

CONSEJOS AUDIOVISUALES AUTONÓMICOS FRENTE A LA CREACIÓN DEL
CONSEJO ESTATAL DE MEDIOS AUDIOVISUALES: COAN, CAC Y CAA
VERSUS CEMA



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

El Consejo Audiovisual de Navarra (CoAN 2002), el Consejo Audiovisual de Cataluña (CAC, 1996) y el Consejo Audiovisual de Andalucía (CAA, 2004) son las autoridades audiovisuales autonómicas que hoy por hoy existen en España. Son pocas si se tiene en cuenta que el número de Comunidades Autónomas es 17 - más las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla-. Pero hay quien defiende que son demasiadas porque, para regular la televisión, no debería añadirse nada a lo que sirve ya para regular la prensa. Sean cuales sean las opiniones, parece claro que el mapa de los Consejos audiovisuales –descentralizado o centralizado- estaba apenas esbozado cuando se ha aprobado el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA 2010) por la Ley 7/2010, “General de la Comunicación Audiovisual”.

La figura de un consejo estatal de las características del CEMA había sido muy discutida con anterioridad, en 2002, con la propuesta de UTECA al Gobierno de un borrador de ley Audiovisual que incluía un Consejo Superior de Televisión¹, y en 2006, cuando el Comité de expertos lo incluyó en su Informe al Gobierno sobre la Reforma de RTVE. Durante años se ha dudado acerca de qué ocurriría con este consejo estatal, si se crearía o si, por el contrario se dejaría que las autoridades audiovisuales autonómicas fueran ganando terreno. Ahora que se ha aprobado el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales –y con él, un mapa regulador centralizado- lo que hay son muchas dudas acerca de cómo se articularán autoridad estatal-autoridades autonómicas. Porque, por ejemplo: ¿Tiene competencias un Consejo Audiovisual autonómico sobre algún aspecto de las televisiones de cobertura estatal, en la medida en que también se difunden en su Comunidad Autónoma? ¿Y sobre la TDT que distribuye la programación de televisiones autonómicas de otras Comunidades Autónomas? ¿Qué ocurre con las empresas de cable que operan en una Comunidad Autónoma determinada, con autorización de la misma, y que transmiten la programación de las televisiones de cobertura estatal? ¿Y con los canales de televisión que se ven en directo por Internet?

2. *El reparto competencial sobre los medios de comunicación*

*Profesora Titular de Derecho de la Comunicación, Facultad de Comunicación. Universidad de Navarra.

¹ DEL CORRAL, Jorge, “La industria televisiva comercial y las autoridades reguladoras”, en *Telos*, nº 68, 2006, pp. 103-105.

El punto de partida para este análisis es el marco de reparto competencial establecido por la Constitución de 1978, en los artículos 149.1. 21 y el 149.1.27²:

Artículo 149.

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias.

(...)

21. Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.

27. Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.

El primero reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones y el segundo, el apdo. 27 del art. 149.1. fija una competencia compartida entre Estado y Comunidades Autónomas, de manera que se reserva al Estado la regulación básica del régimen de prensa, radio y televisión y se admite que las Comunidades Autónomas asuman las competencias de desarrollo de dicha materia.

Ha sido necesaria la intervención del Tribunal Constitucional para interpretar en qué consiste ese equilibrio entre regulación básica y competencias de desarrollo expresadas en el apartado 27 del art. 149.1. Así, en la Sentencia 168/1993³, Fundamento Jurídico 4, el Tribunal señaló:

“todos estos aspectos y otros de la radiodifusión conectados con las libertades y derechos fundamentales recogidos en el art. 20 CE, en los que prevalece la consideración de la radio y la televisión como medio de comunicación social mediante un fenómeno que no es sustancialmente distinto al de la prensa, encuentran un natural acomodo en el art. 149.1.27 CE a efectos de la distribución de competencias. En cambio, aquellos aspectos atinentes a la regulación de los extremos técnicos del soporte o instrumento del cual la radio y la televisión se sirven –las ondas radioeléctricas o electromagnéticas– quedan dentro de la materia radiocomunicación y, por tanto, de la competencia estatal ex art. 149.1.21 CE para ordenar el dominio público radioeléctrico”.

Y aquí estaría el nudo de las respuestas a las preguntas planteadas.

-¿Tiene competencias un Consejo Audiovisual autonómico sobre algún aspecto de las televisiones de cobertura estatal en la medida en que también se difunde en su Comunidad Autónoma?:

No las tiene de hecho, pero podría tenerlas.

-¿y sobre la TDT que distribuye la programación de televisiones autonómicas de otras Comunidades Autónomas?

Con la TDT y la distribución de la programación de televisiones autonómicas de otras Comunidades Autónomas con mayor motivo tendría competencias un Consejo Audiovisual autonómico.

-¿Qué ocurre con las empresas de cable que operan en una Comunidad Autónoma determinada, con autorización de la misma, y transmiten la programación de las televisiones de cobertura estatal?

² Sigo en este punto lo desarrollado por DE LA IGLESIA CHAMARRO, María Asunción, en el capítulo *Los Consejos Audiovisuales en las Comunidades Autónomas*, en AZURMENDI, Ana (dir.), *El Consejo Audiovisual de Navarra. Sus funciones y competencias en el contexto europeo de regulación del sector audiovisual*. CoAN, Pamplona, 2009, pp. 147-149.

