

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

Ana Azurmendi  
Profesora Titular de Derecho de la Comunicación  
Universidad de Navarra



## **1.1. INTRODUCCIÓN**

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

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

Pero el CoAN es objeto de este trabajo sobre todo como órgano regulador del audiovisual. Desde este punto de vista, la mirada a Autoridades del audiovisual que hoy gozan del mayor prestigio, como son Ofcom en el Reino Unido, el CSA en Francia y AGCOM en Italia, permiten comprender mejor la misión y naturaleza del CoAN. Con la limitación de ser reguladores sólo de la radio y televisión privadas,

las 14 Autoridades de lo audiovisual de los Estados (Länder) alemanes ofrecen un modelo diferente de organización reguladora, en una equilibrada articulación de lo federal y lo regional.

En España no existe aún una autoridad audiovisual central, pero algunas autonómicas, en mayor o menor medida, han comenzado a ocupar su espacio propio. Todo parece indicar que se optará por un modelo de autoridad nacional – aún se desconoce con qué competencias– que coordinará aspectos básicos de las AAI del audiovisual autonómicas, o por lo menos aquellas cuestiones que necesariamente traspasan el límite regional. El resquicio para la duda persiste y, con ella, la incertidumbre sobre qué tipo de institución ganará terreno en el caso de España: si un modelo centralizado –tipo Ofcom, CSA o AGCOM– o descentralizado como las autoridades reguladoras alemanas. En las páginas que siguen se incluyen las referencias a todos ellos, como contexto para los reguladores del audiovisual, y, en concreto, para el CoAN.

## **1.2. EL CoAN COMO AUTORIDAD INDEPENDIENTE**

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

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

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

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

## **Capítulo 1: El CoAN. Referencia comparada**

cualesquiera otras normas reguladoras de la producción, programación y publicidad, en el sector audiovisual en Navarra”.

### 1.2.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LOS CONSEJOS AUDIOVISUALES

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

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

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

Este mismo debate fue más allá de la reflexión doctrinal en el caso del Consejo Audiovisual de Francia (*Conseil Supérieur de l’Audiovisuel*, CSA); el Primer Ministro François Mitterrand encabezó un intento de constitucionalizarlo, introduciendo en la Constitución francesa un nuevo precepto que reconocía la

---

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

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

## Capítulo 1: El CoAN. Referencia comparada

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

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

### 1.2.2. LA CARACTERÍSTICA ESENCIAL DE LA INDEPENDENCIA DE LOS CONSEJOS AUDIOVISUALES

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

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

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

---

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

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

fuerzas políticas mayoritarias en cada momento, podrían ponerse en peligro algunos valores superiores, esenciales al mismo orden constitucional”<sup>5</sup>.

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

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

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

- a) *reconocimiento de una personalidad jurídica propia*;
- b) *creación y disolución por ley*, que en opinión de GARCÍA LLOVET, es una de las notas definitorias de las Autoridades Independientes<sup>8</sup>;
- c) *autonomía funcional y orgánica*, “garantizada a través de una serie de medidas de organización (...) dirigidas a garantizar la autonomía funcional y personal (...) prohibiendo que el Gobierno dé órdenes e instrucciones, estableciendo causas tasadas de cese para evitar la remoción discrecional de sus miembros, y también, aunque en menor medida, limitando la intervención del Gobierno en el nombramiento de estas ‘autoridades’” en palabras de SALVADOR MARTÍNEZ<sup>9</sup>;

---

<sup>5</sup> SALVADOR MARTÍNEZ, M., *Autoridades Independientes*, Ariel, Barcelona, 2002, p. 265, cita a SALA ARQUER, J.M., “El Estado neutral. Contribución al estudio de las administraciones independientes” en *Revista española de derecho administrativo*, n. 42, 1984, p. 414.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

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

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

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

## Capítulo 1: El CoAN. Referencia comparada

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

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

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

### 1.3. OTRAS AUTORIDADES INDEPENDIENTES DE REFERENCIA COMPARADA

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

#### 1.3.1. LOS “QUANGOS” EN EL REINO UNIDO

En el Reino Unido se denomina *quango* (*non governmental quasi autonomous organization*) a las agencias no gubernamentales de diferentes tipos que se

---

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

<sup>11</sup> Alemania también tiene su propio modelo de Autoridad independiente con las *Selbstverwaltungsträgern* o instituciones titulares de “autoadministración” desde principios del siglo XIX. Si en un primer momento constituían entes de base territorial, en la segunda mitad del XIX ya se acercaron más a una entidad caracterizada por su autonomía funcional. Cfr. SALVADOR MARTÍNEZ, M. *Autoridades Independientes*, Colex, Madrid 2005.

generaron principalmente a principios del siglo XX. Como estudia SALVADOR MARTÍNEZ, “a lo largo de la historia jurídico-constitucional británica, la creación de este tipo de organismos ha sido una estrategia utilizada tanto por el Parlamento como por la Corona para limitar el ámbito de actuación del otro poder, o el del Gobierno. Hasta la Guerra Civil (1642-1649) fue la Corona quien creó una complicada red de órganos locales, tribunales y otros órganos especiales que formalmente actuaban con autonomía, pero que, de facto, estaban controlados por el Monarca. A partir de entonces, sin embargo, fue el Parlamento el que dirigió la creación de numerosos organismos de nivel local que disfrutaban de un alto grado de autonomía para el desempeño de sus funciones<sup>12</sup>.”

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

Su principal objetivo es “garantizar una cierta ‘neutralidad’ o ‘imparcialidad’ en el ejercicio de una función y para ello es preciso atribuir dicha función a un organismo ‘alejado’ (‘independiente’) de los órganos políticos del Estado; por eso se afirma que los *quangos* son *bodies which are ‘at arm’s length from the Government* (organismos fuera del alcance del Gobierno) y ésta es su característica fundamental, común a la enorme variedad de *quangos*”<sup>15</sup>. Este argumento se ha utilizado en casos de muy diferente naturaleza.

Como afirma RALLO LOMBARTE, la “*descentralización/atomización* es la idea-fuerza que inspira la organización de los servicios públicos británicos” donde

---

<sup>12</sup> SALVADOR MARTÍNEZ, M., *Autoridades Independientes*, Colex, Madrid, 2005, p. 41.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 55.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> *Ibidem*.



