

# El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales de España. Más de un año esperando la puesta en marcha

## The Spanish State Council of Audiovisual Media. More than a year pending the implementation

Ricardo Carniel Bugs  
Universitat Autònoma de Barcelona  
[ricardo.carniel@uab.cat]

*Recibido: 13 de abril 2011  
Aceptado: 21 de octubre 2011*

### Resumen

En marzo de 2010 el Parlamento español aprueba cambios legislativos con el fin de que España deje de ser un caso anómalo en Europa, respecto a la regulación del sector audiovisual. Además de transponer al marco estatal la Directiva comunitaria, la nueva Ley General de Comunicación Audiovisual contempla la creación del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA). Una autoridad independiente es una demanda histórica. Entre los años 1997 y 2003, más de 10 propuestas fueron presentadas por diferentes partidos políticos, pero la falta de consenso ha hecho que España sea el único Estado miembro de la UE que no cuenta con un organismo independiente encargado de regular el sector audiovisual. Este artículo analiza el texto aprobado considerando que, más de un año después de su publicación, el CEMA todavía no ha salido del papel. Desde la perspectiva de las Políticas de Comunicación y comparando modelos de otros reguladores, como la OFCOM británica, el CSA francés y las propias experiencias regionales de España (Andalucía, Cataluña o Navarra), verificamos la estructura, las garantías de autonomía e independencia, y las potestades otorgadas en la Ley, para identificar qué rol puede ocupar el nuevo Consejo español en el marco delimitado por las directivas europeas.

**Palabras clave:** Regulación, Audiovisual, Organismos Independientes, España, CEMA.

### Abstract

In March 2010, the Spanish Parliament approved legislative changes that could make Spain no longer be an anomalous case in Europe regarding the regulation of the audiovisual sector. In addition to transpose the EU Directive to the state framework, the new Audiovisual Communication General Law states the birth of the national broadcasting regulator (named in Spanish, Consejo Estatal de Medios Audiovisuales-CEMA). An independent authority has been a historical demand. Between 1997 and 2003 more than 10 proposals were submitted by various political parties but, due to the lack of consensus, Spain remained the only EU state member with no independent regulator at national level. This paper analyses the General Law considering that more than a year after its publication, the CEMA has been not created yet. Applying the media policies perspective and comparing the text of the Law with both international regulatory authorities (e.g., the British OFCOM, the French CSA) and regional authorities in Spain (Andalusia, Catalonia or Navarre), we'll verify the structure, the autonomy and

independence, and the powers granted in the Law, in order to identify what role the new Spanish council can play within the European directives framework.

**Keywords:** Regulation, Broadcasting, Independent Authorities, Spain, CEMA.

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Referencias teóricas y antecedentes. 2.1. Organismos reguladores independientes. 3. Un organismo regulador independiente para España. 3.1. El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales. 4. Conclusiones. 5. Referencias bibliográficas.

## 1. *Introducción*

Con la publicación, en 2007, de la tan esperada revisión de la Directiva Televisión Sin Fronteras, varios aspectos de la Política Audiovisual Europea recibieron una más que necesaria actualización. La nueva norma comunitaria, llamada Directiva de Servicios de Medios Audiovisuales (DSMA)<sup>1</sup> introdujo varias menciones a la «política reguladora», a los «instrumentos reguladores» o al «marco regulador». No obstante, si centramos el foco en las autoridades encargadas de realizar esta regulación, encontramos un tratamiento al que podríamos definir como ambiguo. En el ítem 65, se especifica que:

«...los Estados miembros (...) son libres de escoger los instrumentos convenientes de acuerdo con sus tradiciones jurídicas y las estructuras establecidas, y en particular la forma de sus *organismos reguladores independientes competentes*, a fin de poder llevar a cabo su labor de aplicación de la presente Directiva de manera imparcial y transparente.» (Doue, 2007: 35).

En otros tramos del texto se pueden encontrar otras cinco menciones a los «organismos reguladores», destacando la importancia de la colaboración entre las distintas instituciones como, por ejemplo, en el título del Capítulo VI *TER*: «Cooperación entre organismos reguladores de los Estados miembros» (Doue, 2007: 44). Por fin, en este mismo capítulo se establece que:

«Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para intercambiar mutuamente y facilitar a la Comisión la información necesaria para la aplicación de las disposiciones de la presente Directiva (...) a través de sus *organismos reguladores independientes*.» (Doue, 2007: 44).

Sin embargo, la DSMA no presenta directrices concretas sobre la creación de una autoridad independiente de regulación del audiovisual. ¿Deberían los Estados crear un organismo regulador, pero con libertad para decidir cómo hacerlo? ¿Son libres para constituir el regulador, pero debe ser un organismo independiente?

---

<sup>1</sup> Nomenclatura utilizada por la Unión Europea en su página Web ([http://europa.eu/pol/av/index\\_es.htm](http://europa.eu/pol/av/index_es.htm))

¿Qué entiende la UE por un organismo independiente? ¿Daría por sentado la Unión Europea que los Estados miembros ya habían realizado esta acción con anterioridad a la Directiva? De hecho, casi todos ya habían instituido un organismo regulador independiente. Todos menos uno. España sigue siendo un caso anómalo en el conjunto comunitario europeo, el único miembro que no cuenta con un ente independiente para regular el sector audiovisual.

En marzo de 2010, el Parlamento español aprobó la nueva Ley General de la Comunicación Audiovisual, en la que se contempla crear un Consejo Estatal para regular los medios audiovisuales.<sup>2</sup> Sin embargo, la Ley ha cumplido su primer aniversario, y el futuro regulador todavía no ha salido a la luz. Además, ¿los criterios definidos por la ley española realmente garantizan la independencia del futuro Consejo para que actúe sin interferencia del mercado o del poder público? Nuestro objetivo es analizar la configuración otorgada al futuro regulador, en base a los criterios teóricos y a las diferentes experiencias europeas existentes, y observar si — en el caso de que algún día realmente empiece a funcionar —, este nuevo organismo podrá hacer que España deje de ser una excepción en el bloque comunitario.<sup>3</sup>

## 2. Referencias teóricas y antecedentes

En 1992 Román Gubern<sup>4</sup> afirmó que, en aquel momento, la sociedad vivía en una «jungla audiovisual». El experto se refería a la proliferación acelerada de productos audiovisuales y un crecimiento vertiginoso de la importancia económica del sector, todo ello dentro de un mercado casi completamente descontrolado. Una fuerte tendencia en los Estados Unidos, que encontró un poco más de resistencia en Europa.

«La tradición cultural europea ha tendido a frenar esa tentación hacia la anarquía massmediática y los países que más se han dejado tentar por ella —como Ingla-

---

<sup>2</sup> El presente artículo actualiza y amplía la comunicación «*Better late than never? The birth of the Spanish audiovisual regulator*», presentada en la 28th IAMCR Conference, *Communication and Citizenship*, 18-22 de julio de 2010 (Braga, Portugal). Con el apoyo de la *Universitat Autònoma de Barcelona*.