³ Acerca de la constitucionalidad de la Ley de “Ordenación de las Telecomunicaciones”.

Que también está bajo la competencia del Consejo Audiovisual autonómico y por lo tanto cabría alguna intervención en cuanto a los contenidos audiovisuales que difunden.

Regular la actividad de los prestadores de servicios audiovisuales es competencia estatal, también en los aspectos de infraestructura técnica. Ahora, en lo que afecta a los servicios audiovisuales como medios de comunicación, se reconoce la competencia compartida de las Comunidades Autónomas en aquellas cuestiones de desarrollo y ejecución de la normativa básica. Es decir, desde el art. 149. 1. 27 de la Constitución, cabría una cogestión entre autoridad audiovisual estatal y autoridades audiovisuales autonómicas sobre la regulación de los medios de comunicación audiovisuales de cobertura estatal, siempre desde el reparto entre lo básico –que corresponde al Estado- y lo que es desarrollo y ejecución de lo básico, correspondiente a las Comunidades Autónomas.

3. Las vías de cooperación entre autoridades audiovisuales expresadas por las leyes audiovisuales y de los Consejos Audiovisuales vigentes en la actualidad en España: Navarra, Cataluña y Andalucía

3.1. Navarra

El Consejo Audiovisual de Navarra ejerce sus funciones y competencias sobre los medios audiovisuales que difunden su programación en la Comunidad Foral de Navarra. Como señala SALVADOR ARMENDÁRIZ, se trata de “un ámbito subjetivo limitado, que no alcanza a las emisiones realizadas ni por operadores de ámbito nacional –excepto las desconexiones autonómicas que puedan hacer en Navarra– ni a otros operadores que emiten desde otras Comunidades Autónomas pero cuyas emisiones son captadas en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra, salvo en el caso de desconexiones o emisiones limitadas sólo al ámbito foral”⁴. La Ley 18/2001 por la que se regula la actividad audiovisual en Navarra y se crea el Consejo Audiovisual de Navarra” lo expresa de esta forma:

Art. 2 la Ley foral “se aplica a los servicios de radiodifusión sonora y televisiva cuyos ámbitos de cobertura, cualquiera que sea el medio de transmisión empleado, no sobrepasen los límites territoriales de la Comunidad Foral de Navarra, incluyéndose la cobertura limitada al ámbito de la Comunidad Foral de Navarra realizadas por medios de comunicación cuyo ámbito de cobertura sea superior. También será aplicable a los servicios de radiodifusión sonora y televisiva cuya prestación se realice directamente por la Comunidad Foral de Navarra o por operadores a los que ésta haya conferido un título habilitante dentro del ámbito autonómico”.

Ni en la Ley Foral 18/2001, ni en el “Estatuto Orgánico y de Funcionamiento del Consejo Audiovisual de Navarra” se contempla una guía de actuación para colaborar con otros órganos de la Administración. La única referencia explícita es la del art. 26. 2 de la Ley Foral en la que se menciona que el CoAN puede requerir informes a modo de consulta del Consejo Asesor de Telecomunicaciones y al Consejo Asesor de

⁴ SALVADOR ARMENDÁRIZ, María Amparo, *Régimen jurídico de la actividad del Consejo Audiovisual de Navarra*, en AZURMENDI, Ana., *op.cit.* nota anterior, p. 192-193.

Radiotelevisión Española de Navarra, así como de otras instituciones y entidades. Sin embargo, por algunas obligaciones que impone la Ley Foral a todos los prestadores de servicios audiovisuales cuyos programas se transmiten en Navarra –lo hagan desde una Comunidad Autónoma fronteriza o desde una emisora con alcance nacional- hubiera sido conveniente incluir alguna previsión legal. El mejor ejemplo, el artículo 3 c) de la Ley Foral 18/2001 y el conflicto planteado con “Euskal Telebista”, la Televisión pública del País Vasco⁵:

Art. 3. Las emisiones de las entidades o concesionarios que prestan los servicios de televisión y de radiodifusión sonora deben ajustarse a los siguientes principios: (...) c) El respeto a la identidad, instituciones y símbolos de la Comunidad Foral de Navarra, presentando y representando en todo momento el territorio de la Comunidad Foral como una realidad propia y diferenciada tanto en sus aspectos gráficos como en sus descripciones, de conformidad con el ordenamiento jurídico.

3.2 .Cataluña

Aunque desde el primer momento de regular la actividad audiovisual se acordó que sólo los prestadores de servicios audiovisuales que operan en Cataluña o que dirigen su programación de forma específica para Cataluña son sujetos de las leyes catalanas sobre medios de comunicación y temas conexos⁶, tanto la Ley 22/2005, de “Comunicación Audiovisual de Cataluña” como la Ley del “Consejo Audiovisual de Cataluña”, 2/2000, manifiestan la necesidad de una cooperación entre autoridades audiovisuales –autonómicas y estatales- con el objetivo de garantizar la coherencia entre los modelos⁷ de actividad audiovisual estatal y el autonómico, en cuestiones que van desde la gestión del espacio radioeléctrico hasta el respeto, en todos los ámbitos, de la normativa audiovisual vigente en Cataluña.