## Capítulo 1: El CoAN. Referencia comparada

tienen perfecta coherencia estos entes “en constante evolución” que “ni tienen carácter exclusivamente administrativo ni son enteramente independientes”<sup>16</sup>.

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

### 1.3.2. LAS AGENCIAS INDEPENDIENTES DE ESTADOS UNIDOS

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

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

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

---

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

<sup>17</sup> *Ibidem*, p.335.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 39.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 90

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 97.

inferiores sean nombrados por el Congreso, que es el competente para crear y organizar a la Administración”<sup>22</sup>.

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

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

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

- “Los miembros son nombrados por el Presidente con la ratificación del Senado,
- Los miembros sólo pueden ser cesados por el Presidente en los supuestos tasados en la ley,
- Los nombramientos suelen hacerse por un tiempo superior al del mandato presidencial y, además, se renuevan por partes,
- Están dirigidas por órganos colegiados que toman las decisiones por mayoría,
- Ejercen competencias legislativas, ejecutivas y parajudiciales, normalmente para la regulación de un sector privado”<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 97.

<sup>24</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 98

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 104.

## Capítulo 1: El CoAN. Referencia comparada

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

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

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

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

---

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 107.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 110.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

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

### 1.3.3. LAS ALTAS AUTORIDADES FRANCESAS

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

Al CNIL se le atribuyeron “importantes competencias, las necesarias para cumplir su función, entre las que se incluyen la potestad normativa y la potestad sancionadora. En cuanto a la organización interna, la ‘independencia’ de la CNIL trató de asegurarse mediante el establecimiento de las siguientes disposiciones estatutarias: sus 17 miembros son elegidos por diferentes instancias públicas, no reciben órdenes ni instrucciones, ni se someten a los controles ordinarios de la Administración<sup>29</sup>”.

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

A pesar de la discusión doctrinal sobre la naturaleza y el carácter restrictivo o no de su creación, las Autoridades Independientes en Francia se consideran como una

---

<sup>29</sup> SALVADOR MARTÍNEZ, M., *Autoridades...*, op. cit., p. 194.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

## Capítulo 1: El CoAN. Referencia comparada

realidad administrativa consolidada<sup>31</sup>. Su nota esencial es la de su autonomía; y en cuanto a su tipología como ente administrativo las *autorités administratives indépendantes* son órganos de la Administración central” diferenciadas “del resto de los órganos administrativos por disfrutar de una autonomía cualificada frente al Gobierno”<sup>32</sup>.

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

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

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

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

---

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

<sup>32</sup> SALVADOR MARTÍNEZ, M., *Autoridades...*, op. cit., p. 196.

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

<sup>34</sup> Ley nº 86-1067, de 30 de septiembre de 1986, relativa a la Libertad de comunicación –que modifica la de 29 de julio de 1982- califica así primeramente al HACA y a partir de la reforma de 1989 al CSA que le releva- en su art. 3. Influencia del Consejo Audiovisual francés en el mercado audiovisual, ver, VEDEL, Th. Informe sobre Francia, en OPEN SOCIETY INSTITUTE, *Televisión Across Europe 2005* pp. 27 y ss.

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

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

Son misiones del CSA<sup>36</sup>, la garantía del ejercicio de la libertad de comunicación audiovisual en materia de radio y televisión, de la igualdad de trato, de la independencia e imparcialidad del sector público de la radio y de la televisión, la promoción de la libre competencia en el mercado audiovisual, el establecimiento de relaciones no discriminatorias entre editores y distribuidores de servicios, la calidad y diversidad de programas y el desarrollo de la producción y de la cultura francesas. En definitiva, todo un conjunto de realidades cuyo anclaje constitucional es la libertad de comunicación.

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

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

De nuevo la graduación de las sanciones van desde una simple advertencia previa de incumplimiento de las obligaciones a la suspensión de la edición, distribución o difusión de la programación o de parte de ella durante un mes como máximo, a la

---

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

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

## Capítulo 1: El CoAN. Referencia comparada

reducción del plazo de la autorización obtenida a un único año, la sanción económica –compatible con la suspensión– o la más grave: la retirada de la autorización<sup>38</sup>. Esta medida está prevista, por ejemplo, para los casos en los que se modifique de manera sustancial la composición del capital social de la empresa de comunicación, sus órganos de dirección o sus vías de financiación<sup>39</sup>.

Junto a estas competencias, el CSA asume funciones de control del cumplimiento de la legislación sobre medios de comunicación, de asesoramiento al Consejo de la Competencia y al Gobierno<sup>40</sup>, de propuesta de mejoras de la calidad de los programas y de recomendación dirigida a los editores y distribuidores de servicios, relativas a los principios de la libertad de comunicación<sup>41</sup>.

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

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

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

---

<sup>38</sup> Art. 42 y 42-1 de la Ley de 1986.

<sup>39</sup> Art. 42-5.

<sup>40</sup> Art. 41.4. Ley de 1986.

<sup>41</sup> Art. 3-1 de la Ley de 1986. En concreto las Recomendaciones del CSA se publican en el “Journal officiel de la République française”.

<sup>42</sup> Op.cit. notas anteriores.

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

<sup>44</sup> DERIEUX, E., *Droit des Médias*, LGDJ, 5 ed., París, 2008, pp. 208-209.