<sup>3</sup> Este trabajo está enmarcado en el Proyecto de Investigación titulado «La construcción social del espacio euromediterráneo en los medios de comunicación. La información en prensa y televisión» (CSO2008-01579/SOCI), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación de España (2009-2011). Investigadores por orden alfabético: Hassan Abbas, María Luz Barbeito, Tayeb Boutbouqalt, Ricardo Carniel Bugs, Carmina Crusafon, Olga Del Río, María Pilar Diezhandino Nieto, Abdelouhad El Imrani, Natalia Fernández, Elisabet García Altadill, Juan Antonio García Galindo, Francisco Martín, Carmen Martínez, Lucía Molina, Nieves Ortega, Elisabeth Peña, José María Perceval, José Manuel Pérez Tornero, Fernando Sabés, Sahar Taalat, Susana Tovías, Teresa Velázquez (Investigadora Principal). Doctorandas adscritas al proyecto: Cristina Marques, Valentina Saini.

<sup>4</sup> Prólogo del libro *El futuro del audiovisual en España* (Álvarez e Iwens: 1992).

terra bajo Margaret Thatcher— empiezan a rectificar parcialmente su entrega al ultraliberalismo, que acaba por mostrar su rostro perverso a medio plazo» (Gubern, 1992: 11).

Casi 20 años después, esta «jungla audiovisual» se ha expandido en muchas partes del mundo, en donde los grandes grupos dominan el sector. Pero en el ámbito de la Unión Europea los países dieron pasos importantes en la dirección opuesta. Aunque de forma heterogénea, los Estados miembros realizaron reformas en los marcos jurídicos del audiovisual. Y, en la mayoría de los casos, estas reformas estuvieron vinculadas a la existencia de un organismo regulador independiente, o permitieron la creación y puesta en marcha de dicha autoridad.

Sin embargo, la UE no siempre ha tenido una posición contundente sobre la independencia de los entes reguladores para el mercado audiovisual. De hecho, en los principios de la fundación del bloque comunitario, el Tratado de Roma ni siquiera mencionaba la comunicación social como un ámbito económico a considerar, tampoco la creación de un mercado único o competencias comunitarias en la materia (Gómez-Reino, 2000: 278). Una primera postura comprensible a partir de la consideración de que, por el entonces, la radio, la televisión o mismo el cine, estaban directamente vinculados a la vida cultural y política de cada Estado. En épocas donde las relaciones entre países tan sólo empezaban a solidificarse, la comunicación en general —y, por consecuencia, la audiovisual—, hacía parte de los temas nacionales, ligados a la consolidación de las libertades de expresión e información, o a la censura de los mismos, como en el caso español.

Con el progresivo fin de las dictaduras que resistían en Europa, la comunicación entre los Estados se fortalece, así como el propio conjunto comunitario como bloque económico. Los avances democráticos y los cambios en la economía mundial permitieron que, en 1982, el Parlamento Europeo iniciara un nuevo debate, en el que la integración europea era el principal argumento para empezar a hablar de programas transfronterizos o políticas comunitarias para el sector. No nos detendremos en la evolución de la Política Audiovisual Europea, tarea exhaustivamente desarrollada por autores como Crusafon (1999), pero enfocaremos el aspecto que es de nuestro especial interés.

Con el vertiginoso crecimiento del sector audiovisual, la necesidad de regular esta actividad fue, lógicamente, aumentando. Pero la respuesta comunitaria a esta demanda es bastante peculiar. En tratándose de Autoridades Reguladoras, las referencias encontradas anteriormente dentro del marco europeo eran siempre pertinentes a la regulación de las telecomunicaciones, no a la regulación del sector audiovisual. Según Gretel (2000), el concepto de una Autoridad Reguladora Nacional viene siendo desarrollado desde los años 80, a partir de la apertura de los mercados de telecomunicaciones. La Directiva 88/301/CEE, relacionada a la liberalización de los mercados de terminales,<sup>5</sup> establecía, que a partir de julio de 1989, la regulación de este mercado debería ser efectuada por entidades inde-

---

<sup>5</sup> Directiva relativa a la competencia sobre mercados de telecomunicaciones, publicada en el Doue L 131, 27/05/1988.

pendientes de empresas públicas y privadas (Comisión Europea, 1988). Dos años después, la Comisión<sup>6</sup> retoma esta orientación, pero en relación a los servicios de telecomunicaciones, y con destacada excepción de la radiodifusión y de la televisión, en el sentido de que «...la concesión de licencias, las aprobaciones de tipo, las especificaciones de interfaces, la asignación de frecuencias y la vigilancia de su uso debían ser llevadas a cabo por un órgano independiente de los operadores» (Gretel, 2000: 112-113).

En octubre de 1995, una comunicación al Parlamento y al Consejo Europeo cita los países que habían cumplido las normas de crear organismos independientes y refuerza que debería existir una «real» separación de actividades entre los reguladores y los regulados, con criterios mínimos de independencia financiera, estructural y autonomía de funciones. No obstante, hace referencia que el grado de independencia del ente regulador «queda sin definir y sujeto a la tradición legal y el entorno específico de cada Estado miembro» (Gretel, 2000: 113). Según Gretel (2000), en el umbral del siglo XX todos los Estados miembros de la UE ya tenían en funcionamiento un organismo independiente para la regulación de las telecomunicaciones, con múltiples configuraciones.<sup>7</sup> Sin embargo, sorprendentemente, hasta hace pocos años la política comunitaria no contemplaba iniciativas similares relacionadas con el audiovisual.

En otra esfera europea, el Consejo de Europa (COE) aprobó a finales del año 2000 una recomendación a los Estados miembros, referente a la independencia y funciones de las autoridades reguladoras del sector de radiodifusión.<sup>8</sup> El documento vuelve a hacer referencia al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos, vinculando la importancia de las autoridades reguladoras a la garantía del derecho a la libertad de expresión (Milian, 2004: 30). La postura del Consejo de Europa fue reforzada, más tarde, por el estudio de OSI/EUMAP (2005), que recomendaba claramente a los Gobiernos nacionales, así como a las instancias supranacionales (UE y COE), que deberían optar de manera inmediata por el desarrollo de organismos independientes para la regulación del audiovisual.

En mayo de 2008, el Consejo de Europa (COE) publicó una nueva Declaración, reforzando y actualizando lo que se había manifestado en la Recomendación del año 2000, sobre los criterios de independencia de los reguladores del audiovisual.<sup>9</sup>

Si miramos a escala global, en este mismo año la UNESCO también se había posicionado con relación al tema que nos ocupa, publicando la guía Indicadores

---

<sup>6</sup> Directiva 90/338/CEE de la Comisión, de 28 de junio, publicada en el Doue L 192, de 24/07/1990.

<sup>7</sup> Esta información es controvertida, visto que en España, por ejemplo, el organismo de regulación de las telecomunicaciones —Comisión para el Mercado de las Telecomunicaciones (CMT)— no tenía entonces algunos de los elementos fundamentales para su autonomía.