3.2.1. La Ley 22/2005 de Comunicación Audiovisual de Cataluña

La Ley 22/2005, considera como una función del CAC la de comunicar a otras autoridades –habrá que presumir que se incluyen aquí las audiovisuales- las infracciones cometidas por prestadores de servicios de comunicación audiovisual a los que no pueda aplicarse la legislación catalana:

Art. 115 *Funciones del Consejo Audiovisual de Cataluña*

h) Poner en conocimiento de las autoridades competentes las infracciones que advierta respecto al cumplimiento por parte de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual u otras personas de las obligaciones establecidas por la normativa audiovisual y de la sociedad de la

⁵ SALVADOR ARMENDÁRIZ, María Amparo, *Régimen jurídico de la actividad del Consejo Audiovisual de Navarra*, en AZURMENDI, Ana, *op.cit.* nota anterior, pp. 192-193

⁶ Artículo 2.Ámbito de aplicación subjetivo.

1. Los preceptos establecidos por la presente Ley se aplican:

a) A los medios de comunicación audiovisual de la Generalidad y de los entes locales de Cataluña.

b) A los prestadores de servicios de comunicación audiovisual que utilizan el espectro radioeléctrico al amparo de una licencia otorgada por el Consejo del Audiovisual de Cataluña de acuerdo con la presente Ley.

c) A los prestadores de servicios de comunicación audiovisual que tienen su domicilio en Cataluña o bien ejercen principalmente sus actividades en ella.

d) A los operadores de redes y servicios de comunicación electrónica y a los distribuidores de servicios de comunicación audiovisuales que se dirigen al público de Cataluña, en cuanto a las obligaciones y las responsabilidades que determina la presente Ley.

e) A los sujetos no incluidos en las letras a, b y c que difunden contenidos específicamente dirigidos al público de todo o parte del territorio de Cataluña, en cuanto al cumplimiento de las obligaciones establecidas por los títulos V y VI.

⁷ Ver *Prámbulo* de la Ley, n. V.

información, cuando se trate de actividades audiovisuales no incluidas en el ámbito de aplicación de la presente Ley.

Otra de las áreas para la cooperación entre el CAC y las demás autoridades es el de la promoción del espacio audiovisual catalán. Desde la Ley de “Comunicación Audiovisual de Cataluña”, se insta a que los gobiernos y autoridades de las Comunidades Autónomas en las que se hable catalán o sean limítrofes con Cataluña cooperen:

Artículo 126. *Promoción del espacio audiovisual catalán.*

1. El Gobierno de la Generalidad debe promover un espacio audiovisual catalán, mediante convenios entre los gobiernos de todos los territorios del ámbito lingüístico catalán, con el fin de trabajar conjuntamente en aspectos de programación y de proyección internacional.

(...)

3. La Generalidad puede suscribir convenios para que los prestadores de los servicios públicos de comunicación audiovisual puedan emitir en los territorios con los que Cataluña tenga espacios radioeléctricos colindantes, así como permitir su recepción en Cataluña en concepto de reciprocidad.

3.2.2. *La Ley 2/2000 del Consejo Audiovisual de Cataluña*

La Ley 2/2000, del “Consejo Audiovisual de Cataluña” también limita su actividad a la comunicación audiovisual que se difunda de forma específica para Cataluña y en Cataluña⁸. Aunque al mismo tiempo señala como función propia promover que otras autoridades audiovisuales adopten medidas sobre los medios de comunicación audiovisual que se difundan en Cataluña, siempre que cometan alguna infracción y el CAC no tenga competencias sobre ellos:

Artículo 10. *Funciones del Consejo.*

El Consejo del Audiovisual de Cataluña, en el ámbito de su actuación, tiene las siguientes funciones:

n. Interesar de las demás autoridades reguladoras o de las Administraciones Públicas con competencia en medios de comunicación audiovisual cuyas emisiones se difundan en Cataluña y no queden sujetas a la autoridad del Consejo la adopción de las medidas adecuadas ante las conductas contrarias a la legislación relativa a la programación y publicidad audiovisuales, así como interesar del Ministerio Fiscal su actuación en los casos en que las conductas detectadas puedan ser susceptibles de sanción penal.

Está por ver la efectividad de esta función pero, al menos, la vía para asegurar cierto control sobre los medios de comunicación de otras comunidades autónomas, o de cobertura estatal cuya programación se reciba en Cataluña está planteada. Por otro lado, en la misma ley, se establece de forma general –tanto que se deja como una posibilidad sin más- la cooperación y colaboración del Consejo Audiovisual de Cataluña con otras autoridades audiovisuales:

Artículo 13. *Colaboración con otras instituciones.*

⁸ Ley 2/2000, de 4 de mayo, del “Consejo del Audiovisual de Cataluña”. Artículo 2. Ámbito de actuación.

El Consejo del Audiovisual de Cataluña ejerce sus funciones en el ámbito de la comunicación audiovisual directamente gestionada por la Generalidad o en régimen de concesión o habilitación, sea cual sea la forma de emisión y la tecnología utilizadas, así como en los supuestos en que se efectúen emisiones específicas para Cataluña y en aquellos otros en que, por aplicación de la normativa vigente, queden sometidos al ámbito de gestión y tutela de la Generalidad

(...)