<b>NATURALEZA - COMPETENCIAS</b>	<b>MOTIVOS – OBJETO DE LA INTERVENCIÓN</b>
- Reglamentación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fija las reglas de producción, programación, difusión de campañas electorales (art. 16)</li> <li>• Determina las condiciones técnicas de uso de frecuencias (art. 25)</li> <li>• Horas de escucha significativas respecto a las cuotas (art. 27)</li> </ul>
- Autorización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilización de las bandas de frecuencias y frecuencias (art. 22)</li> <li>• Uso de frecuencias de de servicios de radio-televisión hertziana terrestre o satelital (art. 28, 28-3, 29, 30, 31)</li> <li>• Explotación de las redes de cable (art. 34, 34-1, 34-2)</li> <li>• Arrendatario-gerente en el proceso de concurso judicial (art. 42-12)</li> </ul>
- Sanción	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penalizaciones contractuales por incumplimiento de obligaciones convenidas (art. 28)</li> <li>• Por no respetar las obligaciones del sector privado (art. 42-1 a 42-7)</li> <li>• Por no respetar las obligaciones del sector público (art. 48-2 a 48-6)</li> </ul>
-Apremio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para respetar las obligaciones del sector privado (art. 42)</li> <li>• Para respetar las obligaciones del sector público (art. 48-1)</li> </ul>
-Instrucción	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigación sobre cumplimiento de las obligaciones de los titulares de las autorizaciones (art. 19)</li> </ul>
-Proposición, Recomendación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Créditos necesarios para sus misiones (art. 7)</li> <li>• Coordinación sobre la postura francesa en las organizaciones internacionales (art. 9)</li> <li>• Normas de carácter material y técnico (art. 12)</li> <li>• Recomendaciones a los servicios de radiodifusión privados durante las campañas electorales (art. 16)</li> <li>• Recomendaciones al Gobierno para el desarrollo de la libre competencia (art. 16)</li> <li>• Modificaciones legislativas y reglamentarias (art. 18)</li> </ul>
- Consejo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Postura de Francia en las negociaciones internacionales (art. 9)</li> <li>• Normas materiales y técnicas (art. 12)</li> <li>• Prácticas restrictivas sobre competencia y concentración (art. 17)</li> <li>• Al Gobierno y al Parlamento (art. 18)</li> </ul>



## Capítulo 1: El CoAN. Referencia comparada

- Observaciones	<ul style="list-style-type: none"><li>• Definición de las bandas de frecuencias y las frecuencias (art. 21)</li><li>• Concurso y liquidación judicial</li><li>• Reparto del impuesto por televisión y publicidad en el sector público (art. 18)</li><li>• No respeto de las obligaciones INA (art. 49-1)</li></ul>
- Interposición de demanda en otras instancias	<ul style="list-style-type: none"><li>• Autoridades administrativas y judiciales, prácticas restrictivas de competencia y concentración (art. 17)</li><li>• Presidente del CSA (art. 20)</li><li>• Presidente de contencioso-administrativo del Consejo de Estado (art. 42-10)</li><li>• Fiscal de la República por infracciones del sector privado (art. 42-11)</li><li>• Fiscal de la República por infracciones del sector público (art. 48-10)</li></ul>
- Informes	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sobre los tiempos de intervención de las personalidades políticas (art. 13)</li><li>• Informe anual sobre la aplicación de la ley y de las obligaciones (art. 18)</li></ul>

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

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

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

#### 1.5.1. REINO UNIDO: *OFFICE OF COMMUNICATIONS (OFCOM)*

---

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

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

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

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

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

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

La *Communications Act* de 2003 ha reforzado de manera notable el poder de la Agencia de Comunicación al atribuirle una competencia sancionadora, que debe

---

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

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

## Capítulo 1: El CoAN. Referencia comparada

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

- a) Para las redes de comunicación y servicios electrónicos, en las secciones 33 a 37 de la *Communications Act*;
- b) Para telefonía móvil, en las secciones 94 a 97 y 107 de la misma ley;
- c) Para la telegrafía por *wireless* (uno de los usos del espectro radioeléctrico) en las secciones 172 a 181;
- d) Para la televisión, en las secciones 233 a 240;
- e) Y para la radio, en las secciones 244 a 251.

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

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

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

Pero, junto a esto, tiene una diversidad de tareas que recaen sobre las siguientes seis áreas, art. 3(2):

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

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

- a) “Que las personas menores de 18 años estén protegidas;
- b) Que el material que pueda promover o incitar la comisión del crimen o el desorden se excluya los servicios de radio y televisión;
- c) Que las noticias incluidas en la radio y la televisión se presenten de manera imparcial;
- d) Que las noticias de los servicios de radio y televisión serán veraces;
- e) Que se actúe con responsabilidad al determinar los contenidos de los programas religiosos;
- f) Que se apliquen los estándares generalmente aceptados a los contenidos de los servicios de radio y de televisión, con el fin de ofrecer la adecuada protección para que no incluyan material ofensivo o dañino;

---

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

## Capítulo 1: El CoAN. Referencia comparada

- g) Que se rechace la publicidad que contravenga la prohibición de incluir publicidad política en los servicios de radio y televisión;
- h) Que se rechace la publicidad hiriente, distorsionante u ofensiva;
- i) Que se cumplan las obligaciones internacionales del Reino Unido con respecto a la inclusión de publicidad;
- j) También las referentes al patrocinio;
- k) Que no se permitan la discriminación entre los anunciantes que deseen incluir sus anuncios en los servicios de radio y televisión;
- l) Que no se utilicen técnicas que exploten la posibilidad de convencer a los telespectadores o radioyentes; o que de otro modo puedan influir en sus mentes, sin que se les advierta”.

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

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

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

- “Ofcom regulará mediante un plan anual, claramente articulado y revisado, y con objetivos.
- Ofcom intervendrá donde exista una obligación específica de trabajar para un objetivo de servicio público que los mercados por sí mismos no puedan lograr.

---

<sup>49</sup> *Ibidem*.

- Ofcom operará, en principio, con un criterio de no intervención, pero con voluntad de intervenir firme, rápida y eficazmente si es necesario.
- Ofcom procurará que todas sus intervenciones estén basadas en la evidencia, sean proporcionadas, consistentes y transparentes tanto en las deliberaciones como en su aprobación final.
- Ofcom intentará emplear los mecanismos reguladores menos intrusivos para conseguir sus objetivos.
- Ofcom investigará los mercados constantemente y procurará estar en la vanguardia del estudio de las innovaciones tecnológicas.
- Ofcom, antes de imponer en el mercado cualquier norma, consultará ampliamente con todos los agentes relevantes sobre su impacto”.

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

A pesar de que la Agencia británica sólo cuenta con 5 años de actividad, ha logrado desarrollar una amplia gama de medidas y acciones; algo que responde sobre todo al hecho de haber contado con los importantes precedentes de la ITC (*Independent Television Commission*) y la BSC (*Broadcasting Standards Commission*).

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

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

La financiación de Ofcom procede de la concesión de licencias, del impuesto anual por regulación (*regulatory fees*) que todos los proveedores de redes y de servicios de la industria de la comunicación deben pagarle y, con carácter limitado, de

---

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

<sup>51</sup> *Communications Act* 2003, 1 (5) y (6).