<sup>8</sup> Rec (2000) 23, del 20 de diciembre, disponible en [www.humanrights.coe.int/media/documents](http://www.humanrights.coe.int/media/documents)

<sup>9</sup> Disponible en: [http://www.coe.int/T/E/Human\\_Rights/media/](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/media/)

de Desarrollo Mediático,<sup>10</sup> un marco para evaluar el nivel de desarrollo de los medios de comunicación social. El documento está constituido de cinco categorías que detallan los elementos a considerar sobre varios aspectos, desde el pluralismo de medios hasta los mecanismos de apoyo a la libertad de expresión. Dentre estas categorías, destacamos el énfasis sobre el sistema regulador, del que el documento indica que su independencia debe estar garantizada en las leyes y respetada en la práctica (Unesco, 2008: 10). Y detalla algunos de estos elementos:

«garantías legislativas explícitas de la autonomía e independencia de la interferencia partidista o comercial; garantías legislativas de la independencia del órgano regulador; atribuciones y responsabilidades del órgano regulador establecidas claramente en la ley; los integrantes del órgano regulador son elegidos mediante un proceso transparente y democrático diseñado para minimizar el riesgo de la interferencia partidista o comercial (por ejemplo, con reglas establecidas sobre la incompatibilidad y elegibilidad); se garantiza un financiamiento adecuado y consistente para el órgano regulador mediante disposición legal para salvaguardar su independencia y/o protegerlo de las presiones presupuestarias coercitivas» (Unesco, 2008: 14).

Además de algunas garantías de funcionamiento, los indicadores de la Unesco también apuntan elementos relacionados con las tareas de un organismo regulador, como por ejemplo:

«el órgano regulador tiene la obligación formal de rendir cuentas al público; el órgano regulador tiene la competencia para asegurar que el sector de radio y televisión funcione de manera justa, pluralista y eficiente y se empodera mediante la ley para promover la justicia, la libertad de expresión, de criterios y de propiedad, la programación de servicio público y la accesibilidad de los servicios difusivos para el público en general» (Unesco, 2008: 15).

Asimismo, sobre el papel de los reguladores en temas específicos, como las políticas contrarias a la concentración de la propiedad de medios:

«el sistema regulador asegura un acceso equitativo al espectro de frecuencias para una gama pluralista de medios, incluyendo los comunitarios; los procesos de toma de decisiones sobre la asignación de frecuencias entre medios públicos, privados y comunitarios son abiertos y participativos; los procesos de toma de decisiones sobre la asignación de frecuencias entre medios públicos, privados y comunitarios son vigilados por un órgano libre de interferencia o control político ni comercial por ningún interés creado» (Unesco, 2008: 26).

En este sentido, es relevante demostrar que los aspectos destacados por la Unesco coinciden con los criterios que trataremos en el siguiente apartado.

---

<sup>10</sup> Aprobado por el Consejo Intergubernamental del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC) en su sesión XXVI (26-28 marzo 2008). Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102s.pdf>

## 2.1. Organismos reguladores independientes

Tal y como avanzamos en nuestra introducción, la nueva Directiva de Servicios de Medios Audiovisuales proporcionó cambios relevantes en la regulación del audiovisual en Europa, pero también dejó importantes lagunas, por lo menos en lo que nos atañe en el presente artículo. Si por un lado citó expresamente el trabajo de organismos reguladores independientes, por otro no logró establecer criterios claros sobre la configuración de estas autoridades.

Antes de la aprobación del documento definitivo, la entonces Comisaria Europea para la Sociedad de la Información y Medios, Viviane Reding, había declarado que consideraba crucial la plena independencia de los reguladores para la adecuada aplicación del nuevo marco regulador europeo (Reding, 2007: 8). Sin embargo, el discurso<sup>11</sup> era dirigido a las autoridades reguladoras de telecomunicaciones y no hizo ninguna mención específica a los reguladores del audiovisual. Por otro lado, encontramos que en marzo de 2007, nueve meses antes de la aprobación, el entonces proyecto de nueva Directiva de Servicios de Medios Audiovisuales incluía el artículo 23.b (1), que decía:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para establecer organismos e instituciones reguladoras nacionales de conformidad con la legislación nacional, para garantizar su independencia y el ejercicio de sus competencias con imparcialidad y transparencia» (EPRA, 2007: 17).

Analizando el texto definitivo de la DSMA, se comprueba que este y otros puntos que planteaban la independencia de los organismos reguladores fueron excluidos de la norma europea. Efectivamente, sobre las garantías legales de independencia de los reguladores el consenso no siempre es fácil, ni entre los propios organismos de regulación. Así lo demuestra la Plataforma Europea de Autoridades Reguladoras, EPRA, a partir de los resultados de un estudio<sup>12</sup> sobre independencia, que realizó entre 27 de sus miembros. El primer punto a destacar es que la propia institución reconoce que «el tópico sobre la independencia de los reguladores nunca ha sido bastante explícito en los encuentros de la EPRA» (EPRA, 2007: 1), y que, en los últimos años, este asunto volvió a cobrar importancia en los debates.

En el ámbito teórico, es verdad, tampoco existe un consenso cerrado sobre la «independencia» de dichas instancias.<sup>13</sup> No obstante, podemos acotar definiciones y criterios que nos acercarán a una concepción más concreta sobre los organismos reguladores independientes. Tornos Mas (1999) afirma que un tipo diferenciado

---

<sup>11</sup> *Speech 07/86*, presentado por ocasión del 20º Encuentro del *European Group of Telecom Regulators* (ERG), Bruselas, 15/02/2007.

<sup>12</sup> EPRA/2007/02, *The Independence of Regulatory Authorities*, documento presentando en el 25º Encuentro de la EPRA, Praga, 16-18 de mayo de 2007.

<sup>13</sup> Determinadas corrientes de pensamiento consideran inapropiado el uso del término «independiente» para referirse a estos organismos reguladores. Ver Carniel Bugs (2008).

de intervención estatal requiere también una estructura organizativa específica y singular. Este particular recurso se encuadra en el marco general de las Autoridades Administrativas Independientes (Tornos Mas, 1999: 71). Estas Autoridades Administrativas Independientes (en adelante, AAI) están presentes en la historia de diversos países con diferentes denominaciones. Según encontramos en Salvador (2002), pueden llamarse *Independent Agencies*, en Estados Unidos, *Funktionale Selbstverwaltungsträgern*, en Alemania, o *quasi autonomous non governmental organisations*, según la doctrina del Reino Unido. Debemos tener en cuenta que las AAI son una categoría general, de la cual las autoridades reguladoras constituyen el «núcleo duro» (Salvador, 2002: 30). Dentro de las AAI, podemos encontrar organismos de prestación de servicios, como, en el caso español, es el ente Radio-televisión Española (RTVE), que a partir del Estatuto de Radio y TV de 1980 fue dotado de una estructura independiente, de acuerdo con la nueva configuración democrática que se establecía en el periodo pos-dictatorial.

