

LEY GENERAL DEL AUDIOVISUAL



Miriam Ortiz Langa
Estefanía Murillo Olmos
Miriam Chueca Barrio
Derecho y deontología de la información
José Luis Bermejo Latre
Universidad de Zaragoza
Grado de Periodismo 2008 – 2009

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| 1. INTRODUCCIÓN | 2 |
| 2. ANTES DEL PROYECTO DE LEY GENERAL DEL AUDIOVISUAL..... | 5 |
| ¿Desde cuándo se espera esta Ley? | 6 |
| Los objetivos de estas leyes serán:..... | 6 |
| ¿Qué abordará principalmente? | 7 |
| 3. DESPÚES DEL ANUNCIO DE LA CREACIÓN DE LA LEY GENERAL DEL AUDIOVISUAL | 10 |
| Se creará un Consejo del Audiovisual | 10 |
| Fijará definitivamente el apagón analógico..... | 10 |
| Dará luz verde a la concentración empresarial..... | 11 |
| Permitirá la venta y arrendamiento de canales..... | 11 |
| Contemplará la televisión portátil..... | 12 |
| Reforma de la televisión pública | 12 |
| Se definirán sus funciones | 12 |

1. INTRODUCCIÓN

La Ley General del Audiovisual es un proyecto hoy, pero también lo era hace tres años cuando se comenzó a hablar de ella.

Aparentemente se aprobaría a mediados de 2006, aunque no fue así, el anteproyecto (del que solo hemos podido acceder a una pequeña parte) hablaba de la creación de servicios de difusión comunitarios de radio y televisión de ámbito local sin ánimo de lucro, sólo con el objetivo de ofrecer contenidos de carácter no comercial dirigidos a atender las necesidades sociales y culturales. Todo ello a través del otorgamiento de licencias con unos [requisitos](#).

En la red tampoco se sabían cosas fijas sobre el tema, así que recurrimos a las fuentes principales. Como no sabíamos donde estaría el proyecto empezamos preguntando en el Senado, de ahí nos remitieron al Congreso, aquí, tampoco sabían nada y nos mandaron al Ministerio de Industria y de este ministerio nos remitieron a Moncloa. Nuestras investigaciones no sirvieron de mucho ya que nadie nos explicaba nada y únicamente nos remitían de un sitio a otro. Por ello no nos quedó otro remedio que abandonar la búsqueda y limitarnos a encontrar noticias que hablaran del tema.

La sorpresa fue, cuando viendo la televisión el día 14 de abril en una reunión con el grupo socialista, José Luis Rodríguez Zapatero confirmó que era uno de los nuevos proyectos de este tramo de legislatura.

Solo unos meses antes de la noticia, sabíamos pequeñas directrices de lo que podía llegar a ser esta ley:

- La renovación automática de las licencias de televisión por periodos de 15 años (la ley de 1988 establecía 10 y dejaba esa renovación en manos del Gobierno) y autoriza la venta y el arrendamiento de las licencias.

- El texto endurece el régimen de sanciones para los canales que no cumplan con sus obligaciones de inversión en cine, rebasen los topes publicitarios o contraprogramen sin justificación.

- También contempla la creación de un Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA), una autoridad independiente encargada de velar por "la transparencia y el pluralismo" de los medios de comunicación y de garantizar la "independencia e imparcialidad" de RTVE.

- El texto que se está debatiendo no entra a regular el régimen de financiación de las televisiones públicas, asunto sobre el que los operadores privados se muestran inflexibles. Exigen severas restricciones a TVE y a las autonómicas a la hora de acceder al mercado publicitario.

En este año, y de forma atropellada se aprobó un [Real Decreto-ley de 23 de febrero, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones](#):

- Suprime el límite actual del 5% en las participaciones cruzadas entre compañías siempre que la audiencia media acumulada de los operadores no supere el 27% de la audiencia total.

- Se permitirá la fusión de dos operadores del sector de la televisión si no superan esta cuota de audiencia y siempre que se garantice la existencia de tres compañías privadas de ámbito estatal con dirección editorial distinta.