## Capítulo 1: El CoAN. Referencia comparada

ingresos procedentes del Departamento del Tesoro por determinadas investigaciones. Cada año se renuevan las tarifas del impuesto que suelen publicarse, junto con el presupuesto anual, en la *website* de Ofcom. Para 2009 se ha previsto un presupuesto de 133,7 millones de libras ([www.ofcom.org.uk/about/account/tariffable0809/](http://www.ofcom.org.uk/about/account/tariffable0809/)). Es muy probable que esta financiación que proviene –vía impuesto, eso sí– de la industria dé lugar a ciertas dependencias del “superregulador” independiente.

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

En 2006, la BBC inició un proceso de reforma. Fue precisamente en ese momento cuando Ofcom vio una oportunidad de consolidarse y de convertirse en un controlador de referencia en el Reino Unido. En un principio, la BBC había quedado fuera del alcance de las atribuciones de Ofcom. Dado el prestigio internacional del radiodifusor público británico, así como del carácter emblemático que también tiene dentro del Reino Unido, el hecho de que la BBC continuara con una plena autonomía, al margen de la actividad de Ofcom, debilitaba la figura de esta institución recién creada que quedaba limitada en buena parte al sector privado de las comunicaciones.

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

Este documento quedó abierto a la discusión. Ofcom<sup>52</sup> logró entonces que, entre los cambios que se adoptarían en la *Royal Charter* –la norma especial por la que se regula la BBC– se introdujera un mecanismo por el que la BBC también estuviera sometida a su actividad. Entre las sugerencias de Ofcom<sup>53</sup> al *Green Paper*, aquella manifestó su acuerdo con la idea de una BBC de servicio público, con una calidad en sus contenidos que le hicieran complementaria a las televisiones comerciales y que tuviera un protagonismo esencial en el proceso de digitalización, pero, a la vez,

---

<sup>52</sup> En su *website* se autodefine como “el regulador para el Reino Unido de las industrias de la comunicación”, ver [www.Ofcom.co.uk](http://www.Ofcom.co.uk). Ofcom se estableció mediante la *Office of Communications Act* de 2002, pero la regulación de sus funciones actuales y de sus principios se contiene en la *Communications Act* de 2003.

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

apoyaba un replanteamiento del modelo de la *licence fee* (impuesto por televisión) para el siguiente periodo de vigencia de la *Royal Charter*.

Junto con la solicitud de cambio del modelo del impuesto de televisión, expresó que, en la reforma emprendida, debía de quedar mejor justificado que Ofcom tenía competencia para medir el impacto de mercado de los nuevos servicios de televisión que lanzara la BBC. Y no sólo eso: Ofcom sugirió que en la organización de la BBC debía existir una separación más clara entre su gestión como servicio público y su contabilidad financiera (dando un papel más específico al *Trust*, el nuevo órgano de gobierno de la BBC propuesto en el Informe).

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

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

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

---

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



## Capítulo 1: El CoAN. Referencia comparada

de las televisiones locales y regionales y sus webs; de los servicios de televisión móviles, además de los intereses de proveedores de contenidos, servicios periodísticos y servicios de noticias en galés”<sup>55</sup>.

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

### 1.5.2. ITALIA: AUTORITÀ PER LA GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI (AGCOM)

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

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

---

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

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

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

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

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

significativa. Así lo denuncian en su último informe sobre los medios de comunicación en Italia MAZZOLENI y VIGEVANI<sup>60</sup>.

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

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

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

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

Con todo, las agencias gubernamentales consiguieron mantener funciones importantes, hasta el punto de que el Gobierno recuperó capacidad de maniobra en

---

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

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

<sup>62</sup> *Ibidem*.

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

## Capítulo 1: El CoAN. Referencia comparada

el tema de la radiodifusión mediante la *Ley Gasparri*, de 2004<sup>64</sup>. El Parlamento también ha logrado mantener su cuota de poder, incluso tras la creación de AGCOM.

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

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

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

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

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

---

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

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

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

## Capítulo 1: El CoAN. Referencia comparada

14. Interviene en las controversias entre el gestor del servicio de telecomunicaciones y los operadores privados.
15. Vigila sobre el techo de los niveles de radiofrecuencia compatible con la salud humana y lo verifica.

### B) La Comisión para los Servicios y los Productos:

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

12. Verifica que las publicaciones y difusiones de sondeos de los medios de comunicación sean efectuados con los criterios establecidos al respecto en el reglamento sobre la materia.
13. Efectúa el monitoreo de las transmisiones televisivas, aunque valiéndose de los inspectores territoriales del Ministerio de la Comunicación.
14. Aplica las sanciones previstas en el artículo 31 de la Ley n. 223, de 6 de agosto de 1990.
15. Favorece la integración de las tecnologías y la oferta del servicio de comunicaciones.

C) El Consejo:

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

## Capítulo 1: El CoAN. Referencia comparada

10. Considera las faltas de observancia, por parte de la sociedad concesionaria del servicio público de radiotelevisión.
11. Expresa, en los treinta días posteriores a la recepción de la documentación, su parecer sobre las provisiones relativas a los operadores del sector de las comunicaciones, previstas por la Autoridad garante de la concurrencia y del mercado en aplicación de los arts. 2, 3, 4 y 6 de la Ley n.287, de 10 de octubre de 1990.
12. El 30 de junio de cada año presenta al Presidente del Consejo de Ministros, para la transmisión al Parlamento una relación sobre la actividad desarrollada de la autoridad y su programa de trabajo (...).
13. Autoriza las transferencias de propiedad de las sociedades de actividad radiotelevisiva.
14. Ejercita todas las otras funciones y competencias previstas en la Ley n. 481, de 14 de noviembre de 1995, aunque todas las otras funciones de la Autoridad no se atribuyen expresamente a la Comisión para la Infraestructura y las Redes y a la Comisión para los Servicios y los Productos”.

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

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

Algunos expertos como MAZZOLENI y VIGEVANI<sup>66</sup>, han denunciado la falta de capacidad real de esta Autoridad para la regulación de la televisión. La debilidad de

---

<sup>66</sup> MAZZOLENI, G. y VIGEVANI, G.E., en *Televisión Across Europe*, Open Society Institute, New York, 2005, p. 884. Ref. CARETTI, P., *l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni: problema e prospettive* en MANETTI, M. (ed.) *Europa e Informazione*, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004.