2. “El Consejo puede establecer acuerdos de cooperación y colaboración con otras autoridades de regulación audiovisual y participar en los organismos correspondientes del Consejo de Europa y de la Unión Europea”.

3.3. Andalucía

Frente a las leyes audiovisuales y de los consejos audiovisuales de Navarra y de Cataluña, la Ley 1/2004, de “Creación del Consejo Audiovisual de Andalucía” tiene presente la posibilidad de una autoridad audiovisual estatal. De forma hipotética refiere que su existencia facilitaría las acciones integradas y homogéneas sobre los diferentes contenidos audiovisuales, también los que se reciben en Andalucía y sobre los que el CAA no tiene competencias:

Preámbulo de la ley. “La carencia actual de un referente similar en el ámbito del Estado complica la posibilidad -y la necesidad- de desplegar actuaciones integradas y homogéneas sobre los diferentes contenidos audiovisuales en un espacio audiovisual en el que no existen fronteras y que se caracteriza por su dinamismo y su gran repercusión social. No obstante, la Ley dota al Consejo Audiovisual de Andalucía de la flexibilidad necesaria para su coordinación con el órgano de ámbito nacional que pueda crearse en el futuro”.

Su actuación, como ocurre con las autoridades audiovisuales autonómicas se limita a los medios de comunicación audiovisual que operan en Andalucía o que difunden contenidos específicos para Andalucía⁹, pero puede extenderse de algún modo a los medios de comunicación de cobertura estatal. Sigue para esto la misma fórmula empleada por la Ley 2/2000 del “Consejo Audiovisual de Cataluña” de instar a otras autoridades audiovisuales para que adopten medidas sobre ellos cuando contravengan la legislación, además de promover la colaboración y los convenios de colaboración. La creación de un consejo estatal se da por hecho en la Ley de 2004:

Artículo 4. *Funciones del Consejo Audiovisual de Andalucía.*

Son funciones del Consejo Audiovisual de Andalucía:

11. Interesar de las Administraciones Públicas con competencias en medios de comunicación audiovisual cuyas emisiones se difundan en Andalucía y no queden sujetas a la competencia del Consejo Audiovisual de Andalucía, la adopción de medidas correctoras ante conductas contrarias a la legislación vigente en materia de programación de contenidos y emisión de publicidad audiovisuales, en los casos en que proceda.

(...)

17. Cooperar con los órganos análogos de ámbito autonómico, estatal y europeo.

(...)

20. Acordar convenios de colaboración con los organismos de control de los medios audiovisuales creados por las restantes Comunidades Autónomas y a nivel estatal.

⁹ Ley 1/2004, de “Creación del Consejo Audiovisual de Andalucía” Artículo 2. Ámbito de actuación.

1. El Consejo Audiovisual de Andalucía ejerce sus funciones en el ámbito de los medios de comunicación audiovisual de radiodifusión sonora, televisión y cualquier otro sistema de transmisión de sonido o imagen independientemente de su forma de emisión o tecnología empleada, tanto los gestionados directamente por la Administración de la Junta de Andalucía como los gestionados en virtud de cualquier título habilitante otorgado por la misma, así como aquellos otros que, por aplicación de la normativa vigente, queden sometidos al ámbito de gestión y tutela de la Administración de la Junta de Andalucía.

2. Asimismo, ejerce sus funciones, en los términos previstos en esta Ley, en relación con aquellos otros medios que realicen emisiones específicas para Andalucía respecto de las mismas.

4. *Un modelo posible para la articulación entre Consejos Audiovisuales autonómicos y el CEMA: el Consorcio de las Autoridades de los Medios de Comunicación de los Länder “Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten” (ALM) y las 14 Autoridades Audiovisuales*¹⁰

Para definir la forma de cooperar de las autoridades audiovisuales autonómicas y la autoridad audiovisual estatal, no hay un modelo único. Desde el punto de partida de la distribución de competencias sobre los medios audiovisuales que marca la Constitución de 1978, son posibles muchos modos de diseñar las sinergias entre competencias y funciones de los ámbitos autonómico y estatal. Por este motivo, se incluye una breve referencia al caso de Alemania, que representa una opción diferente a la elegida por el legislador español en la Ley 7/2010 “General de la Comunicación Audiovisual”.

En Alemania, 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. 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 2009. 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”.

Existen 14 Autoridades Estatales de Medios de Comunicación para los 16 Länder (Berlín y Brandenburgo comparten la misma) financiadas en su mayoría con un tanto por ciento del canon de televisión correspondiente a cada Estado. Están asociadas en la ALM *Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten* o Consorcio de las Autoridades de los Medios de Comunicación de los Länder. Cuentan con tres órganos encargados de gestionar la cooperación entre todas las Autoridades audiovisuales:

- 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)

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 años ochenta¹¹. 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 audiovisuales de los Länder se refiere únicamente a las radios y televisiones privadas.

¹⁰ Tema tratado en AZURMENDI, Ana, *El Consejo Audiovisual de Navarra, una autoridad independiente del sector audiovisual. Referencia comparada* en AZURMENDI, Ana., *op.cit. notas anteriores*, pp. 55-74.