Y por fin, ya el 14 de abril, durante un encuentro con el Grupo Parlamentario Socialista, Zapatero avanzó una restricción publicitaria de gran envergadura que se incluirá en la Ley General del Audiovisual: un texto sobre el que trabajan la vicepresidenta del Gobierno y el Ministerio de Industria. Esta norma servirá para trasponer la directiva comunitaria sobre la venta y arrendamiento de licencias y regulará la televisión en movilidad, la comunitaria y la alta definición. También abrirá la puerta a un Consejo de Medios Audiovisuales.

- **Ley de impulso de la TDT:** El Gobierno de Zapatero que se estrenó en febrero de 2005 con una *ley de medidas urgentes para el impulso de la TDT, la liberalización de la televisión por cable y el fomento del pluralismo*, esta ley suprimió el límite de tres canales para dejar entrar a La Sexta y Canal+ pasó a emitir en abierto las 24h.
- **La nueva RTVE.** En mayo de 2006, el Congreso aprobó la ley de reforma de la televisión pública, que liquidaba el Ente Público y daba la bienvenida a la Corporación RTVE. A partir de entonces, su presidente es elegido en el Parlamento por mayoría cualificada, en lugar de ser nombrado directamente por el Gobierno.
- **Menos publicidad.** Desde 2008, TVE está obligada a emitir menos anuncios que las televisiones privadas. El Gobierno impuso a la cadena estatal un máximo de 11 minutos de publicidad por hora de emisión (frente a los 12 de las privadas). En 2009 el tope son 10 minutos y para 2010 estaba previsto un límite de 9.
- **Fusiones.** A través de un real decreto ley, el Ministerio de Industria suprime en febrero de 2009 las restricciones para participar en más de una cadena privada. Deja sin efecto el límite del 5% y propicia las fusiones entre operadores. Con un único freno: que entre las dos cadenas no sumen más del 27% de la audiencia en el momento de la concentración. La falta de apoyos parlamentarios obliga al Gobierno a tramitar este texto como proyecto de ley
- **TDT de pago.** Industria, con Miguel Sebastián al frente, anuncia el pasado 8 de abril que las televisiones privadas pueden solicitar autorización para ofrecer TDT de pago. Pocas horas después rectifica y aclara que este tipo de emisiones requiere un acuerdo previo del Consejo de Ministros

2. ANTES DEL PROYECTO DE LEY GENERAL DEL AUDIOVISUAL

El panorama legislativo audiovisual español no puede ser más confuso. Actualmente, están en vigor diferentes normas, de distintas épocas: Ley del Tercer Canal (1983); Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (1987); primera Ley del Satélite (1992); Ley de Telecomunicaciones por Satélite, Cable y Televisión Local (1995); Ley de Acceso Condicional (1997); Ley de la Televisión y Radio Digital Terrestre (1997); Ley de Liberalización de las Telecomunicaciones (1998).

Pero en nuestro país, no existe un modelo de radio y televisión generalizado en el que se pueda basar el sector. Ese es, precisamente, el objetivo de la Ley General Audiovisual que pretende aprobar y poner en vigor el Gobierno de España en poco tiempo. Hace también falta un organismo estatal supervisor del audiovisual, que sea independiente, como el Consejo Audiovisual de Cataluña (CAC). Algunos también piden revisar los contratos en exclusiva de las plataformas de pago, ahora, con la llegada de la "fusión" de las plataformas. Y no hablemos de la televisión digital terrestre, cuyo desarrollo está directamente ligado a un nuevo marco audiovisual.

Al comienzo de este trabajo las cosas no podían estar más enrevesadas. Tan sólo algunos puntos se podían vislumbrar como claves dentro de esta Ley. Se hizo complicado ya que todos los documentos que íbamos encontrando no dejaban nada en claro; sobre todo muchos grupos de protesta y que exigían que no cayese en el olvido este proyecto.

Y es que los orígenes vienen de largo. Cómo ya sabemos la legislación actual en el marco del audiovisual está hecha a retazos, muchos puntos se han quedado obsoletos y existen vacíos que aprovechan algunas televisiones, por ejemplo, para poder existir o sacar beneficios.

¿Desde cuándo se espera esta Ley?