AGCOM se acentúa por su limitado poder de control y de sanción<sup>67</sup>. De hecho, las actividades de monitoreo han estado focalizadas en la protección de los espectadores, en particular en lo que se refiere a los límites de la publicidad, la protección del pluralismo y el cumplimiento de la igualdad en el derecho de acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación.

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

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

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

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

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

---

<sup>67</sup> MAZZOLENI, G., y VIGEVANI, G.E., *Television Across Europe: Follow-up Reports 2008, Italy*. Informe para el OPEN SOCIETY INSTITUTE, presentado el 21 de octubre de 2008, p. 22.

<sup>68</sup> Del informe, accesible en Internet, OPEN SOCIETY INSTITUTE, *Television Across Europe: regulation, policy and independence*, Open Society Institute, New York 2005, MAZZOLENI, G. y VIGEVANI, G. E., (Italia), pp. 258 y ss.



## Capítulo 1: El CoAN. Referencia comparada

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

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

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

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

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

Y para garantizar a los consumidores:

---

<sup>69</sup> MAZZOLENI, G., y VIGEVANI, G.E., *Television Across Europe: Follow-up Reports 2008, Italy*, Informe para el OPEN SOCIETY INSTITUTE, presentado el 21 de octubre de 2008, p. 16.

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

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

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

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

La planificación del espectro de frecuencias –consistente en un procedimiento para definir las licencias de radiodifusión y la asignación de frecuencias – tiene un gran vacío legal en Italia, desde mediados de los setenta. AGCOM asumió su

---

<sup>70</sup> Ref. en informe OPEN SOCIETY INSTITUTE , *Television Across Europe: regulation, policy and independence*, Open Society Institute, New York, 2005, por MAZZOLENI, G. y VIGEVANI, G. E., (Italia), p. 266: P. CARETI, *The Communications Guarantee Authority*.

## Capítulo 1: El CoAN. Referencia comparada

responsabilidad en esta área estableciendo un procedimiento de asignación de licencias que, en 1999, sería aplicado por el Ministro de Telecomunicaciones a la hora de otorgar licencias de radiodifusión a todos los operadores nacionales privados.

Con el fin de garantizar la competencia entre las once cadenas de televisión –ocho abiertas y las tres de pago– la Ley n. 249, de 31 de julio de 1997, o *Ley Maccanico*, de creación de AGCOM, señala que ésta debe asignar a cada radiodifusor frecuencias que cubran al menos el 80% del territorio nacional (art. 3 de la Ley). En cualquier caso, las licencias fueron otorgadas sin la asignación de las frecuencias e, implícitamente, sin una cobertura uniforme del territorio italiano. La consecuencia fue que las redes privadas que habían ocupado ilegalmente frecuencias fueron autorizadas para continuar operando sin licencias de radiodifusión y las redes privadas que sí recibieron licencias no pudieron operar por que no quedaban frecuencias libres.

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

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

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

---

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

Apuntan MAZZOLENI y VIGEBANI<sup>72</sup>, y la Comisión Europea ha venido a refrendarlo con su advertencia por incumplimiento de 2006, que la ocupación ilegal de la infraestructura pública vulnera la Directiva Marco 2002/21/CE y la Directiva 2002/22/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre “El servicio universal y los derechos de los usuarios relativos a las redes y servicios de comunicaciones electrónicas”<sup>73</sup>, llamada también “Directiva del Servicio Universal”, que establece medidas para que el procedimiento de concesión de licencias sea transparente, no discriminatorio y proporcionado.

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

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

- Las licencias se otorgan por un plazo de seis años y pueden darse a compañías o empresas registradas y con negocios en Italia o en Europa.
- El control de los operadores italianos por individuos o entidades de países exteriores a la UE está permitido, siempre que en esos países exista una reciprocidad con Italia en su sistema legal.
- Una excepción a lo anterior podría darse en el contexto de un tratado o acuerdo internacional.
- Los principales criterios sobre otorgamiento de licencias son de carácter económico, capacidad tecnológica y planes editoriales de los

---

<sup>72</sup> Informe accesible en Internet OPEN SOCIETY INSTITUTE, *Television Across Europe: regulation, policy and independence*, Open Society Institute, New York 2005, por MAZZOLENI, G. y VIGEVANI, G.E. (Italia) p. 268.

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

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

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

## Capítulo 1: El CoAN. Referencia comparada

aspirantes. Entre las obligaciones más significativas de licencias nacionales están:

- Retransmitir al menos tres informativos de televisión
- Cumplir las cuotas de producción establecidas por la Unión Europea
- Garantizar los derechos de respuesta y rectificación.

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

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

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

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

---

<sup>76</sup> CARETTI, P., *El Consejo audiovisual (Autorità per le garanzie nelle comunicazioni): la experiencia italiana* en “Revista Catalana de Dret Publico”, n. 34, 2007, p. 5 (versión online), accesible en [[http://www10.gencat.net/eapc\\_revistadret](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret)].

<sup>77</sup> Informe accesible en Internet OPEN SOCIETY INSTITUTE, *Television Across Europe: regulation, policy and independence*, Open Society Institute, New York 2005, por MAZZOLENI, G. y VIGEVANI, G. E. (Italia), p. 316 y 317.

1. Deberían reforzarse las competencias de AGCOM. El Parlamento debería adoptar cambios en la legislación en este sentido, de manera que tuviera asignado un mayor poder de sancionar para hacer cumplir sus decisiones.
2. El Parlamento debería iniciar cambios en la legislación para garantizar la independencia de AGCOM, cambiando el procedimiento de nombramiento de sus miembros, de manera que el Primer Ministro no tenga la competencia de nombrar al Presidente, ni el Parlamento la de nombrar el resto de miembros a partir de criterios políticos (*lottizzazioni*). Una posible solución podría ser que el Presidente de la República tuviera la competencia de elegir a los miembros de AGCOM.
3. En cuanto a la distribución de frecuencias: AGCOM debe garantizar el cumplimiento del Estado italiano de las Directivas 2002/21/CE y 2002/22/CE, con una llamada a la transparencia, no discriminación y procedimientos proporcionales para esa distribución de frecuencias radioeléctricas. Así, el Parlamento debería modificar la legislación para prevenir a los radiodifusores que ilegalmente ocupan frecuencias.