¹¹ WOLDT, Raymond., *Germany* en OPEN SOCIETY INSTITUTE *Television Across Europe: regulation, policy and independence* Open Society Institute, New York, 2005, p.131.

A pesar de todo, las responsabilidades de las Autoridades Estatales de Medios de Comunicación son muy amplias¹². Conceden y revocan licencias en una tarea que afecta también a las televisiones de cobertura nacional, ya que éstas requieren de las licencias de cada Estado¹³.

El hecho de que la mayoría de los radiodifusores de Televisión difundan en todo el país, exige que las 14 Autoridades audiovisuales hagan un esfuerzo de coordinación de políticas y actividades. En este sentido, el Tratado Interestatal de Radiodifusión contiene las líneas básicas para la concesión de licencias para las televisiones, además de determinadas obligaciones del aplicante con respecto a la autoridad regional, y medidas para los canales privados de televisión de cobertura nacional que sobrepasen cierto nivel de audiencias¹⁴. Sobre la base del Tratado Interestatal, las leyes de Comunicación de los Länder establecen con más detalle los requisitos para la obtención de licencias.

Junto a la concesión de licencias, las Autoridades Estatales de Medios de Comunicación asesoran a los radiodifusores que operan en sus regiones, ejercen competencias de control sobre la concentración de los medios de comunicación, distribuyen los canales de cable, supervisan los contenidos de programación y el cumplimiento de las normas de publicidad de todas las televisiones, se encargan de promover la pluralidad y disponen de capacidad para sancionar.

5. *¿Qué modelo ofrece el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales para la cooperación con las demás autoridades audiovisuales?*

La primera referencia sobre el modelo de cooperación que ofrece el CEMA con respecto a las autoridades audiovisuales autonómicas se encuentra en el mismo inicio de la Ley 7/2010, “General de la Comunicación Audiovisual” en su art. 1:

Artículo 1. *Objeto de la ley.*

Esta Ley regula la comunicación audiovisual de cobertura estatal y establece las normas básicas en materia audiovisual sin perjuicio de las competencias reservadas a las Comunidades Autónomas y a los Entes Locales en sus respectivos ámbitos.

Se trata de una regulación básica de la actividad audiovisual –como corresponde al Estado en virtud del art. 147.1.27 de la Constitución Española- que tiene en cuenta que las Comunidades Autónomas tienen competencias en su desarrollo y ejecución –tal y como se recoge en el mismo artículo constitucional-. Su ámbito de aplicación es la comunicación audiovisual de cobertura estatal de forma exclusiva.

5.1. *Las funciones y competencias del CEMA*

¹² Informe de OPEN SOCIETY INSTITUTE, *Television across Europe*, cit. nota 9.

¹³ La coordinación de esta materia la realiza la ZAK, *Kommission Für Zulassung Und Aufsicht der Landesmedienanstalten* o Comisión de Asuntos de Regulación.

¹⁴ Las Sección 5.4 les obliga a proveer ventanas de programas regionales y, además, ofrecer espacios a radiodifusores independientes con un mínimo de 260 minutos a la semana. Esta medida es única en Europa. Aunque las televisiones privadas argumentan que este tipo de programas impuestos por ley rompen con el horario de la programación y tiene efectos negativos para sus audiencias, en *Ibidem*, p. 145.

El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales¹⁵ es una “autoridad independiente supervisora y reguladora de actividad de los medios de titularidad del Estado o que estén bajo su competencia” (es decir los medios de comunicación audiovisual de cobertura estatal) cuya finalidad es “velar y garantizar el cumplimiento de los siguientes **objetivos**, según la Ley 7/2010, “General de Comunicación Audiovisual”:

- Art. 45. “a) El libre ejercicio de la comunicación audiovisual en materia de radio, televisión y servicios conexos e interactivos (...)
- b) La plena eficacia de los derechos y obligaciones establecidos en esta Ley: en especial todo lo referente al menor.
 - c) La transparencia y el pluralismo del sector de los medios de comunicación audiovisual.
 - d) La independencia e imparcialidad del sector público estatal de radio, televisión y servicios conexos e interactivos, y el cumplimiento de la misión de servicio público que le sea encomendada”.

Objetivos que cumple mediante la realización de las **funciones** reconocidas en la Ley, (art. 47.1):