Desde la pasada legislatura el PSOE viene prometiendo la regulación del anteproyecto de la Ley Audiovisual. Incluso hemos hallado noticias en las que se afirma que el gobierno dice que se aprobará, dando fechas inclusive, desde el 2005. Como en la que aparece en la página web “Por el derecho a la comunicación digna” de Julio de 2005 donde se dice lo siguiente: *“El proyecto de Ley llegará al Congreso en septiembre y será aprobada sobre mediados de 2006.* ¹ O en la página Lukor.com, donde se recogen las declaraciones (aquí ya con nombres y apellidos) del secretario de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, Francisco Ros, que afirmaba (en Marzo de 2005) que el anteproyecto de la ley sería presentado antes del verano. Además destacamos algunas de las palabras de Ros con respecto a ello: *“El planteamiento que hacemos para esta ley es el de reunir, en una única norma, el régimen jurídico de todos los servicios de radio y de televisión, editores de canales y titulares de servicios de difusión, con exclusión de la industria independiente de producción de contenidos audiovisuales”* ²

Mientras tanto el panorama audiovisual español ha ido cambiando y modificándose, pero la tan ansiada Ley aún no llega. Las fechas se retrasaban una y otra vez y al final nos topábamos con alguna regulación que otra (reforma de TVE, aparición de Cuatro y La Sexta,...), es decir parches que hacían más liso el estado de nuestras leyes sobre todo en cuanto a televisión.

En la página del Gobierno de España, acerca de la Ley General Audiovisual y la Ley de Creación del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, podemos encontrar lo siguiente:

Los objetivos de estas leyes serán:

- Articular una regulación básica y homogénea del conjunto del sector: se unifica en un solo cuerpo legal toda la regulación de la radio y la televisión,

¹ (Comunicación Digna, 2005)

² (Lukor, 2005)

eliminéndose las asimetrías regulatorias entre los distintos operadores en función de sus ámbitos de cobertura o diferentes tecnologías de transmisión, adaptando la nueva normativa comunitaria (Directiva de servicios de comunicación audiovisual) e incorporando las nuevas realidades tecnológicas.

- Fomentar la libre competencia y el pluralismo: se establece un modelo de mercado abierto y en competencia para los operadores privados. Además, se define la misión del servicio público de televisión como específica y distinta y se atribuye a las cadenas públicas.
- Dotar de organismos reguladores independientes al sector: se crea el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales. Además, se insta la creación de organismos reguladores independientes de ámbito autonómico.

Beneficiarios

Los operadores del sector audiovisual (difusores, editores, anunciantes, proveedores de contenidos, etc) resultarán beneficiados de la ordenación del sector que se llevará a cabo con ambas leyes. Además, se reforzarán los derechos de los ciudadanos y se mejorará la protección de los menores frente a las comunicaciones audiovisuales. Asimismo, se introducirán medidas que garanticen la accesibilidad de los servicios audiovisuales.

Estado

Se elevará al Consejo de Ministros un anteproyecto de Ley General Audiovisual, así como un anteproyecto de Ley de Creación del Consejo de Medios Audiovisuales.

Vamos, que lo que leemos es algo muy general que no aclara gran cosa.

¿Qué abordará principalmente?

- Existencia de **Servicios de difusión Comunitaria y Servicios de difusión de proximidad** destinados a emisoras de radio y televisión sin ánimo de lucro. Según aparece recogido en el Capítulo 3 en los Artículos 18 y 19 del Anteproyecto de la Ley General Audiovisual:

1. *Tienen la consideración de comunitarios los servicios de difusión de radio o de televisión de ámbito local sin ánimo de lucro que, utilizando el dominio público planificado para los servicios de interés general, queden reservados para entidades privadas sin fines de lucro, con objeto de que éstas puedan ofrecer contenidos de carácter no comercial dirigidos a atender las necesidades sociales, culturales y de comunicación específicas de comunidades y grupos sociales en ese ámbito local.*³

(Acerca de este punto es el único dónde hemos encontrado que esté integrado dentro del Anteproyecto, ya que éste no se encuentra disponible al no estar aprobado. Tan sólo de esta manera parcial hemos podido ver algo).