### **1.5.3. ALEMANIA: 14 AUTORIDADES REGULADORAS DEL AUDIOVISUAL**

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

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

---

<sup>78</sup> WOLDT, R., *Germany* en OPEN SOCIETY INSTITUTE *Television Across Europe: regulation, policy and independence* (Open Society Institute, New York 2005) p.131.

## Capítulo 1: El CoAN. Referencia comparada

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

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

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

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

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

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

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

---

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

Fue especialmente importante en este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal, 73,118 1 BvR 1/84 4, de 4 de noviembre de 1986, que, además de confirmar este mismo principio de independencia, señaló en concreto que las competencias de concesión de licencias para la radiodifusión privada debía quedar fuera del control del Gobierno. El objetivo es la plena realización de la libertad de la radiodifusión, implícita en el art. 5 de la Constitución alemana. Tal y como se recoge en la fundamentación de la sentencia: “El desarrollo constitucional incluye (...) la tarea de garantizar la pluralidad de opiniones y la más amplia diversidad de expresiones en la radiodifusión (...)”<sup>80</sup>. Tanto la legislación como las instituciones competentes tendrán en cuenta estos principios para otorgar licencias.

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

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

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

---

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

<sup>81</sup> WOLDT, *OPEN SOCIETY INSTITUTE, Television across Europe*, cit. p. 133.



## Capítulo 1: El CoAN. Referencia comparada

Comunicación de los Länder establecen con más detalle los requisitos para la obtención de licencias.

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

Algunos aspectos regulados en el ámbito federal son:

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

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

Comparte tareas en este control sobre la concentración de medios con el Consorcio de las Autoridades de los Medios de Comunicación (ALM), aunque éste en realidad secunda las decisiones del KEK; así, por ejemplo, el KEK puede solicitar al ALM la retirada de licencia de un operador de televisión que se encuentre en una Región o en toda la República con una situación de posición dominante.

Lo cierto es que resulta difícil delimitar cuáles son las funciones específicas del ALM o Consorcio de las Autoridades de los Medios de Comunicación (*Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten* ALM) porque las misiones principales de regulación las desempeñan las autoridades de cada Land, mientras que los temas referidos a propiedad de los medios y concentración son objeto de atención del KEK, *la Comisión de Concentración en los Medios de Comunicación*.

### b) Sobre programación y estándares editoriales

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

---

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

contener una razonable cantidad de programas de información, culturales y educativos.

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

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

Más allá de las obligaciones de justicia generales no se detallan más requisitos para los contenidos de programas de las televisiones privadas. No hay normas específicas respecto a géneros o categorías de programas ni demanda de atención a programas dirigidos a las minorías.

Eso sí, como se menciona en la Sección 5.4 del Tratado, los canales privados de televisión que sobrepasen cierto nivel de audiencias deben de proveer ventanas de programas regionales, además de ofrecer espacios a radiodifusores independientes con un mínimo de 260 minutos a la semana. Esta medida es única en Europa. Tal obligación, naturalmente no es popular entre las televisiones privadas.

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

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

---

<sup>83</sup> OPEN SOCIETY INSTITUTE, *op.cit.*, p. 145.

## Capítulo 1: El CoAN. Referencia comparada

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

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

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

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

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

El primer Tratado –además de definir las líneas de convivencia de la radiodifusión pública y privada– incluye normas sobre la publicidad en televisión, el pluralismo y la diversidad en la televisión privada, así como la cooperación entre las Autoridades reguladoras<sup>86</sup>; contempla las posibles causas de ruptura del convenio

---

<sup>84</sup> WOLDT, R., *Germany* en OPEN SOCIETY INSTITUTE, *Television Across Europe: regulation, policy and independence*, Open Society Institute, New York 2005, p. 134

<sup>85</sup> “*Jugendmedienschutz-Staatsvertrag-JMStV* de Septiembre de 2002.

<sup>86</sup> El Tratado Interestatal sobre Radiodifusión (Staatsvertrag ubre den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. Agosto 1991, zuletzt geändert durch den 8. Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 8./15 Oktober 2004-Rundfunkstaatsvertrag-RStV) en

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

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

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

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

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

---

vigor desde el 1 de Abril de 2005, disponible (en alemán) en [http://www.alm.de/fileadmin/download/Gesetze/RSTV\\_8pdf](http://www.alm.de/fileadmin/download/Gesetze/RSTV_8pdf)

<sup>87</sup> WOLDT, R., *Germany* en OPEN SOCIETY INSTITUTE, *Television Across Europe: regulation, policy and independence*, Open Society Institute, New York 2005, p 135.

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

## Capítulo 1: El CoAN. Referencia comparada

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

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

#### 1.5.3.2.1. *Bayerische Landeszentrale für neue Medien* (BLM)

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

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

### Licencias

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

y económica, además de ofrecer un adecuado número de producciones propias y acreditar su viabilidad.

### **Garantizar el pluralismo**

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

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

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

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

### **Monitoreo de las programaciones**

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

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

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

### **Normas sobre publicidad**

## Capítulo 1: El CoAN. Referencia comparada

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

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

### **Protección de menores**

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

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

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

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

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

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

### **Transmisión técnica**

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

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

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

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

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

Las radios y televisiones privadas pueden solicitar subvenciones para la producción de series de alta calidad. Cada año, la BLM propone un tema sobre se crea grandes expectativas de que las estaciones de radio y televisión privadas lo cubran en sus servicios. Así por ejemplo, para 2006 el tema fue “generación 49+”. Para las obras que cubrieran este tema la BLM destinó aproximadamente 1.6 millones de euros en concepto de ayuda a la producción.



## Capítulo 1: El CoAN. Referencia comparada

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

### **Producciones de Radio y Televisión**

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

### **Entrenamiento y educación**

La BLM ha desarrollado un número de acciones para ayudar a que adquieran competencia profesional en los medios de comunicación. Como medida clave para la formación práctica y educación avanzada, organiza talleres y participa en instituciones de entrenamiento con recursos económicos o humanos. Además, ha establecido servicios de Radio como “M94,5” en Munich y “*afk max*” en Nuremberg y el canal de televisión “*afk.TV*” para la preparación por esta vía de nuevo staff. En 2006, la BLM dedicó un total aproximado de 900.000 euros para este tipo de medidas.