Así, «...la existencia de organismos públicos con un alto grado de autonomía (independencia) es una constante histórica.» (Salvador, 2002: 335). Mientras que en Alemania estas instituciones existen desde el siglo XIX, en Francia o España dichos tipos de autoridades se crean en las últimas décadas del siglo XX. En el conjunto de múltiples organizaciones y estructuras destinadas a la función reguladora, lo que les va a diferenciar es, básicamente, el nivel de autonomía de que son dotadas. La autonomía configura una de las características fundamentales de las AAI, junto con otro elemento, la «neutralidad». Sería la «independencia» del Gobierno y la neutralidad política de su gestión (Betancor, 1994: 25). Este argumento de «despolitización» o «imparcialidad política» obedece «a la necesidad de que ciertas funciones se ejerzan al margen de la lucha de partidos (...), del ámbito de influencia de los partidos (...) de los órganos del Estado en los que tiene lugar la lucha política» (Salvador, 2002: 344). La neutralidad que se manifiesta es, al mismo tiempo, una característica, un objetivo, una capacidad y un argumento justificativo. En otras palabras, el ente público necesita la capacidad de ubicarse en una posición neutral para que alcance el objetivo de una intervención despolitizada, justificando así la autonomía de la que fue dotado.

«...el fin último es conseguir que la actividad social objeto de la actividad de las Administraciones públicas (banca, bolsa, energía nuclear, televisión, etc.) se desarrolle de acuerdo con sus propias reglas, en el marco del Derecho, sin sufrir dirigismos obedientes a criterios extraños las propias reglas del sector (sean criterios políticos, partidistas, personales o técnicos pero de otra naturaleza distintos a los propios del sector)» (Betancor, 1994: 28).

A partir de los aspectos generales de las AAI, se pueden delimitar las características presentes en una autoridad de regulación; más que eso, son elementos que se hacen necesarios para la existencia de una autoridad de regulación. Por otra parte, hay criterios que pueden cambiar, estableciendo categorías o variables en las cuales se pueden encajar las instituciones analizadas. Los principios generales son comunes, pero la diversidad que caracteriza los Estados europeos también se refleja en la configuración de los organismos reguladores independientes en cada

país. El ámbito territorial, las competencias y las potestades legales son algunos de los aspectos que presentan variaciones. A partir de la revisión bibliográfica de estudios que retratan las diferentes experiencias en Europa,<sup>14</sup> identificamos características necesarias para viabilizar y garantizar la independencia del organismo regulador, reunidas en la propuesta presentada en la Tabla 1:

Tabla 1. Organismo Independiente de Regulación del Audiovisual

Criterio Elemental	Variables
Organismo Público creado por norma expresa legalmente.	Ley, Decreto u otro mecanismo jurídico vigente en determinado territorio.
Personalidad Jurídica propia.	Doctrina jurídica del Estado en cuestión.
Estructura Colegiada; Miembros de reconocida vinculación con las materias, inamovibles en su tiempo de mandato y régimen de incompatibilidad con otras actividades.	Número de integrantes, tiempo de mandato, forma de elección y de exclusión, y todo lo referente a los trabajos internos del organismo, como, por ejemplo, la mayoría necesaria para una votación.
Autonomía económico—financiera; Prestación pública de cuentas y actividades	Fuentes de ingreso, elaboración de presupuesto, forma de rendición de cuentas, administración, patrimonio.
Ámbito territorial proporcional.	Estatal o fraccionado, de acuerdo con la estructura del Estado.
Competencia sobre mercado y contenidos; Competencia sobre medios públicos y privados.	Reparto de competencias con otro ente de la misma configuración
Disponibilidad de todos los medios legales de intervención; Potestad normativa; Potestad inspectora y arbitral; Potestad fiscalizadora y sancionadora;	Proposición de leyes y desarrollo de normas a partir del marco legal. Aplicación directa o indirecta de la sanción.
Los actos reguladores ponen fin a la vía administrativa, siendo pasibles de recursos ante el poder jurídico.	Tribunal o instancia jurídica acorde con el marco legal correspondiente.

Fuente: Carniel Bugs (2008: 70).

Reiterando lo dicho anteriormente, la mayoría de países europeos ha constituido a lo largo del tiempo diferentes organismos reguladores. El *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*, de Francia, es uno de los más antiguos y consolidados. Reino Unido, con larga tradición en las AAI, reformó su marco legal en 2003, creando un nuevo ente regulador que se ha convertido en referente mundial. La

<sup>14</sup> Ver Ina (1996), Tornos Mas (1999), Moragas y Prado (2000), Osi/Eumap (2005), Epra (2007) y Unesco (2008).

*Office of Communications* (OFCOM) fue configurada como regulador convergente, dotada de amplios poderes frente al mercado audiovisual y también a las telecomunicaciones. Y antes de entrar al caso estatal español, merecen destaque también las iniciativas de tres comunidades autónomas españolas: los Consejos Audiovisuales de Cataluña, Navarra y Andalucía.

Cataluña fue la primera comunidad autónoma en establecer un organismo independiente. Tras cuatro años como órgano consultivo del gobierno, el *Consell de l'Audiovisual de Catalunya* (CAC) pasó a otro nivel, mediante una ley específica que le otorgaba una nueva configuración.<sup>15</sup> Un año más tarde, en 2001, Navarra creó el Consejo Audiovisual de Navarra (CoAN), el primero en nacer en el ámbito español con el estatus de independiente.<sup>16</sup> Más tarde, considerando la experiencia de sus antecesores, Andalucía constituye su Consejo Audiovisual (CAA).<sup>17</sup> Todos los tres casos fueron dotados con elementos fundamentales, según las referencias anteriores, como la personalidad jurídica propia o la estructura colegiada para la toma de decisiones. En las tres experiencias, los Consejos Audiovisuales lograron conquistar nuevas competencias y consolidar su posición como autoridades reguladoras del audiovisual en los límites de las respectivas autonomías.<sup>18</sup>

Así, a partir de estos antecedentes y de las referencias teórico-metodológicas, analizaremos la nueva Ley General de Comunicación Audiovisual de España, con la intención de aplicar dichos criterios al futuro Consejo Estatal de Medios Audiovisuales.

### 3. *Un organismo regulador independiente para España*

Las décadas de ausencia de un regulador independiente en España para los medios audiovisuales no significan que no se haya intentado crear dicha autoridad. El debate sobre un consejo de ámbito estatal existe desde mediados de los años 90. A partir del estudio realizado por una Comisión Especial del Senado, fue aprobado por unanimidad, el 26 de abril de 1995, un informe sobre la conveniencia de establecer una tutela para los contenidos televisivos, a través de una autoridad independiente. Pocos meses después, el Senado volvió a sacar el tema y aprobó instar al Gobierno central para que presentase un proyecto de ley de creación de un Consejo Superior de los Medios Audiovisuales. Posteriormente a esta iniciativa, el debate en torno a un organismo regulador del audiovisual pasa a ser una polémica contaminada por intereses partidistas (Carreras, 2000: 307-332).

---

<sup>15</sup> Llei 2/2000, de 4 de maig, del Consell de l'Audiovisual de Catalunya.

<sup>16</sup> Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual en Navarra y se crea el Consejo Audiovisual de Navarra. Diez años más tarde, en octubre de 2011, el Gobierno Navarro anunció la eliminación del CoAN mediante la Ley Foral 15/2011, de 21 de octubre, por la que se deroga la Ley Foral 18/2001, que entró en vigor el 1 de noviembre de 2011.

