Por otra parte, se incorporan nuevos sujetos obligados a la financiación anticipada, a saber, los prestadores del servicio de comunicación electrónica que difundan canales de televisión, esto es, los prestadores de IPTV, y los prestadores de servicios de catálogos de programas o Video on Demand (VOD). Quedan exentas, sin embargo, de esta obligación las televisiones locales que no formen parte de una red nacional.

La LGCA promueve la aprobación de convenios privados por acuerdo entre uno o varios operadores de ámbito estatal o autonómico sujetos a la obligación de financiación y una o varias asociaciones que agrupen a la mayoría de los productores cinematográficos, con la finalidad de pactar la forma de aplicación de las obligaciones derivadas de esta financiación anticipada, siempre que se respeten los porcentajes de inversión establecidos por la Ley. Previamente a la firma del acuerdo, las partes recabarán del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales un informe sobre la conformidad del mismo con lo establecido en la LGCA, sin perjuicio de las funciones que sobre la valoración de dichos acuerdos ostente la Comisión Nacional de la Competencia.

En la **Tabla 2** se incluyen desagregadas las principales fuentes de ingresos del sector cinematográfico español, recaudación por taquilla, ayudas públicas, y se añaden además los ingresos obtenidos en concepto del 5% de inversión obligatoria en obras cinematográficas y películas para televisión por aplicación de lo dispuesto en el antiguo art. 5 de la Ley 25/1994, que incorpora la Directiva 89/552/CE de Televisión sin Fronteras.

*Tabla 2. Principales fuentes de ingresos del sector cinematográfico (millones €)*

Ingresos / millones €	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Recaudación por taquilla</b>	691,6	634,95	636,16	643,73	619,29	573,66
<b>Ayudas estatales</b>	28,06	56,46	59,26	65,92	76	83
<b>Total</b>	719,66	691,41	695,42	709,65	695,29	656,66

<b>Inversión obligatoria</b> <sup>40</sup>	125,81	138,3	143,49	153,16 <sup>41</sup>	No disponible	No disponible
<b>Total</b>	845,47	829,71	838,91	862,81	No disponible	No disponible

Fuente: elaboración propia a partir datos ICAA

De los datos mostrados pueden extraerse las siguientes conclusiones. Así, la evolución de los ingresos percibidos por el sector cinematográfico en concepto de inversión obligatoria de los operadores ha experimentado, con la salvedad del año 2005, sucesivos incrementos en líneas generales hasta el año 2007. Sin embargo, a partir de los siguientes ejercicios económicos, no es posible valorar la incidencia de la crisis económica en esta partida, pues los datos correspondientes no figuran publicados, lo que en términos de transparencia por parte de la Administración debería ser valorado negativamente, toda vez que el Real Decreto 1652/2004, que desarrolla reglamentariamente dicha obligación de inversión anticipada, exige precisamente a una Comisión Interministerial de seguimiento adscrita al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo la publicidad del Informe correspondiente al seguimiento anual del cumplimiento por parte de los operadores<sup>42</sup>.

No obstante, es posible afirmar que, a partir del año 2008, al producirse una disminución generalizada de los ingresos por publicidad obtenidos por los operadores de televisión –principal fuente de ingresos de éstos–, las cantidades destinadas a la inversión obligatoria en obras cinematográficas y películas para televisión habrían experimentado lógicamente una correlativa disminución. Desde luego, sería deseable que la Administración pública, bien a través de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información –autoridad ante la que los operadores han de acreditar cada año natural el cumplimiento de la obligación de inversión<sup>43</sup>–, bien a través del ICAA –autoridad que elabora los correspondientes Informes Anuales del sector cinematográfico–, procediera a la publicación oficial de los correspondientes Informes sobre el cumplimiento de la obligación de financiación por parte de los operadores de televisión, pues ello permitiría realizar una aproximación más exacta de la situación económica real del sector audiovisual y de la incidencia que esta medida tiene en los sujetos obligados y en los sujetos beneficiados.