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

En el marco de sus obligaciones, la BLM atiende a la transmisión de radio y de televisión apoyando infraestructuras técnicas y nuevas tecnologías de transmisión. En 2006 se destinaron a esta tarea 2.9 millones de euros aproximadamente.

Junto a esto, las televisiones locales y regionales recibieron unos 7.5 millones de euros obtenidos de las tasas de usuarios de cable para la promoción de infraestructuras técnicas y innovaciones tecnológicas.

Baviera ha sido pionera en Alemania de las transmisiones de radio y televisión digitales.

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

Investigaciones centradas en la obtención de datos sobre las opciones y el déficit en el desarrollo de la radio y televisión comercial en Baviera.

En este sentido, se han realizado estudios de audiencias, y encuestas de opinión sobre la programación existente y sobre las demandas de programas. Además de otros estudios sobre las tecnologías de la radiodifusión.

### **Información a los consumidores**

La concesión de licencias, autorización de transmisión y el monitoreo de programas es el trabajo habitual del BLM. Y pone a disposición de los consumidores un teléfono público para expresar sus opiniones y dejar constancia de sus demandas.

Publica una guía anual *Wellenspiegel* que contiene el mapa de distribución de la radio y televisión comercial en Baviera, así como del desarrollo de infraestructuras. También una revista trimestral “*tendenz*” de carácter monográfico. Además, permite el acceso a todas sus publicaciones en su web [www.blm.de/publications](http://www.blm.de/publications)

### **Eventos**

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

### **El Consejo de los medios de Comunicación**

El Consejo de los Medios de Comunicación actúa en representación del público general asegurando un equilibrio de intereses, pluralismo y opiniones y servicios y supervisando la programación de esos servicios. Delibera sobre temas de máxima relevancia en los medios de comunicación. El Consejo elige al Presidente y los miembros del Consejo Administrativo. Decide sobre la transmisión y retransmisión de los servicios de radio y televisión autorizados por la legislación de la Comunicación bávara, aprueba directivas relativas a la organización de programas, aprueba el presupuesto anual y las cuentas y decide sobre la promoción de programas y infraestructura técnica. Sus 47 miembros representan a todos los grupos de la sociedad tienen un nombramiento por 5 años.

### **El Consejo Administrativo**

Se encarga de las finanzas y economía del BLM. Decide sobre el presupuesto y las cuentas anuales así como sobre el uso del dinero obtenido por tasas de servicios locales de Baviera de las redes de cable. Los 9 miembros son elegidos por el Consejo de Medios de Comunicación. Dos de sus miembros representan las comunidades locales y las asociaciones de la comunidad, y otros dos a los difusores comerciales.

### **El Presidente**

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

### **Financiación**

Bajo el Tratado Interestatal de Alemania, un 2% de las tasas por televisión de cada Estado se dedican a la autorización y regulación de la radiodifusión privada por la

## Capítulo 1: El CoAN. Referencia comparada

correspondiente autoridad reguladora. La BLM recibe entonces menos de un 2% de esos ingresos que se obtienen en Baviera.

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

Se encarga de la radio y la televisión privada en Hesse. Sobre los temas y los servicios de ámbito nacional coopera con las otras 14 Autoridades reguladoras en Alemania. La televisión es regulada básicamente por la Ley de Medios de Comunicación de Hesse. También aplica, el Tratado Interestatal, el Tratado para la Protección de los Menores en los medios de comunicación y las directivas europeas relevantes.

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

Las responsabilidades clave de la LPR Hesse son:

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

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

#### **Monitoreo de Programación y de servicios de Telecomunicaciones**

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

#### **Infraestructura técnica**

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

#### **Literatura sobre Medios de Comunicación y Educación en los Medios de Comunicación**

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

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

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

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

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

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

Son obligaciones de la LfM:

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

## Capítulo 1: El CoAN. Referencia comparada

- Cooperar con otras autoridades de medios de comunicación
- Promover canales abiertos de radio y televisión
- Realizar investigaciones sobre medios de comunicación
- Promover la infraestructura necesaria para surtir a todo el estado con la televisión terrestre

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

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

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

### **Derecho de queja**

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

### **Informar y asesorar**

El mandato de la LFM de asesoramiento afecta no sólo a los radiodifusores privados, sino también a las personas e instituciones que colaboran o aspiran a

colaborar en el futuro con radios o televisiones privadas en NRW (North Rhine-Westphalia). Radiodifusores, espectadores y radioyentes, así como aquellos usuarios que deseen producir programas por sí mismos a través de los canales abiertos, pueden recibir información legal, financiera o sobre aspectos técnicos. Las vías para proveer ese asesoramiento son diversas en función de los temas de que se trate: entrevistas, encuentros con ciudadanos, días de radio, talleres, encuentros con grupos específicos e información a gran escala para eventos. La información puede encontrarse también en los servicios de documentación, bases de datos y archivos de prensa de la LfM.

### **Promover y cualificar**

Radiodifusión Comunitaria: los canales abiertos son con cierta frecuencia descritos como televisiones o radios de tercer tipo. Aquí, ciudadanos y grupos sociales, asociaciones e instituciones pueden crear y difundir programas que ellos mismos han preparado para la Televisión o la Radio. La promoción de Canales Abiertos es parte de los esfuerzos realizados por la LfM para apoyar el desarrollo de las habilidades mediáticas entre usuarios de la Radio y la Televisión.

### **TV Comunitaria**

El primer canal que comenzó a retransmitir en el marco del proyecto piloto de TV por cable fue lanzado en Dortmund en 1985. El proyecto dio paso a 10 canales abiertos que actualmente operan en el Estado. En NRW (North Rhine-Westphalia) los canales abiertos no están afiliados a la LfM. Son organizaciones registradas que han obtenido licencia de la LfM. Su financiación se basa en subvenciones pagadas por la LfM: la LfM provee el equipo técnico básico y ofrece subvenciones para cubrir los gastos de operaciones. El resto del dinero proviene de los pagos de los miembros, contribuciones, patrocinio, así como de las ciudades y de las comunidades en el área donde el canal abierto difunde.