- a) Adoptar las medidas precisas para la plena eficacia de los derechos y obligaciones establecidos en esta Ley, así como de la normativa europea exigible al sector audiovisual.
- b) Aprobar el Catálogo de acontecimientos de interés general para la sociedad, previa consulta a los prestadores del servicio de comunicación audiovisual y a los organizadores de las competiciones deportivas.
- c) Recibir las comunicaciones de inicio de actividad de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual.
- d) Informar el pliego de condiciones de los concursos de otorgamiento de licencias de comunicación audiovisual que convoque el órgano competente del Gobierno, y las distintas ofertas presentadas; igualmente, el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales es competente para decidir sobre la renovación de dichas licencias, según lo establecido en el artículo 28, autorizar la celebración de negocios jurídicos sobre ellas y declararlas extinguidas, de conformidad con el régimen establecido en esta Ley.
- e) La llevanza del Registro estatal de prestadores de servicios de comunicación audiovisual.
- f) Verificar las condiciones de los artículos 36 y 37 de la Ley en materia de limitación de adquisición de participaciones entre operadores del servicio de comunicación audiovisual e informar dichas operaciones cuando, por constituir operaciones de concentración, deban ser autorizadas por la Comisión Nacional de la Competencia.
- g) Certificar la emisión en cadena por parte de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual radiofónica que así lo comunicasen, e instar su inscripción, cuando proceda, en el Registro estatal de prestadores de servicios de comunicación audiovisual.
- h) Velar por el mantenimiento de un mercado audiovisual competitivo, transparente y fiable en los sistemas de medición de audiencias, y plural.
- i) Vigilar el cumplimiento de la misión de servicio de los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual y la adecuación de los recursos públicos asignados para ello.
- j) Evaluar el efecto de nuevos entrantes tecnológicos en el mercado audiovisual, y de nuevos servicios significativos en relación con posibles modificaciones en la definición y ampliación de la encomienda de servicio público.
- k) Arbitrar, cuando así se hubiera acordado previamente por las partes, en los conflictos que puedan surgir entre los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, así como en aquellos que se produzcan entre productores audiovisuales, proveedores de contenidos, titulares de canales y prestadores de servicios de comunicación audiovisual. A estos efectos, los laudos que dicte tendrán los efectos establecidos en la Ley 60/2003, de 23 de diciembre de Arbitraje; su revisión, anulación y ejecución forzosa se acomodarán a lo dispuesto en la citada Ley.
- l) Ejercer las competencias que esta ley le confiere en relación con el cine.

¹⁵ La Ley hace referencia a la futura constitución de la Agencia Estatal de Radiocomunicación, en la Disposición adicional primera (esa Agencia se creó por la Ley 23/2003 General de las Telecomunicaciones sin que se sustanciara en algo concreto). Corresponde a esta Agencia: “la función de control del espacio radioeléctrico y de su protección activa ante la ocupación o el uso efectivo ilegal del mismo de acuerdo con los requisitos y conforme al procedimiento que se determinarán reglamentariamente”.

- m) El ejercicio de la potestad sancionadora en los términos previstos en esta ley.
- n) Velar por el cumplimiento de todas las disposiciones de esta Ley y ejercer las facultades en ella previstas para garantizar el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones reconocidas en la misma.
- o) Velar por la promoción de la alfabetización mediática en el ámbito audiovisual con la finalidad de fomentar la adquisición de la máxima competencia mediática por parte de la ciudadanía
- p) Ejercer cuantas atribuciones le atribuye esta Ley y cualesquiera otras que le sean encomendadas.

Un catálogo de funciones, muy semejante al del CAC en cuanto al número y en cómo se describen, que repite lo que los demás Consejos Audiovisuales autonómicos tienen atribuido en su Comunidad Autónoma.

Son **potestades y facultades** del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (art. 48):

1. Dictar las disposiciones y actos precisos para el adecuado ejercicio de las competencias que le atribuye la presente Ley y para el desarrollo de aquellas normas que le habiliten expresamente al efecto. Las disposiciones adoptarán la denominación de «Instrucción» cuando tengan carácter vinculante, y de «Recomendación» en caso contrario.
2. Requerir a los prestadores del servicio de comunicación audiovisual los datos necesarios para comprobar el cumplimiento de sus obligaciones. La información obtenida será confidencial y no podrá ser utilizada para fines distintos a los previstos en la legislación audiovisual.
3. Realizar inspecciones, a cuyo efecto, el personal dependiente del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales tiene la condición de autoridad pública.
4. Requerir el cese de aquellas prácticas que contravengan las disposiciones establecidas en esta Ley y sus normas de desarrollo.
5. Adoptar las medidas provisionales necesarias para garantizar la eficacia de sus resoluciones en los términos previstos en el artículo 72 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.
6. Instruir y sancionar las conductas tipificadas como infracciones en esta Ley cuando se produzcan en el mercado audiovisual estatal.

En la relación de objetivos, funciones y potestades del Consejo Estatal Audiovisual no hay ninguna referencia a “coordinar” con otras autoridades los modelos audiovisuales que puedan superponerse en algunas Comunidades Autónomas. Tampoco la Ley “General de la Comunicación Audiovisual” menciona ningún organismo con el fin de promover la coherencia del sistema audiovisual –como dice la Ley del “Consejo Audiovisual de Cataluña”- o las acciones integradas y homogéneas –en terminología de la Ley del “Consejo Audiovisual de Andalucía”- sobre la materia.

5.2. *La articulación de las relaciones entre el CEMA y otras Autoridades audiovisuales*

La Ley 7/2010, “General de la Comunicación Audiovisual” reconoce las autoridades audiovisuales autonómicas, tanto las que existen como las que puedan crearse en el futuro. Atribuye al Consejo Estatal de Medios Audiovisuales una tarea de asesoramiento a las autoridades audiovisuales que lo soliciten, además de una misión de cooperar con ellas mediante el instrumento de **los convenios de colaboración** (art. 47.2 y 3):

Art. 47.2 El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales asesorará a las Cortes Generales, al Gobierno, a los organismos reguladores y, a petición de ellas, a las autoridades audiovisuales independientes autonómicas en las materias relacionadas con el sector audiovisual”

Art. 47.3. “El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales podrá coordinar su actividad con las autoridades audiovisuales europeas y autonómicas, con las que a tal fin suscribirá convenios de colaboración, con especial atención al principio de eficiencia y economía administrativa.