<sup>17</sup> Ley 1/2004, de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía.

<sup>18</sup> Ver Carniel Bugs (2008).

Entre junio de 1997 y enero de 1998, cinco grupos políticos presentaron seis propuestas que, aunque con diferentes nombres, contenían objetivos similares. En el año 2000, otros tres intentos fueron presentados como proposición de ley, una para crear un Consejo de Medios Audiovisuales y dos con la propuesta de un Consejo de Comunicación.<sup>19</sup> En el 2002, el Grupo Parlamentario Mixto volvió a proponer un Consejo de Comunicación, organismo que abarcaría el audiovisual y la prensa escrita. Según la proposición de ley, el Consejo sería constituido como ente independiente de las Administraciones Públicas. Ninguna iniciativa fue aprobada y esta última, presentada el 25/06/2002, caducó casi dos años después, el 17 de febrero de 2004, sin llegar a ningún resultado.

Pasados dos meses de la caducidad de la última propuesta, con el inicio de la VIII Legislatura, el Grupo Parlamentario Catalán, que había sido el primero en presentar una proposición de ley en el Congreso en 1997, volvió a proponer una Ley Orgánica de creación del Consejo Superior de los Medios Audiovisuales.<sup>20</sup> En su artículo 1.1, la propuesta establecía el futuro ente como «...organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, que actúa con total independencia de las administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones, y con plena autonomía de gestión.» (BOCG, 2004, B-30-1: 2). De acuerdo con el texto, el Consejo Superior de los Medios Audiovisuales estaría compuesto por nueve miembros elegidos por el Parlamento, uno nombrado por el Gobierno y un representante de cada organismo regulador existente en las comunidades autónomas. Todos tendrían un mandato de seis años y sólo podrían ser removidos de su puesto en casos graves, estrictamente previstos por la ley. No obstante, esta proposición también acabó rechazada por el Congreso seis meses después de su presentación.

La creación de una autoridad independiente para el audiovisual formaba parte de una reforma general de marco jurídico del sector, y estuvo entre los compromisos electorales asumidos, en 2004, por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Un año después de las elecciones se empezaban a tomar iniciativas:

«Con anterioridad al verano de 2005, la Secretaria de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo remitió al Consejo asesor para las Telecomunicaciones los textos de anteproyecto de Ley General del Audiovisual y de creación del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales para que fuesen informados» (García Castillejo, 2006: 70).

Si bien es verdad que en esta legislatura hubo importantes medidas en el desarrollo del sector, como la implantación de la Televisión Digital Terrestre o la reestructuración del ente público RTVE, las propuestas arriba mencionadas no avanzaron. A mediados de 2007 encontramos una noticia publicada en el periódico de circulación nacional *El País*, que presenta la decisión del Gobierno de aplazar la

<sup>19</sup> BOCG. Congreso de los Diputados, Números: B-20-1 de 25/04/2000, B-35-1 de 08/05/2000 y B-53-1 de 22/05/2000.

<sup>20</sup> BOCG, Congreso de los Diputados, Núm. B-30-1 de 23/04/2004

ley audiovisual, para adaptarla a la Directiva europea. El texto del reportaje daba cuenta de que:

«La segunda parte de la reforma diseñada por el Gobierno hace dos años para regular el sector de la radio y la televisión no verá la luz en esta legislatura. Tanto la Ley General Audiovisual como la Ley de creación del Consejo de Medios Audiovisuales han sido congeladas. Con el calendario en la mano, el Ejecutivo alega que no queda tiempo para tramitarlas y que su intención es incorporar a la nueva ley la directiva sobre Televisión sin fronteras que está elaborando la Unión Europea. Además, no quiere abrir enfrentamientos con los operadores de televisión» (*El País*, 4 de junio de 2007).<sup>21</sup>

Además, el Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, y su partido han vuelto a asumir el compromiso con estas reformas, según constaba en su último Programa Electoral:

«El PSOE se compromete a crear el Consejo Superior de Medios Audiovisuales y Multimedia como una autoridad audiovisual independiente del Gobierno y de los poderes económicos, empresariales, financieros, culturales, educativos y asociativos. Se constituirá como organismo público con independencia en su financiación, personal, bienes, contratación y presupuesto. (PSOE, 2008: 213).

Reelegido para un segundo mandato, el Gobierno Zapatero empezó a cumplir su promesa electoral con la tramitación de una nueva ley sobre comunicación audiovisual. Durante el debate en torno al Anteproyecto de la Ley, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) emitió un informe sobre dicho borrador. Entre las muchas recomendaciones que hizo al Ejecutivo, la CMT manifestó cierto desacuerdo con la creación de un nuevo ente regulador independiente:

«(...) dichos mecanismos no dejan de ser un remedio parcial frente a la solución óptima de integrar en un único órgano regulador convergente la actual Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (...), constituyendo así una nueva Comisión que podría denominarse Comisión del Mercado Audiovisual y de las Telecomunicaciones» (CMT, 2009: 06).

Dicha recomendación acabó, finalmente, no siendo recogida en la nueva Ley. Después de las consultas a diferentes actores sociales, el debate político y el proceso legislativo que, según Fuente-Cobo y Ruiz San Román (2011), dieron origen a por lo menos ocho versiones de la Ley,<sup>22</sup> el texto definitivo fue aprobado en

---

<sup>21</sup> Texto extraído de la versión online del diario *El País*, disponible en:

[http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Gobierno/aplaza/ley/audiovisual/adaptarla/Television/fronteras/elpepusoc/20070604elpepusoc\\_3/Tes](http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Gobierno/aplaza/ley/audiovisual/adaptarla/Television/fronteras/elpepusoc/20070604elpepusoc_3/Tes) (acceso junio, 2007).

<sup>22</sup> Para el recorrido de dicha iniciativa ver Fuente-Cobo y Ruiz San Román (2011), que resumen los principales «hitos» del proceso, desde las consultas públicas, las enmiendas presentadas por las Cortes, hasta el redactado definitivo y la promulgación de la LGCA.

marzo de 2010, entrando en vigor en mayo del mismo año la nueva Ley General de Comunicación Audiovisual (en adelante, LGCA), con la inclusión del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (en adelante, CEMA). No obstante, queda por observar si dicha autoridad podrá ser considerada un organismo regulador independiente.

### *3.1. El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales*

La Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (LGCA) alberga la transposición de la Directiva europea al marco jurídico español. Su entrada en vigor supone un importante conjunto de cambios, prueba de ello es que la nueva LGCA deroga 12 leyes anteriores —además de parte de otras seis—, entre ellas leyes históricas que son iconos del desarrollo de la comunicación audiovisual en España tales como la Ley del Estatuto de Radio Televisión Española,<sup>23</sup> el texto que permitió la creación de las emisoras autonómicas<sup>24</sup> o la norma que rompió el monopolio estatal en el mercado televisivo.<sup>25</sup>

Así, la LGCA intenta actualizar la regulación de un sector que sufrió notables transformaciones en las últimas dos décadas, desde la entrada en vigor en 1998 de la Ley de Televisión Privada (Corredoira y Alfonso, 2009). Existen muchos puntos interesantes a analizar en el nuevo texto, pero nos limitaremos al tema central de nuestra presentación. La primera mención expresa se encuentra ya en el preámbulo de la ley, cuando hace referencia a unos principios «inspirados» por la normativa comunitaria «...sobre financiación pública compatible con el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, control independiente a través de organismos reguladores y garantía y protección de derechos» (BOE, 2010: 30158). El preámbulo hace otras referencias a la independencia de los reguladores, pero saltaremos al Título V de la LGCA, dedicado al CEMA. De entrada, identificamos un elemento que puede generar mucha controversia en el futuro. La ley otorga al CEMA personalidad jurídica propia, con plena capacidad de obrar, pero punto y seguido determina que el Consejo estará adscrito al Ministerio de la Presidencia (BOE, 2010: 30189).