- **Inversión** por parte de las cadenas nacionales y autonómicas del 5% de sus ingresos anuales **en cine** europeo.
- **Diversidad cultural.** Esto es: reserva del 51% de la cuota de emisión anual a obras europeas. El 50% de ese porcentaje marcado tendrá que destinarse a obras que se hayan realizado en cualquiera de las lenguas oficiales de España. El 10% tendrá que dedicarse a productoras independientes y dentro de estas “independientes” tendrán que ser obras realizadas en los últimos cinco años.
- **Subtitulado.** Atendiendo a los derechos de las personas con discapacidad, los canales estatales y autonómicos estarán obligadas a subtitular el 75% de los programas. Al menos dos horas a la semana contarán con interpretación con lengua de signos y otras dos de audiodescripción. Para financiar este servicio podrán contar con patrocinadores.
- **Televisión en movilidad.** Para explotar esta nueva tecnología, que permiten ver la televisión en el teléfono móvil, los ordenadores portátiles o las agendas electrónicas, será precisa una licencia. Para su adjudicación se valorará la experiencia audiovisual de los candidatos. La oferta podrá ser

³ (Medios Comunitarios, 2005)

abierta (mayoritariamente) y codificada. Al menos un 15% de los contenidos se adaptarán al pequeño tamaño de los receptores.

Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA)

Se trataría de una autoridad independiente encargada de velar por la transparencia y el pluralismo de los medios de comunicación, así como de garantizar la independencia e imparcialidad de RTVE. Este organismo, elegido por el Parlamento con mayoría de tres quintos, estará compuesto por un presidente, un vicepresidente, y siete consejeros. Su mandato será de seis años para que no coincida con la legislatura.

Fusión de Cadenas

El gobierno aprobó el pasado 20 de Febrero, y con la crisis como telón de fondo, un decreto-ley que permitirá la fusión de dos operadores del sector de la televisión si no superan el límite del 27% de la audiencia, siempre que se garantice la existencia como mínimo de tres operadores privados de ámbito estatal.

Esta posibilidad ha sido bien recibida por todos los operadores. El 26 de marzo, el dirigente de La Sexta, José Miguel Contreras, se declaró "abierto" a una fusión. El 1 de abril, Alejandro Echevarría, el presidente de Telecinco, dejó entrever la posibilidad de una fusión. El jueves, el consejero delegado de Antena 3, Silvio González, dijo que su cadena estaba "abierta al amor", pero sin precipitaciones.

Tras ello, y ya en Marzo, el Ministro de Industria, Miguel Sebastián, señaló que la ley se haría "lo más pronto posible", pero evitando poner fechas. Ya no se quieren quemar las manos después de tantas veces que se ha anunciado su aprobación y después se ha pospuesto. Zapatero comenzó su actual legislatura dándole prioridad...pero después cayó en el olvido.

Lo que sí sabemos es que ha habido reuniones con el sector para ir preparando borradores del anteproyecto.

3. DESPUÉS DEL ANUNCIO DE LA CREACIÓN DE LA LEY GENERAL DEL AUDIOVISUAL

Después de muchas especulaciones en torno al futuro de la televisión, el 14 de abril se anunciaba la decisión de Zapatero de enviar al Senado la nueva Ley Audiovisual para su aprobación.

¿Qué supondrá para la televisión que hoy conocemos?:

Se creará un Consejo del Audiovisual

La ley creará el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, un organismo que ya existe en Cataluña, Andalucía y Navarra. Esta alta autoridad tendrá, entre otras funciones, la obligación de velar por la transparencia empresarial de los operadores, hacer respetar los compromisos de programación (incluidos los contenidos destinados al público infantil), los límites publicitarios o las inversiones en cine.

Prácticamente todos los países de la UE tienen organismos de estas características y el Consejo de Europa ha instado a que se pongan en marcha en todos los países.

Fijará definitivamente el apagón analógico

La Ley dejará claro si el apagón analógico se producirá el 3 de abril de 2010 tal como está previsto. Si se mantiene la fecha acordada, en España el apagón llegará dos años antes del límite marcado por la Comisión Europea, que es 2012. Francia, por ejemplo, la quiere completar en noviembre de 2011.