Por último, debe tenerse en cuenta que el art. 5.3 de la LGCA introduce nuevos mecanismos de control al respecto, lo que puede plantear superposición de competencias con la Comisión Interministerial mencionada. En efecto, a partir de ahora el control y seguimiento de las obligaciones de financiación anticipada corresponderá al Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, previo dictamen preceptivo del Instituto de la Cinematografía y

<sup>40</sup> Datos obtenidos a partir de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (en adelante, SETSI). Cfr. SETSI. *Informe sobre el cumplimiento en el ejercicio de 2007, por parte de los operadores de televisión, de la obligación de financiación de largometrajes y cortometrajes cinematográficos y películas para televisión, europeas y españolas*, 2007, p. 10. Disponible en <http://www.mcu.es/cine/novedades/novedades06.html>. Los datos reflejan exclusivamente la inversión realizada por los operadores nacionales sujetos a tal obligación (Antena 3, AXN, Sogecable, Telecinco, TVE, Walt Disney). Además, debe tenerse en cuenta que, según el Informe de 2007, el resto de operadores requeridos informaron no estar sujetos a la obligación de financiación por motivos que no se identifican en el Informe.

<sup>41</sup> A esta cantidad debe añadirse la procedente de la financiación anticipada correspondiente a los operadores de televisión autonómicos y que, en el año 2007, fue de 50,21 millones de €. Cfr. SETSI. *Informe de las Comunidades Autónomas sobre el cumplimiento, por parte de los operadores de televisión bajo su competencia, de la obligación de financiación de la producción de largometrajes y cortometrajes cinematográficos y películas para televisión, europeos y españoles*, 2007, p. 24. Disponible en <http://www.mcu.es/cine/novedades/novedades06.html>. Las cantidades correspondientes a los años 2004-2006, así como 2008-2009, no figuran publicadas.

<sup>42</sup> Vid. art. 10.2.d) del Real Decreto 1652/2004, 9 de julio, por el que se aprueba el Reglamento que regula la inversión obligatoria para la financiación anticipada de largometrajes y cortometrajes cinematográficos y películas para televisión, europeos y españoles, en el que se establece como una de las obligaciones de esta Comisión Interministerial de seguimiento: “Elaborar un informe anual sobre el cumplimiento de la citada obligación, así como sobre el impacto que esta medida esté teniendo sobre la industria cinematográfica, recomendando las medidas que considere oportunas para mejorar su eficacia y eficiencia. *Este informe será público*”.

<sup>43</sup> Cfr. art. 3 del Real Decreto 1652/2004, 9 de julio, por el que se aprueba el Reglamento que regula la inversión obligatoria para la financiación anticipada de largometrajes y cortometrajes cinematográficos y películas para televisión, europeos y españoles.

de las Artes Audiovisuales, y sin perjuicio de sus competencias en el ámbito de la industria cinematográfica. Queda sujeto a posterior desarrollo reglamentario el procedimiento, los mecanismos de cómputo y la información que podrá recabarse de los operadores. Sin duda, el desarrollo reglamentario de esta previsión debiera contribuir a reforzar la transparencia del mecanismo de devengo, recaudación y destino de los importes correspondientes a la financiación anticipada.

## **5. El control de la transparencia y del pluralismo: el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales**

Un último aspecto que debe ser referido es la creación del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA), como autoridad independiente supervisora y reguladora de actividad de los medios de titularidad del Estado o que estén bajo su competencia. El Consejo previsto en la LGCA tiene por finalidad velar y garantizar el cumplimiento de los siguientes objetivos: 1) el libre ejercicio de la comunicación audiovisual en materia de radio, televisión y servicios conexos e interactivos en las condiciones previstas en la presente Ley; 2) la plena eficacia de los derechos y obligaciones de los prestadores establecidos en la LGCA, en especial todo lo referente a la protección del menor; 3) la transparencia y el pluralismo del sector de los medios de comunicación audiovisual; 4) la independencia e imparcialidad del sector público estatal de radio, televisión, y el cumplimiento de la misión de servicio público que le sea encomendada.

