La industria televisiva comercial y las autoridades reguladoras

POR **JORGE DEL CORRAL**

Informe para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado,

UTECA ha venido exponiendo desde su constitución en 1998 la necesidad de que se cree un regulador independiente de los grupos de empresas públicos y privados que conviven en el mercado de la televisión. Así ocurre en otros mercados liberalizados, y no hay razón para que no se imponga en el mercado del audiovisual.

Es la forma de garantizar un trato indiferenciado a operadores privados y públicos, y certificar que estos últimos no disfruten de situaciones de ventaja respecto de los primeros. Dichas situaciones pueden propiciarse a través de distintos medios, como pueden ser el establecimiento de normas especiales para que rijan su comportamiento, o dispensándoles del cumplimiento de las normas al no establecer ninguna sanción especial en caso de que las infrinjan.

Dicho organismo regulador independiente deberá garantizar, entre otros aspectos, criterios exhaustivos de interpretación de las normas y así pareció entenderlo también el ?Consejo de Sabios? en su estudio publicado en febrero de 2005. En la página 144 se considera «ineludible la creación, de forma imperativa y urgente, de una autoridad audiovisual independiente, tanto por su trascendencia sobre la radiotelevisión pública estatal como por las implicaciones que encierra para la ordenación y reproducción armónica del conjunto del sistema audiovisual español».

El ?Consejo de Sabios? propuso que la elección de sus consejeros se realice mediante mayorías reforzadas del Congreso de los Diputados, que los consejeros reúnan un perfil adecuado al desempeño de sus funciones, garantizándose también su independencia mediante

Fundación Telefónica
Telefónica

un régimen estricto de incompatibilidades y un mandato superior a la duración de una legislatura, y que la financiación del organismo se realice mediante tasas impuestas a los organismos de radiodifusión sobre los que ejerzan competencias.

UTECA presentó al Gobierno, en mayo de 2002, un borrador de Ley General de Televisión que pretendía solventar muchos de los problemas derivados de la caótica regulación del audiovisual en España. En dicha propuesta se formuló un modelo de organismo regulador nacional, que se denominó ?Consejo Superior de Televisión?, y que se inspiraba en las proposiciones de ley para la creación de esta autoridad independiente presentadas por distintos grupos parlamentarios, en especial por CiU, y en la normativa sobre la CMT.

La propuesta de UTECA era también fruto del estudio de las funciones y la composición de otros organismos reguladores. Los rasgos esenciales de la propuesta de Consejo presentada por UTECA son:

· El Consejo Superior de Televisión sería un organismo de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, adscrito al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

· Debía estar sujeto a las disposiciones del proyecto de Ley que se presentaba al Gobierno, y a las disposiciones de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de procedimiento administrativo común. El personal estaría vinculado al mismo por relación laboral.

· Tendría plena autonomía para el cumplimiento de los siguientes fines y funciones:

o Salvaguardar las condiciones de competencia efectiva en el mercado televisivo y velar por el cumplimiento de cualesquiera normas reguladoras de los contenidos televisivos en relación con los servicios televisivos, públicos o privados, de cobertura nacional y supranacional.

o Para procurar dicha salvaguarda, el Consejo:

§ Fomentará y amparará la autorregulación, siendo su principal vocación el impulso de todo tipo de iniciativas autorreguladoras.

§ Asesorará al Gobierno y a las Cortes en materias relacionadas con la legislación y regulación del sector televisivo.

§ Emitirá informes preceptivos en los procedimientos de adopción de las disposiciones reglamentarias en materia de televisión.

§ Presentará ante las Cortes un informe anual que evalúe el desarrollo, los problemas y las dificultades del sistema televisivo, con especial atención a sus contenidos y al estado de opinión ciudadana.

Fundación Telefónica
Telefónica

§ Adoptará las normas reglamentarias e instrucciones en los supuestos en que sea competente (por analogía con otras Administraciones independientes y las Agencias que tienen poder reglamentario en algunas materias ?publicidad, programación?).

§ Funciones de inspección y control del cumplimiento de las leyes y funciones de sanción en caso de constatarse incumplimientos.

§ Poner en conocimiento del Servicio de Defensa de la Competencia los actos, acuerdos, prácticas o conductas de los que pudiera tener noticia y que pudieran ser contrarios a la competencia.

§ Denunciar ante el órgano correspondiente de la Unión Europea posibles financiaciones de las televisiones públicas contrarias a las disposiciones del Tratado.

§ Presentar un informe anual sobre el cumplimiento de la regulación televisiva por parte de las Comunidades Autónomas.

§ Acordar convenios de colaboración con los organismos independientes de control de los operadores televisivos dependientes de las Comunidades Autónomas o con la autoridad u órgano de las mismas encargado de la inspección, control y sanción de las disposiciones de ley.

§ Solicitar a los anunciantes el cese o rectificación de la publicidad ilícita.

o La composición del Consejo será la que sigue:

§ Estará al cargo del ejercicio de sus funciones un Consejo compuesto por un presidente y un vicepresidente que serán nombrados por el Gobierno, a propuesta de los Ministros de Presidencia y de Industria, entre personas de reconocida competencia profesional en el sector televisivo.