La experiencia de innumerables organismos reguladores existentes respalda la importancia de que el ente posea personalidad jurídica propia para ejecutar su trabajo con independencia, pero en el caso del CEMA esta característica queda en entredicho por la adscripción al poder Ejecutivo. Expertos como Betancor afirman: «Las situaciones institucionales confusas, como las de adscripción, crean inseguridad respecto de los poderes que el ente matriz reserva respecto de aquel que está adscrito» (Betancor, 2000: 221). Es decir, uno de los primeros criterios elementales para la independencia del regulador no está totalmente garantizado en el caso del CEMA.

---

<sup>23</sup> Ley 4/1980, de 10 de enero.

<sup>24</sup> Ley 46/1983, de 26 de diciembre, del Tercer Canal de Televisión.

<sup>25</sup> La Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada.

Analizando la configuración del CEMA estipulada por dicha ley, existen importantes elementos que sí están expresamente asegurados, pero en otros puntos el texto deja lugar a diferentes interpretaciones. Así, en base tan sólo a la Ley vigente<sup>26</sup> y a nuestras referencias teórico-metodológicas, el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales presentaría las siguientes características:

**Tabla 2. Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA-España)**

Criterio Elemental	Variabes
Organismo Público creado por norma expresa legalmente: Sí.	Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.
Personalidad Jurídica propia: Sí, pero combinada con una situación de adscripción a un órgano del Gobierno central.	
Estructura Colegiada: Sí. Miembros de reconocida vinculación con las materias: Ambiguo. El texto habla de reconocida competencia en materias relacionada con el sector audiovisual en todas sus vertientes. Inamovibles en su tiempo de mandato: Sí. Régimen de incompatibilidad: Sí.	Número de integrantes: 7 Mandato: 6 años, no renovable Renovación del Consejo: parcial cada tres años, por grupos de cuatro y cinco de sus integrantes, alternadamente. Forma de elección: extracción parlamentaria por mayoría de 3/5 Forma de exclusión: en casos determinados por la ley.
Autonomía económico-financiera: Relativa. Prestación pública de cuentas y actividades: Sí.	Fuente de ingresos: mixta (tasas y transferencias) Elaboración de presupuesto: Anteproyecto que depende de aprobación ministerial Patrimonio propio: Sí Fiscalización: Parlamento, Administración del Estado y Tribunal de Cuentas.
Ámbito territorial: Estatal.	Compatibilidad y colaboración con organismos autonómicos.
Competencia sobre mercado: Sí, para los temas de transparencia y pluralismo. Competencia sobre contenidos: Sí. Competencia sobre medios públicos y privados: Sí.	Reparto de competencias con otros entes: Sí, pero no todos de la misma configuración.
Potestad normativa: Sí. Potestad inspectora y arbitral: Sí. Potestad fiscalizadora y sancionadora: Sí.	Sanciones: aplicación directa, pero los recursos no revierten al Consejo.
Los actos reguladores ponen fin a la vía administrativa: Sí.	Pasibles de recurso vía Tribunal contencioso-administrativo.

**Fuente:** elaboración propia.

<sup>26</sup> Texto modificado por la Ley de Economía Sostenible que trataremos más adelante.

El cuadro anterior evidencia que muchas de las características existentes en organismos independientes consolidados —como la británica OFCOM o el CAC— sí están previstas en la estructura del CEMA. Pero existen elementos que van en otra dirección. El Capítulo 49, por ejemplo, determina que la estructura orgánica del futuro Consejo «...se determinará por el Consejo de Ministros, mediante Real Decreto, a propuesta del Ministerio de la Presidencia, previo informe del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales» (BOE; 2010: 30192).

Por otro lado, no se garantiza la adecuada extracción parlamentaria de los integrantes del Consejo que, a través de la exigencia de la mayoría de 3/5 de los diputados, busca el entendimiento político. La LGCA estipula que si pasados dos meses de las candidaturas no hay consenso, la elección saldrá adelante por mayoría simple, lo que podría generar polarización política en torno a las fuerzas dominantes.

La autonomía financiera del regulador tampoco se vislumbra muy clara, considerando que el CEMA deberá elaborar anualmente:

«...un anteproyecto de presupuesto con la estructura que establezca el Ministerio de Economía y Hacienda y lo remitirá al Ministerio de Presidencia, para su elevación al Gobierno y su posterior integración en los Presupuestos Generales del Estado, a través del Ministerio de Economía y Hacienda» (BOE, 2010: 30189).

Destacamos también que, al contrario de muchos países europeos, España no quiso ceder al nuevo organismo regulador la tarea y los poderes para otorgar nuevas licencias a operadores audiovisuales, un elemento considerado fundamental para la transparencia en los procesos de adjudicación y reparto de frecuencias. El CEMA tan sólo es llamado a informar el pliego de condiciones de los concursos, definido por el Gobierno. Eso sí, el Consejo podrá intervenir en la renovación de las licencias existentes, «autorizar la celebración de negocios jurídicos sobre ellas y declararlas extinguidas, de conformidad con el régimen establecido en esta Ley» (BOE, 2010: 30190). Por último, pero no menos relevante, las competencias del CEMA se ven otra vez limitadas, en el momento que la LGCA le insta a emitir informes «previos» —que no vinculantes— sobre los proyectos y disposiciones que puedan afectar al sector audiovisual español.

Algunas carencias como estas ya habían sido identificadas por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT), a través del informe que mencionamos anteriormente sobre el Anteproyecto de la LGCA. La Comisión recomendaba al Gobierno reforzar las funciones y potestades del futuro organismo regulador:

«Así, por un lado, no sólo deberían sistematizarse de una manera más concreta todas las funciones que el Anteproyecto le atribuye, sino que deberían añadirse funciones determinantes que un organismo como éste debería ostentar, como la resolución de conflictos, la salvaguarda de la competencia en los mercados de los servicios audiovisuales. Por otra parte, para el efectivo cumplimiento de dichas funciones se estima que deberían reforzarse determinadas potestades tales como los requerimientos de información a los operadores del sector, las multas coercitivas, la

potestad sancionadora y fijar mecanismos de cooperación entre dicho Consejo y el de la CMT» (CMT, 2009:06).