Conocer la naturaleza de estos convenios de colaboración - en qué consisten, que capacidad vinculante tienen, qué sujetos pueden firmarlos - da la clave para caracterizar las relaciones entre el CEMA y las autoridades autonómicas. Con la lectura del art. 47.3 de la Ley 7/2010, “General de la Comunicación Audiovisual” se obtiene una primera idea de igualdad entre ambos tipos de autoridades. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional lo confirma en un supuesto de conflicto de competencias entre Comunidades Autónomas y Estado¹⁶, con la STC 102/1995, que incide en el carácter de igualdad que implica la coordinación entre administraciones:

“No haría falta, en principio, advertir que la cooperación, consistente en aunar esfuerzos, y la coordinación, cuya esencia es la unidad de actuaciones, no significan dirección o gestión, ni tampoco por tanto ejecución, por moverse en una dimensión formal, no material y en un plano horizontal, ajeno a cualquier tentación de jerarquía o verticalidad. La eficiencia o la eficacia exigible de la actividad administrativa conducen directamente a la coordinación como principio funcional y, por tanto, organizativo de las Administraciones públicas (artículos 31.2 y 103 CE) (Fundamento jurídico 30).

Por lo tanto estos convenios de colaboración se desarrollan entre iguales, sobre temas que interesan a dos o más sujetos públicos, quienes, a su vez, tienen independencia para gestionarlos. Responden a un esquema de cooperación, útil para el funcionamiento de un Estado descentralizado¹⁷. Los objetivos que se pretenden cubrir mediante los convenios de colaboración van desde la prestación de asistencia recíproca entre Administraciones a solucionar los conflictos por la distribución de competencias entre ellas¹⁸ o coordinarlas de forma voluntaria.

Entre los principios que informan los convenios de colaboración está, en opinión de MANTECA VALDELANDE, el de “una actitud de respeto al ejercicio de competencias atribuidas a otras Administraciones, que impone a cada una de ellas la ponderación, al gestionar sus tareas, de los intereses públicos situados en el ámbito competencial de las demás, y que aconseja la consulta, la deliberación y la audiencia recíprocas”¹⁹.

Este es el camino abierto para la coordinación Comunidades Autónomas-Estado en materia audiovisual con el inicio de andadura del CEMA.

¹⁶ Se trataba de la materia de medio ambiente.

¹⁷MANTECA VALDELANDE, Víctor, “El Convenio de colaboración entre administraciones públicas como instrumento de eficacia y eficiencia”, en *Actualidad Administrativa*, Tomo I, nº 2, 2009, p. 5: El convenio entre Administraciones públicas parece haberse convertido en la técnica de colaboración por excelencia. En nuestro sistema descentralizado de organización del poder público, con diversas instancias territoriales que gestionan sus tareas con independencia, convenir para dar solución a asuntos que interesan a dos (o más) sujetos públicos parece mostrarse como el expediente que mejor se ajusta a la relativa igualdad en la que se sitúan dichos sujetos unos frente a otros. El número de los convenios que se celebran anualmente entre el Estado y las Comunidades Autónomas (por citar un ejemplo sobre el que existen datos precisos), que se cuentan por centenas, y la cuantía de los recursos económicos, procedentes de los respectivos presupuestos, comprometidos a través de ellos, hablan ya de una técnica consolidada, de una forma de administrar asuntos de interés común.

¹⁸ *Ibidem*, p. 6: mediante la “interpretación determinada de un concreto título competencial problemático, bien acordado la delegación o la encomienda de funciones de una parte a favor de la otra (a veces para evitar las disfunciones que, en ausencia de acuerdo, se derivarían de una duplicidad de órganos administrativos en un mismo ámbito material (...)).”

¹⁹ *Ibidem*.

6. *Un apunte crítico*

Los Consejos Audiovisuales de Navarra, Cataluña y Andalucía, se adelantaron al Estado para ocupar su propio espacio regulador sobre la actividad audiovisual. En el caso de Cataluña la ventaja fue 14 años, 8 por parte de Navarra y 6 por parte de Andalucía.

El estatuto jurídico de la televisión²⁰ en el que se movieron estas iniciativas – entre 1996 y 2004- representaba una anomalía desde cualquier punto de vista, en el sentido de que la televisión –toda la televisión- era un servicio público esencial cuyo titular era Estado. Algo que se mal-justificaba con el argumento de que las ondas radioeléctricas constituían un bien escaso y, en consecuencia, eran de dominio público.

Esta idea sólo se comenzó a abandonar a partir de 2006, gracias a la Ley 17/2006, de “La radio y la televisión de titularidad estatal”. Por el título de la disposición legal se intuía –no se daba pie a más en el texto- que existen radios y televisiones que no son de titularidad estatal. Pero no ha sido hasta 2010, con la “Ley General de Comunicación Audiovisual” cuando la televisión se ha desembarazado de tal asignación pública –con la excepción de la digital terrestre que sí continúa utilizando el espacio radioeléctrico.