### **Radio Comunitaria**

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

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

Una de las tareas de la LfM es la realización de investigaciones sobre programación de radio, servicios de comunicación y nuevos formatos de programas. Las actividades de investigación incluyen además temas como el de la

## Capítulo 1: El CoAN. Referencia comparada

protección de los jóvenes. Desde 1990 la LfM ha encargado investigación independiente a instituciones con más de 30 proyectos científicos sobre medios de comunicación. Hasta donde le es posible, ha entrado también en proyectos relacionados con esquemas de cooperación para proyectos de investigación individuales, como por ejemplo, con otras Autoridades estatales de radiodifusión.

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

### ANEXO: WEBSITES DE LAS AUTORIDADES REGULADORAS ALEMANAS

- Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (ALM): <http://www.alm.de/>
- Bayerische Landeszentrale für neue (BLM):  
<http://www.blm.de/inter/de/pub/index.cfm>
- Hessische Landesanstalt Für Privaten Rundfunk Und Neue Medien (LPR HHesse): <http://www.lpr-hHesse.de/>
- Landersanstalt Für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM): <http://www.lfm-nrw.de/>
- Landesanstalt Für Kommunikation Baden-Württemberg (LFK):  
<http://www.lfk.de/>
- Medienanstalt Berlin-Brandenburg (mabb): <http://www.mabb.de/>
- Bremische Landesmedienanstalt (Brema):  
<http://www.bremische-landesmedienanstalt.de/>
- Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Hosltein (MA HSH):  
[http://www.ma-hsh.de/cms/front\\_content.php?idcat=8](http://www.ma-hsh.de/cms/front_content.php?idcat=8)
- Landeszentrale Für Medien Und Kommunikation Rheinland-Pfalz (LMK):  
<http://www.lmk-online.de/>

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

## BIBLIOGRAFÍA

- AUTIN, J.-L., “El Consejo Superior del Audiovisual en Francia”, en *Revista Catalana de Dret Publico* n. 34, 2007, (versión *online*) accesible en [http://www10.gencat.net/eapc\\_revistadret](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret)
- BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Las Administraciones independientes*, Tecnos, Madrid 1994.
- CARETTI, P., “El Consejo audiovisual (Autorità per le garanzie nelle comunicazioni): la experiencia italiana” en *Revista Catalana de Dret Publico* n. 34, 2007,(versión *online*) accesible en [http://www10.gencat.net/eapc\\_revistadret](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret)
- CARETTI, P., *L’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni: problemi e prospettive*, en MANETTI, M., (ed.), *Europa e Informazione*, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane 2004.
- CAREY, P. y SANDERS, J., *Media Law*, 3 ed., Thomson,Sweet & Mawell, London 2004.
- DERIEUX, *Droit de la communication*, LGDJ, 5ª edición, Paris 2008.
- EUROPEAN INSTITUTE FOR THE MEDIA, *Final Report en The information of the citizen in the EU: obligations for the media and the Institutions concerning the citizen’s right to be fully and objectively informed*, European Institute for the Media, Düsseldorf 2004.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *La autonomía de los Bancos Centrales* en “Papeles de Economía Española” n. 43, 1990.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Thompson-Civitas, 13 ed. Madrid 2006.
- GARCÍA LLOVET, E., “Autoridades administrativas independientes y Estado de derecho” en *Revista de Administración pública* n. 131, 1993.



## Capítulo 1: El CoAN. Referencia comparada

- GRANDINETTI, O, *Radiotelevisione*, en *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milán 2003.
- GRANDINETTI, O., “Principi costituzionali in materia radiotelevisiva e d.d.l. Gasparri” in *Giornale di Diritto Amministrativo* 2, 2003.
- JIMÉNEZ DE CISNEROS, J., *Los organismos autónomos en el derecho público español: tipología y régimen jurídico*, INAP, Madrid 1987.
- LEGISLATIVE COUNCIL SECRETARIAT, *Public Service Broadcasting in Germany*, Doc. IN 27/05-06.
- MAGIDE HERRERO, M., *Límites constitucionales de las Administraciones independientes*, INAP, Madrid 2000.
- MAZZOLENI, G., y VIGEVANI, G.E., *Television Across Europe: Follow-up Reports 2008, Italy*. Informe para el OPEN SOCIETY INSTITUTE.
- MAZZOLENI, G., y VIGEVANI, G.E., en *Television Across Europe. Italy*, Open Society Institute, New York 2005.
- OPEN SOCIETY INSTITUTE, *Television Across Europe: regulation, policy and independence*, Open Society Institute, New York 2005.
- RALLO LOMBARTE, A., *La constitucionalidad de las administraciones independientes*, Tecnos, Madrid 2002.
- RALLO LOMBARTE, A., “Garantía del pluralismo informativo en Francia. El Conseil Supérieur de l’Audiovisuel” en *Revista Española de Derecho Constitucional* 58, 2000, pp. 93-118.
- SALA ARQUER, J.M., “El Estado neutral. Contribución al estudio de las administraciones independientes” en *Revista española de derecho administrativo* n. 42, 1984.
- SALVADOR MARTÍNEZ, M., *Autoridades Independientes*, Ariel, Barcelona 2002.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo*, vol. I, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid 1998.
- VEDEL, Th., *Television Across Europe. France* en OPEN SOCIETY INSTITUTE, *Television Across Europe: regulation, policy and independence*, Open Society Institute, New York.
- WOLDT, R., *Germany*, en OPEN SOCIETY INSTITUTE, *Television Across Europe: regulation, policy and independence*, Open Society Institute, New York 2005.
- ZACCARIA, R., *Diritto dell’informazione e della comunicazione*, CEDAM, Padua 2002.

### Modo de citar este capítulo de libro:

AZURMENDI, A., *El Consejo Audiovisual de Navarra, una Autoridad Independiente del Sector Audiovisual. Referencia comparada* en vol.col. AZURMENDI, A. (dir.) *El Consejo Audiovisual de Navarra. Sus funciones y competencias en el contexto europeo de regulación del sector* (Consejo Audiovisual de Navarra, Pamplona 2009) pp. 15-76.