§ Cinco consejeros nombrados conjuntamente por los Ministros de Presidencia y de Industria, entre personas de reconocida competencia profesional en el sector televisivo. Su mandato no será inferior a 5 años ni superior a 7.

§ El Consejo designará un secretario no consejero que actuará con voz, pero sin voto.

§ El presidente, vicepresidente y los consejeros cesarán en su cargo por renuncia aceptada por el Gobierno, expiración del término de su mandato o por separación acordada por el Gobierno previa instrucción de expediente por el Ministro de la Presidencia, por incapacidad permanente en el ejercicio del cargo, incumplimiento grave de sus obligaciones, o condena por delito doloso o incompatibilidad sobrevenida.

§ El Gobierno dictará un reglamento sobre el régimen interior del Consejo.
UTECA proponía, igualmente, la creación de un Comité Consultivo de Televisión que, presidido

Fundación Telefónica
Telefónica

por el Ministro de Industria, Turismo y Comercio, se constituya como máximo órgano asesor del Gobierno en materia de televisión. Sus funciones serían el estudio, deliberación y propuesta en todas las materias relativas a la televisión, así como informar los asuntos que el Gobierno le solicite o los que se aborden por propia iniciativa del Comité.

El informe del Consejo consultivo será preceptivo en todas aquellas iniciativas reglamentarias o legislativas que afecten directa o indirectamente a los operadores de televisión.

Bien, hasta aquí la idea de UTECA. Veamos ahora la opinión que nos merece el anteproyecto de Ley de creación del Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales, bien alejado, en muchos aspectos, al que propuso UTECA en 2002.

Contenido básico de la regulación

– El Consejo se encarga de la supervisión del sector audiovisual «en el ámbito de las competencias del Estado» (artículo 1).

– Sus funciones más relevantes para la televisión privada son:

a) El reconocimiento de potestad normativa, que se expresa a través de ?circulares?: artículo 3.b).

b) Las grandes potestades de inspección y sanción: artículo 3.h) y l). Las sanciones pueden ser de hasta un millón de euros, según se establece en otro de los proyectos de ley.

c) La posibilidad de adoptar medidas cautelares (no judiciales sino administrativas): artículo 3.2.

d) Legitimación para ejercer acciones judiciales, y especialmente las acciones de cesación y rectificación: artículo 3.3.

e) Funciones arbitrales y de mediación para resolver controversias entre editores independientes y servicios de difusión, y entre éstos y consumidores y usuarios: artículo 3.m).

– Organización y funcionamiento:

Ø Seis miembros designados por el Gobierno, a propuesta del Congreso de los Diputados aprobada por dos tercios de la Cámara.

Ø Seis años de mandato, no pudiendo ser reelegidos.

– Financiación básica a través de una tasa que crea la nueva norma.

Fundación Telefónica
Telefónica

– Se constituirá en el plazo máximo de cuatro meses a partir de la fecha de entrada en vigor de la Ley.

Problemas y críticas esenciales

1. Quedan fuera de la intervención del Consejo todas las televisiones autonómicas y las locales, que serán competencia de los Consejos autonómicos o de las Consejerías correspondientes.

2. No se establece ninguna fórmula federativa, de coordinación o de integración con los Consejos audiovisuales territoriales.

3. La designación por el Congreso asegura la completa mediatización partidista de la elección de los miembros del Consejo (UTECA había propuesto la designación por el Gobierno; aunque se utilice una fórmula mixta, no hay un solo país de nuestro entorno en el que el Gobierno no pueda designar a todos o a una parte significativa de los miembros de la autoridad audiovisual).

4. Las potestades normativas que se le atribuyen aparecen en la Ley muy indeterminadas. La cuestión es extremadamente preocupante porque pueden utilizarse para regular los contenidos de la televisión (artículo 3.2), incluso los de contenido publicitario. Asimismo, pueden usarse para concretar las infracciones y sanciones que se pueden imponer a las empresas.

5. Sus atribuciones en materia de vigilancia de la transparencia del sector y de garantía de la libre competencia pueden resultar reduplicativas de las que ostentan el Servicio y el Tribunal de Defensa de la Competencia.

6. Es incorrecta técnicamente la atribución de la competencia para adoptar medidas cautelares para hacer efectivas sus resoluciones. Para esta finalidad tiene, como toda autoridad pública en España, potestades de ejecución forzosa.

7. Por razones similares, es improcedente reconocer una legitimación especial para ejercer acciones de cesación y de rectificación. Estas últimas porque la legitimación ordinariamente corresponde a la persona, física o jurídica, directamente afectada por una información. Las acciones de cesación, porque sólo deben estar, si se mantienen, a disposición de los particulares cuyos derechos resulten vulnerados, pero no de las autoridades públicas que tienen otros medios y competencias para evitar programas o contenidos contrarios a la legalidad.

8. La supervisión, inspección y control de la televisión pública no se atribuye al Consejo estatal, lo cual determina una diferente aplicación de los criterios de intervención, medidas cautelares y sanciones.

Fundación Telefónica
Telefónica

Fundación Telefónica

Telefónica