El CEMA es un organismo público, lo que significa que, al igual que otros organismos públicos también con competencias en el sector audiovisual<sup>44</sup>, se rige por su legislación específica y, supletoriamente, por lo dispuesto en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración del Estado, así como por la Ley 47/2003, de 26 de abril, General Presupuestaria, en aquellas disposiciones que le sean aplicables.

La LGCA ha configurado el CEMA como una autoridad independiente, si bien adscrita al Ministerio de la Presidencia, -lo que en su momento fue criticado por algunos grupos parlamentarios como un peligro para su independencia- supervisora y reguladora de actividad de los medios audiovisuales. El CEMA se concibe, por tanto, como un organismo público cuya finalidad es velar y garantizar el cumplimiento de los siguientes objetivos, algunos de ellos, relacionados con el control y las garantías de la transparencia. Entre estos objetivos, la LGCA distingue: a) el libre ejercicio de la comunicación audiovisual en materia de radio, televisión y servicios conexos e interactivos en las condiciones previstas en la presente Ley; b) la plena eficacia de los derechos y obligaciones establecidos en esta Ley, en especial todo lo referente al menor, y entre los que se encuentran también el derecho a una comunicación audiovisual transparente; c) la transparencia y el pluralismo del sector de los medios de comunicación audiovisual; d) la independencia e imparcialidad del sector público estatal de radio, televisión y servicios conexos e interactivos, así como el cumplimiento de la misión de servicio público que le sea encomendada.

En coherencia con estos objetivos generales, la LGCA atribuye al CEMA un elenco de funciones, algunas de las cuales están destinadas, directa o indirectamente, a controlar y a garantizar los objetivos de transparencia tanto en el sector audiovisual tanto público como privado. En este sentido, deben resaltarse las siguientes funciones específicas en materia de control y garantía de los niveles de transparencia audiovisual:

---

<sup>44</sup> Como es el caso de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (con relación a las empresas audiovisuales y grupos multimedia que cotizan en Bolsa), la Corporación RTVE, la Agencia de Protección de Datos, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones o la Comisión Nacional de la Competencia.

- 1) Adoptar las medidas precisas para la plena eficacia de los derechos y obligaciones establecidos en la LGCA, así como de la normativa europea exigible al sector audiovisual, entre los que se encuentran el derecho a una comunicación audiovisual transparente y las obligaciones de información impuestas a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual;
- 2) Recibir las comunicaciones de inicio de actividad de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual lo que, en realidad, se corresponde con un deber de información *ex ante* a la explotación de servicios de radio y televisión por cable o satélite que se configura como título habilitante para la prestación de estos servicios.
- 3) Informar el pliego de condiciones de los concursos de otorgamiento de licencias de comunicación audiovisual que convoque el órgano competente del Gobierno, y las distintas ofertas presentadas.
- 4) La llevanza del Registro estatal de prestadores de servicios de comunicación audiovisual.
- 5) Verificar las condiciones de los arts. 36 y 37 en materia de limitación de adquisición de participaciones significativas entre operadores del servicio de comunicación audiovisual e informar dichas operaciones cuando, por constituir operaciones de concentración, deban ser autorizadas por la Comisión Nacional de la Competencia.
- 6) Velar por el mantenimiento de un mercado audiovisual competitivo y plural, transparente y fiable en los sistemas de medición de audiencias. La mención de la LGCA a los sistemas de medición de audiencias que habitualmente realizan empresas privadas<sup>45</sup> podría ser efectivamente una garantía de la transparencia del mercado audiovisual siempre que la propia Ley hubiera exigido una metodología de medición y de calidad comunes en la disciplina de medición de audiencias<sup>46</sup>, así como el acceso público a los datos íntegros y desagregados por parte de los usuarios o la exigencia imperativa de un organismo auditor externo cuando el operador de televisión intervenga en la medición<sup>47</sup>, algo que la norma no hace. La cuestión, desde luego, no es baladí en la medida en que el criterio del 27% de la audiencia se convierte *ex lege* en una de las pocas restricciones a las operaciones de concentración en el sector televisivo.
- 7) Vigilar el cumplimiento de la misión de servicio de los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual y la adecuación de los recursos públicos asignados para ello.