En definitiva: a las Comunidades Autónomas, entre 1980 –fecha de aprobación del Estatuto de la Radio y la Televisión- y 2004, sólo les había quedado la gestión de las Televisiones públicas autonómicas y las concesiones de las televisiones locales, que es lo que regulan las leyes audiovisuales autonómicas. El cable, que hubiera sido una vía para liberalizar la televisión, tampoco ayudó para cambiar el contexto jurídico del medio de comunicación, porque en todos los pasos dirigidos a liberalizar el cable, siempre se ha excluido el medio televisivo²¹. Lo que ocurre es que en seis años -2004 a 2010- la transición digital de la televisión rompe las coordenadas en las que se había encasillado jurídicamente al medio. No sólo es la televisión digital terrestre, es también la televisión IP, la televisión de movilidad, y la televisión por cable.

La Ley 7/2010 “General de la Comunicación Audiovisual” reserva para el CEMA el espacio legal en el que los Consejos audiovisuales autonómicos no habían podido entrar –el de las televisiones privadas de cobertura estatal-. Tal y como la Ley de 2010 lo perfila, el Consejo Estatal es el regulador por antonomasia de estos operadores televisivos. A los demás tipos de televisión la Ley se limita a mencionarlos y en cuanto a la televisión pública su añadido consiste en concretar más su misión de servicio público²².

En cualquier caso, para cumplir con los principios de eficiencia y economía administrativa el modelo de Alemania parecía más adecuado. Se podía haber evitado una autoridad central; hubiera sido suficiente con crear órganos de negociado entre las autoridades regionales para los asuntos de dimensión estatal. Porque la televisión no sólo se distribuye por ondas hertzianas y, por lo tanto, ese esquema de Comunidad Autónoma con competencias exclusivas sobre televisiones autonómicas y de Estado con

²⁰ La radio también compartía esta definición.

²¹ La última ocasión con la Ley 32/2003 General de las Telecomunicaciones.

²² El control sobre la televisión pública tiene la novedad de que el CEMA evaluará si los nuevos servicios de los operadores públicos a) se ajustan a la misión de servicio público b) alteran la competencia del mercado audiovisual.

competencias exclusivas sobre televisiones con cobertura estatal se rompe con la televisión IP, con la televisión móvil y con la televisión por cable.

Parece poco probable que el CEMA haya salido contra la voluntad de las televisiones privadas de cobertura estatal, sobre todo si se consideran los más de 5 años de trabajo empleados para sacar adelante la Ley 7/2010, “General de Comunicación Audiovisual”, durante los cuales se han multiplicado las consultas a los prestadores audiovisuales. Quizás la razón más fuerte que explica la creación del CEMA es que las grandes televisiones privadas encuentran más seguridad en un único interlocutor central que en 17 autonómicos, y que al final, hayan visto en el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales un instrumento para lograr un trato de igualdad con los operadores televisivos públicos, hasta ahora su competencia más desleal.

Queda por ver si crecerá el número de leyes audiovisuales autonómicas y de Consejos Audiovisuales, cuál será el contenido de esas leyes, cuál será la realidad de los convenios de colaboración, y sobre todo, la gran incertidumbre: en qué tipo de institución se convertirá el recién creado Consejo Estatal de Medios Audiovisuales.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AZURMENDI, A., *El Consejo Audiovisual de Navarra, una autoridad independiente del sector audiovisual* en AZURMENDI, A. (Dir.), *El Consejo Audiovisual de Navarra. Sus funciones y competencias en el contexto europeo de regulación del sector audiovisual* (CoAN, Pamplona 2009), pp. 15-74.
- DE LA IGLESIA CHAMARRO, M.A., *Los consejos Audiovisuales en las Comunidades Autónomas* en AZURMENDI, A. (Dir.), *El Consejo Audiovisual de Navarra. Sus funciones y competencias en el contexto europeo de regulación del sector audiovisual* (CoAN, Pamplona 2009) pp. 145-169.
- DEL CORRARL, J., *La industria televisiva comercial y las autoridades reguladoras* en “Telos”, n. 68 (2006) pp. 103-105.
- MANTECA VALDELANDE, V., *El Convenio de colaboración entre administraciones públicas como instrumento de eficacia y eficiencia* en “Actualidad Administrativa” Tomo 1, n. 2 (2009).
- SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A., *Régimen jurídico de la actividad del Consejo Audiovisual de Navarra* en AZURMENDI, A., (Dir.), *El Consejo Audiovisual de Navarra. Sus funciones y competencias en el contexto europeo de regulación del sector audiovisual* (CoAN, Pamplona 2009) pp. 189-236.
- WOLDT, R., *Germany* en OPEN SOCIETY INSTITUTE, *Television Across Europe: regulation, policy and independence* (Open Society Institute, New York 2005).

Modo de citar este artículo:

AZURMENDI, A., *Los Consejos Audiovisuales autonómicos ante la creación del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales: CoAn, CAC y CAA versus CEMA* en RODRÍGUEZ VIRGILI, J., (ed.) *Un Renacentista del siglo XXI. Homenaje al Profesor Pedro Lozano Bartolozzi* (Eunsa, Pamplona 2010) pp. 123-142.