Regulará la TDT de pago

La nueva Ley posibilitará seguramente la TDT de pago por visión. Y decidirá si las televisiones públicas pueden optar, o no, a los servicios de pago.

Uteca (Unión de televisiones comerciales asociadas) exige que no se les permita cobrar y que las cadenas públicas reduzcan su número de canales de TDT.

Dará luz verde a la concentración empresarial

Los grandes grupos televisivos están muy interesados en eliminar el tope accionarial que impide estar en dos cadenas de televisión distintas. Si se elimina esta limitación, una misma compañía podrá participar de forma significativa en dos televisiones nacionales.

Esta supresión supondría, de hecho, un cambio de estrategia global: pasar de una legislación que apuesta por la pluralidad a otra que favorecerá la concentración del sector.

Los accionistas de las grandes cadenas privadas consideran que el Gobierno debe permitir la concentración empresarial para asegurar la supervivencia del negocio.

Permitirá la venta y arrendamiento de canales

Un paso más a la liberalización es la posibilidad de que las empresas propietarias de licencias puedan vender o arrendar sus canales a otros grupos. Al mismo tiempo se "legalizarán" comportamientos que son irregulares.

Pero si se abre la mano para estas prácticas empresariales, habrá limitaciones para evitar abusos. Se dejará entrar a empresas extranjeras siempre que en su país de origen una empresa española tenga las mismas opciones empresariales. En segundo lugar, no se podrá arrendar o vender más de la mitad de la capacidad del múltiplex digital (compuesto por cuatro o cinco canales analógicos).

Si algún operador superara ese límite, perdería la posibilidad de renovar la licencia. Este control será ejercido por el ya mencionado Consejo Audiovisual. De esta manera el Gobierno pretende dar salidas económicas a los operadores que no tengan contenidos para los cuatro canales que empezarán a explotar a partir de 2010.

Contemplará la televisión portátil

La Ley del Audiovisual regulará la televisión en movilidad (para teléfonos móviles, coches, trenes, etc.).

Reforma de la televisión pública

Se definirán sus funciones

La nueva Ley definirá los contenidos de las televisiones públicas y las privadas. Uteca ha solicitado, y lo podría recoger la futura ley de lo audiovisual, que los contenidos, estrategias de programación y parrillas de la televisión pública se limiten al concepto de "servicio público", dejando para las privadas el entretenimiento en exclusiva.

Con la nueva ley audiovisual, la televisión pasa de ser un "servicio público esencial" a un servicio de interés general. Esto implica, básicamente, que se amplía el campo de actuación de los operadores de televisión, antes restringido a lo que dispusieran los pliegos de concesión, al tiempo que se limita la intromisión de las autoridades regulatorias. Además, también se alarga el tiempo de explotación que pasa de 10 a 15 años.

Se reducirá o eliminará la publicidad

Las televisiones privadas quieren forzar al Gobierno a una "progresiva y rápida reducción de la publicidad en los canales públicos de televisión, hasta su total desaparición".

Los Presupuestos Generales del Estado de 2009 ya contemplan que RTVE reduzca 60 segundos de publicidad por cada hora de emisión, hasta quedarse en 10 minutos por hora, y ya ha anunciado otro minuto adicional para 2010, con lo cual RTVE tendrá dos minutos menos por hora que las televisiones privadas.

Entre RTVE y las cadenas autonómicas ingresan 1000 millones de euros al año por publicidad al año, que irían a parar a las televisiones privadas.

Se definirá el modelo de financiación

Para dar respuesta a todas las incógnitas la nueva Ley afrontará el modelo de financiación de la televisión pública. Una de las alternativas puestas sobre la mesa para "pagar" RTVE y los entes autonómicos es la fórmula diseñada en Francia por Nicolas Sarkozy, que pasa por financiar la televisión pública con una tasa sobre los beneficios de las privadas.

Las cuentas del sector privado se lo podrían permitir porque se suponen que ingresarán más al repartirse la tarta publicitaria que hoy se va a las cadenas públicas. A diferencia de los modelos imperantes en Europa, el Gobierno no quiere implantar un canon para sufragar los gastos de las corporaciones públicas, aunque no descarta que puedan utilizar otras fórmulas como el patrocinio.