Una de las funciones específicas encargadas al CEMA está relacionada con los eventos de interés general, según recoge Corredoira y Alfonso (2010):

«Regula asimismo la LGCA la adquisición de determinados derechos sobre deporte, ya no reservando la emisión de las Olimpiadas a TVE —como ocurría en el Anteproyecto de la ley— sino sometiendo toda la cuestión de los derechos exclusivos, así como la declaración de qué acontecimientos son de interés general, al control del CEMA» (Corredoira y Alfonso, 2010: 109)

Temas como este y todo lo relacionado con la regulación de los contenidos audiovisuales generan opiniones contrarias, sobretudo desde algunos medios privados que argumentan un temor a la posibilidad de censura. Aunque la LGCA no contemple ningún tipo de mecanismo que pudiera otorgar al CEMA poderes de censura, la Unión de Televisiones Comerciales Asociadas (UTECA) manifestó en distintas ocasiones su preocupación sobre la elección de los futuros miembros del Consejo,<sup>27</sup> por lo que aboga por el nombramiento de personas independientes y no políticos.<sup>28</sup>

Sobre la elección de los miembros, hemos también de puntualizar que el número de consejeros que formarían el pleno del CEMA fue fijado, inicialmente, por la LGCA en nueve (presidente, vice-presidente y siete consejerías). Sin embargo, en marzo de 2011, el Gobierno español publicó la Ley de Economía Sostenible (LES) que, en su disposición final 41<sup>a</sup>, modifica algunos aspectos de la LGCA. Entre ellos, el nuevo texto reduce a siete (el presidente y seis consejerías) el número de miembros del CEMA (BOE, 2011a: 25221). El cambio no supone una reducción drástica en el futuro regulador, pero no deja de ser interesante que, en tiempos de crisis económica, los recortes presupuestarios afecten incluso a un ente que aún no existe. La LES no hace ninguna mención si este ajuste afectaría a la forma de renovación del Consejo, siendo que LGCA prevé una renovación cada tres años, de cuatro o cinco integrantes, alternadamente.

Con esa configuración, y un año después de la entrada en vigor de la LGCA, el Gobierno español hizo un último intento de sacar adelante el CEMA. En junio de 2011, el Ministerio de la Presidencia emitió una Orden ministerial, con un acuerdo del Consejo de Ministros para «impulsar la constitución efectiva del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales» (BOE, 2011b: 55062). Dicho acuerdo insiste en la relevancia de la LGCA y la importancia de una autoridad reguladora

---

<sup>27</sup> Discursos de los presidentes de UTECA en sus Jornadas Anuales de 2009 y 2010, disponibles en el apartado Jornadas Anuales de <http://www.uteca.com/uteca/> (acceso octubre, 2011).

<sup>28</sup> <http://www.prnoticias.com/index.php/home/559-periodismo/10067379-las-cadenas-uteca-la-apm-y-la-fape-piden-maximo-rigor-para-elegir-a-los-representantes-del-cema> (acceso octubre, 2011)

independiente, por lo que el Gobierno se compromete en potenciar el proceso de nombramiento de los futuros miembros del CEMA, así como la estructuración del organismo y la aprobación de los instrumentos normativos fundamentales como Reglamento de Régimen Interior.

El mencionado acuerdo no es más que una declaración de intenciones para concluir una propuesta de campaña electoral y, del mismo modo, un esfuerzo político para constituir dicha autoridad a partir de un Parlamento, hasta entonces, de mayoría socialista. Queda la duda de por qué ese «impulso» no fue dado en 2010, después de la publicación de la nueva Ley, y por qué el Gobierno esperó más de un año para tomar esa iniciativa. Una demora que traerá efectos imprevisibles. Con el anuncio del anticipo de elecciones generales para el 20 de noviembre de 2011 (en vez de marzo de 2012), no hubo tiempo hábil para negociar este tema, quedando el futuro del CEMA en manos de las nuevas Cortes que asumirán sus funciones en 2012.

#### *4. Conclusiones*

La entrada en vigor de la Ley General de Comunicación Audiovisual (LGCA) representa, sin duda, un hito en el desarrollo normativo del sector audiovisual de España. En primer lugar porque realiza la transposición de la Directiva comunitaria de Servicios de Medios Audiovisuales (DSMA) al marco estatal español, equiparando por fin las leyes del país a las directrices del bloque europeo. La nueva DSMA hizo frente a muchos cambios que se produjeron en las últimas dos décadas en la comunicación audiovisual y, en el mismo sentido, la ley española busca también acompañar esta «actualización» para regular adecuadamente un sector que se transforma de manera sorprendente. La reforma también amplía y refuerza los derechos de los usuarios de los medios audiovisuales, con mecanismos más efectivos para supervisar y pesadas sanciones a los operadores que incumplan la normativa.

Por otro lado, después de 15 años de debates, la LGCA contempla una vieja petición social y crea un organismo estatal definido como independiente para regular el sector audiovisual. Se establece el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA), aunque no se estipula ningún plazo para su real puesta en marcha. Pasado un año de la entrada en vigor de la LGCA, el CEMA sigue esperando la decisión política que le permita empezar a estructurarse. En enero de 2011, representantes del gobierno español declararon a la prensa que estaban «ultimando los detalles» para empezar a funcionar todavía en el primer semestre de 2011.<sup>29</sup> Tres meses después, el Defensor del Pueblo ha pedido la creación «inmediata» del CEMA, debido al incremento del número de quejas de los ciudadanos relacionadas con la programación televisiva.<sup>30</sup> Y el último intento fue una Orden

---

<sup>29</sup> [http://www.cesya.es/es/actualidad/noticias/noticias\\_enero11/02](http://www.cesya.es/es/actualidad/noticias/noticias_enero11/02) (acceso enero, 2011).

<sup>30</sup> <http://www.cunoticias.com/noticiasde/consejo-estatal-de-medios-audiovisuales.php> (abril, 2011).

Ministerial, en junio de 2011, en la que el Consejo de Ministros hacía público un acuerdo para impulsar la efectiva constitución del ente regulador (BOE, 2011b).

Las características previstas en la ley no nos permiten sacar una conclusión contundente sobre el nivel de autonomía que tendrá el CEMA. De un lado, el texto define expresamente el Consejo como una autoridad independiente, pero por otro, le adscribe al Ministerio de la Presidencia. Los artículos dedicados a la financiación del organismo también traen, por momentos, un texto opaco, que dificulta una clara definición de la autonomía administrativo-financiera del Consejo.

Si bien es cierto que el CEMA recibe un conjunto de funciones y potestades equiparable a otros organismos ya existentes en el panorama europeo, también lo es que la LGCA rebaja las competencias que se esperaban para el ente español. Una de las demandas más antiguas y polémicas siempre ha sido la despolitización y la transparencia en los concursos que reparten las licencias a operadores de servicios audiovisuales. Al contrario de muchos vecinos europeos, España mantuvo bajo el paraguas del gobierno de turno las decisiones fundamentales para otorgar y emitir nuevas licencias. En lo que atañe a la regulación de los contenidos, con énfasis en la protección de menores y de la dignidad humana, el futuro CEMA sí que podrá actuar de manera efectiva en los casos de incumplimientos de la ley.