---

<sup>45</sup> Por ejemplo, los paneles de audímetros utilizados por TNS Sofres-Kantar Media o las entrevistas personales telefónicas y “face to face” al año y distribuidas en tres olas empleado por el Estudio General de Medios (EGM).

<sup>46</sup> De hecho, los cambios habidos a partir de 2008 en algunas de las fuentes básicas relativas a las variables audimétricas han suscitado algunas controversias en el seno del Comité de Usuarios de TNS sobre la pertinencia de la aplicación de algunos referenciales extraídos del EGM. Cfr, SANTIAGO CEBALLOS, F. “Los referenciales de la audimetría y el nuevo estudio monomedia de televisión en el EGM”. En *25º Seminario de AEDEMO de Televisión*. Bilbao. Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación: 2009, p. 3.

<sup>47</sup> En particular, entre los aspectos que requerirían una metodología de medición común y que redundarían en la transparencia de los sistemas de medición de audiencias serían la definición de los referenciales para las variables maestras sociodemográficas y de equipamiento o los niveles de eficiencia muestral. Cfr. Grupo de Trabajo sobre la Medición de Audiencias y los Contenidos de la TDT. *Principios para la medición de audiencia en la Televisión Digital Terrestre*. Madrid. Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación: 2003, pp. 9-10; 13-14. Disponible en <http://download.aimc.es/aimc/07informacion/Principios%20TDT.pdf> [citado 10/05/2010]. Por su parte, la medición de audiencias en el caso de la televisión digital terrestre plantea incertidumbres adicionales, como señalan algunos autores: “La audimetría actual se encuentra, por tanto, sometida a una doble incertidumbre y con carácter creciente: una mayor debilidad del dato, motivada por un tamaño muestral limitado en un mercado cada vez más fragmentado; y una mayor imprecisión en el dato por limitaciones del sistema de medida en un entorno de creciente digitalización”. SANTIAGO CEBALLOS, F. *La Audimetría: incertidumbres y retos*. Madrid. Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación: 2009, p. 2.

En el ejercicio de su actividad asesora de otros organismos públicos se atribuye al CEMA la emisión y elaboración de informes y estudios que coadyuven a garantizar la transparencia del sector audiovisual, si bien hubiera sido deseable que, por Ley, se hubiera garantizado la publicidad preceptiva de estos documentos. En el ejercicio de esta actividad asesora corresponde al CEMA: a) emitir un informe previo sobre los proyectos y disposiciones que puedan afectar al sector audiovisual; b) proponer al Gobierno la elaboración de disposiciones de carácter general relativas a la actividad audiovisual; c) remitir anualmente al Gobierno y a la Cortes Generales informe preceptivo sobre el sector audiovisual; d) elaborar estudios, informes, balances estadísticos y dictámenes sobre materias de su competencia a instancia propia o a iniciativa de las Cortes Generales o el Gobierno sobre cualquiera de las materias de su competencia; e) informar preceptivamente en los procedimientos iniciados, por cualquier órgano regulador de ámbito estatal que afecten o puedan afectar al sector audiovisual; f) elaborar un informe anual sobre el nivel de alfabetización mediática, siguiendo los indicadores de medición utilizados por la Comisión Europea u otros indicadores que el propio Consejo Estatal de Medios Audiovisuales pueda considerar de interés.

En el ejercicio de sus funciones de control y asesoramiento, el CEMA podrá ejercer las siguientes potestades y facultades: a) dictar disposiciones vinculantes (Instrucciones) y no vinculantes (Recomendaciones), así como actos administrativos precisos para el adecuado ejercicio de las competencias que le atribuye la LGCA y para el desarrollo de aquellas normas que le habiliten expresamente al efecto; b) requerir a los prestadores del servicio de comunicación audiovisual los datos necesarios para comprobar el cumplimiento de sus obligaciones; c) realizar inspecciones, a cuyo efecto, el personal dependiente del CEMA tiene la condición de autoridad pública.