Así, se puede considerar positiva la creación de dicho organismo regulador, aunque la configuración que se le otorga tiene puntos que generan ambigüedad. La posterior reglamentación podrá complementar —quizás incluso corregir— determinados aspectos. En este sentido, la referencia vuelve a ser el *Consell de l'Audiovisual de Catalunya* (CAC), que ha nacido como un órgano meramente consultivo, dependiente directo del *Govern* de esta autonomía. Pero con el paso del tiempo y la aprobación de nuevos elementos jurídicos, el CAC se ha consolidado como autoridad independiente, referencia no sólo en España pero también para terceros países. Por lo tanto, cabe la posibilidad de que el CEMA siga el mismo camino, desarrollando reglas y normas complementarias, su estructura, y ampliando su ámbito competencial, además de las garantías necesarias para una actuación reguladora independiente. Eso sí, en el caso de que los futuros poderes Ejecutivo y Legislativo no le olviden en el papel.

## 5. Referencias bibliográficas

- Álvarez Monzoncillo, J. M. e Iwens, J. L. (1992) *El futuro del audiovisual en España*. Las transformaciones ante el nuevo marco europeo. Madrid: Fundesco.
- Betancor, A. (1994): *Las administraciones independientes*. Madrid: Tecnos.
- (2000): «Los organismos reguladores de lo audiovisual», en *El régimen jurídico del audiovisual*, Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics.
- Boletín Oficial de las Cortes Generales (2004): «Proposición de Ley Orgánica de creación del Consejo Superior de los Medios Audiovisuales», en BOCG nº B-30-1, Serie B, de 23 de abril, p.1-4, Congreso de los Diputados, Madrid.

- Boletín Oficial del Estado (2011a). «Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible», en BOE nº 55, de 5 de marzo, p. 25033-25235, Madrid.
- Boletín Oficial del Estado (2011b). «Orden PRE/1483/2011, de 3 de junio, por la que se aplica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de junio de 2011, para impulsar la constitución efectiva del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales», en BOE nº 133, de 4 de junio, p. 55062-55063, Madrid.
- Boletín Oficial del Estado (2010). «Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual», en BOE nº 79, de 1 de abril, p. 30157-30209, Madrid.
- Carniel Bugs, R. (2008). *Las actuaciones de los organismos independientes de regulación del audiovisual: los casos de España y del Reino Unido (2003-2007)*. Trabajo de Investigación, junio, Cerdanyola del Vallès: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Carreras, L. de (2000): «La creación de un Consejo Superior de los Medios Audiovisuales: naturaleza, composición y competencias», en *El régimen jurídico del audiovisual*, Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms.
- Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (2009). *Informe a la Vicepresidencia Primera del Gobierno y Ministerio de la Presidencia sobre el Anteproyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual*. Expediente MTZ 2009/1039, de 16 de julio, Barcelona.
- Comisión Europea (1988): «Directiva 88/301/CEE de la Comisión de 16 de mayo de 1988 relativa a la competencia en los mercados de terminales de telecomunicaciones», en *Diario Oficial de la Unión Europea* nº L 131, de 27 de mayo, p. 73-77, Bruselas.
- Corredoira y Alfonso, L. (2010). «Apuntes para un nuevo Derecho de la Televisión en España: la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual y la incorporación de la normativa publicitaria de la Directiva 2007/65/CE», en *Comunicación y Pluralismo: revista científica de la Facultad de Comunicación*, 9, Salamanca: Universidad Pontificia de Salamanca.
- Corredoira y Alfonso, L. (2009). «Veinte años de la Ley de Televisión Privada (1988/2008): cambios y perspectivas de futuro sobre el derecho audiovisual», en *Textual & Visual Media: revista de la Sociedad Española de Periodística*, 2. Madrid: Sociedad Española de Periodística.
- Crusafon, C. (1999): *El espacio audiovisual europeo*. Análisis de la industria audiovisual y de las políticas europeas en la década de los 90, tesis doctoral, Cerdanyola del Vallès: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Diario Oficial de la Unión Europea (2007): «Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre, por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva», en *Diario Oficial de la Unión Europea* nº L 332, de 18 de diciembre, p. 27-45, Bruselas.
- European Platform of Regulatory Authorities (2007): «The Independence of Regulatory Authorities», Information Paper EPRA/2007/02, 25º Encuentro de la EPRA, mayo, Praga.

- Fuente-Cobo, C. y Ruíz san Román, J. A. (2011): «Protección de la infancia en la nueva regulación audiovisual en España», en *Revista Latina de Comunicación Social*, 66. La Laguna (Tenerife): Universidad de La Laguna, pp. 153-177 recuperado el 24 de octubre de 2011, de [http://www.revistalatinacs.org/11/art/928\\_UCM/07\\_Ruiz.html](http://www.revistalatinacs.org/11/art/928_UCM/07_Ruiz.html)  
DOI: 10.4185/RLCS-66-2011-928-153-177 / CrossRef link
- García Castillejo, A. (2006). «Una laguna fundamental del sistema democrático. El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales de España», en *Telos*, 68, julio-septiembre. Madrid: Fundación Telefónica.
- Gómez-Reino, E. (2000): «El derecho europeo de lo audiovisual y su influencia en los derechos nacionales», en *El régimen jurídico del audiovisual*, Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms.
- Grupo de Regulación de Telecomunicaciones (2000): *Convergencia, competencia y regulación en los mercados de las telecomunicaciones, el audiovisual e Internet* (vols.1 y 2). Madrid: Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicaciones.
- Gubern, R. (1992): «Prólogo» en *El futuro del audiovisual en España*. Las transformaciones ante el nuevo marco europeo. Madrid: Fundesco.
- Institut National de L'Audiovisuel (1996): *Régulation audiovisuelle en Europe: une multiplicité d'instances*. Dossiers de L'Audiovisuel n° 67 (junio), Paris: La Documentation Française.
- Machet, E. (2007): «The draft Audiovisual Media Services Directive: future challenges for regulators», Information paper EPRA/2007/09, 26º Encuentro de la EPRA, octubre, Sofía.
- Moragas, M. y Prado, E. (2000): *La televisió pública a l'era digital*. Centre d'Investigació de la Televisió, Barcelona: Pòrtic.
- Open Society Institute, EU Monitoring and Advocacy Program (2005): *Television across Europe: regulation, policy and independence*. Vol. 3 y Summary, Budapest: Open Society Institute.
- Partido Socialista Obrero Español (2008): *Programa Electoral, elecciones generales 2008*. Madrid: PSOE.
- Reding, V. (2007): «Towards a true internal market for Europe's Telecom Industry and Consumers-the regulatory challenges ahead», Speech 07/86, 20<sup>th</sup> Plenary Meeting of the European Regulators Group, febrero, Bruselas.
- Salvador, M. (2002): *Autoridades independientes*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Tornos Más, J. (1999): *Las autoridades de regulación de lo audiovisual*. Consell de l'Audiovisual de Catalunya, Madrid y Barcelona: Marcial Pons.
- UNESCO (2008): *Indicadores de Desarrollo Mediático. Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social*. Aprobado por el Consejo Intergubernamental del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC) en su sesión XXVI (26-28 marzo 2008). Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102s.pdf>