Sin embargo, tampoco han faltado críticas a la regulación del CEMA. Desde luego, en el correspondiente Informe preceptivo sobre el Anteproyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual, la CMT planteaba la necesidad de que, frente a la creación de un organismo regulador con competencias exclusivas para el sector audiovisual, la opción más lógica hubiera sido integrar en un único órgano regulador convergente la actual Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, opción que, a juicio de la CMT hubiese supuesto un ahorro importante de fondos públicos, cercano a los 34 millones de euros anuales<sup>48</sup>.

A fecha de hoy no existe aún desarrollo reglamentario ni tampoco se ha constituido dicho organismo. Pero tampoco se ha creado la proyectada Agencia Estatal de Radiocomunicaciones que venía prevista en la Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones.

---

<sup>48</sup> CMT. *Informe a la Vicepresidencia Primera del Gobierno y Ministerio de la Presidencia sobre el Anteproyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual*. [Expediente MTZ 2009/1039], 16 de julio de 2009, pp. 159-160.



## 6. Bibliografía

- Alcolea, Gema y Gutiérrez, Estrella: “El Sector Televisivo Español en el Contexto de Crisis Económica; Análisis y Perspectivas Jurídico-Empresariales”, en *Re-Representaciones, Periodismo, Comunicación y Sociedad*, Universidad de Santiago de Chile: Año 3, Número 6, enero-junio 2010.
- Chinchilla Marín, C. “La reforma de la radio y la televisión públicas de titularidad estatal: La Ley 17/1006, de 5 de junio”. En *Revista de Administración Pública*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.
- Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, *Informe a la Vicepresidencia Primera del Gobierno y Ministerio de la Presidencia sobre el Anteproyecto de Ley de Financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española*, [Expediente RO 2009/747].  
- *Informe a la Vicepresidencia Segunda del Gobierno y Ministerio de Economía y Hacienda sobre el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible* [MTZ 2010/29], de 21 de enero de 2010.
- Comisión Nacional de la Competencia, *Informe sobre el Proyecto de Real Decreto que desarrolla la Ley 8/2009, de 28 de agosto, de Financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española*, IPN 46/10.
- Consejo de Estado. *Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual*, Expediente 1387/2009, de 17/09/2009.
- Cousido González, p. y Gutiérrez David, E. (Coords.) *La transparencia en el sector audiovisual español. Comentarios a la normativa europea y española*. Barcelona: Bosch, 2008.
- García de Enterría, E. y de la Cuadra-Salcedo, T. (Coord.) *Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones. Ley 32/2003, de 3 de noviembre*. Navarra: Thompson- Cívitas, 2004.
- Grupo de Trabajo sobre la Medición de Audiencias y los Contenidos de la TDT. *Principios para la medición de audiencia en la Televisión Digital Terrestre*. Madrid: Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación, 2003.
- Gutiérrez David, E. “Taxing the Spanish Audiovisual Sector: levies on ‘private copies’ and financial scheme of the Spanish State Corporation for Radio-Television (RTVE)”. En Herrera, P. y Drüen, K. (dirs.) *Guidance by means of taxation*. International Joint Seminar. UNED, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid: Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, 11-12 febrero 2010.
- Linde Paniagua, E. y Vidal Beltrán, J.M. *Derecho Audiovisual*. Madrid. Colex: 2009.
- Manzano Silva, E. “Algunos aspectos problemáticos de la recuperación de las ayudas de Estado”. En *Foro Sainz Bujanda: Ley General Tributaria y Derecho Comunitario*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, n.º. 2, 2009.
- Pérez Royo, F. *Derecho Financiero y Tributario*. Parte General. Décimonovena Edición. Navarra: Cívitas, 2009.
- Santiago Ceballos, F. “Los referenciales de la audimetría y el nuevo estudio monomedia de televisión en el EGM”. En *25º Seminario de AEDEMO de Televisión*. Bilbao: Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación, 2009.