

# Crónica del curso

## “La nueva regulación del audiovisual”

*Daniel Toscano Díaz*

Estudiante de Grado en Derecho  
Universidad de Huelva

### I.

Bajo el descriptivo título “La nueva regulación del audiovisual”, tuvo lugar los días 19 y 20 de abril de 2012 un encuentro organizado en Sevilla por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y dirigido por los Profesores Juan Antonio Carrillo Donaire y Emilio Guichot, ambos Profesores Titulares de Derecho Administrativo y docentes en la Facultad de Comunicación de la Universidad de Sevilla. El acto tuvo lugar en la Casa de la Provincia, de la Diputación de Sevilla, y contó con el patrocinio de la editorial Iustel y el Consejo Audiovisual de Andalucía.

El encuentro tenía su celebración plenamente justificada tras la aprobación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual (LGCA), que concretó en una sola disposición legislativa una regulación hasta el momento dispersa en varios cuerpos legales. Además, la actualidad de la materia quedó evidenciada con la aprobación en el Consejo de Ministros de 20 de abril de 2012 de un Proyecto de ley para modificar la misma en lo referente a los modos de gestión de los servicios públicos de comunicación audiovisual autonómicos. Para el análisis de la LGCA desarrollada por el Real Decreto 1624/2011, de 14 de noviembre, se contó con la participación de expertos en regulación económica, comunicación audiovisual y autoridades audiovisuales. No en vano este curso conecta con la actividad docente desarrollada por los codirectores en la Facultad de Comunicación de la Universidad de Sevilla, a raíz de la cual han elaborado el manual *Derecho de la Comunicación* (Iustel, 2011).

Concretamente, la aproximación a la visión crítica –en la mejor acepción de la palabra– de la vigente normativa audiovisual española se realizó a partir de cuatro áreas de debate: público y privado en el audiovisual, autoridades de regulación del audiovisual, regulación y autorregulación de contenidos audiovisuales y relaciones entre cine y televisión.

## II.

La conferencia inaugural corrió a cargo del Prof. Dr. D. Santiago Muñoz Machado, Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad Complutense

El Profesor Muñoz Machado comenzó resaltando cómo la estructura del sector audiovisual en España ha sido establecida por el legislador, a diferencia de otros países. Ya el Real Decreto de 24 de enero de 1908 definió la reserva a favor del Estado del espacio radioeléctrico, criterio que se mantuvo hasta la Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la Radio y la Televisión. Ésta última categorizó la televisión como servicio público esencial, decisión avalada por el Tribunal Constitucional en la resolución de los procesos de inconstitucionalidad y de los recursos de amparo a que dio lugar el veto legislativo a las televisiones privadas. La Ley 10/1988, de Televisión Privada, permitió finalmente la aparición de los primeros operadores privados bajo la fórmula de la gestión indirecta. No obstante, suscitó varios problemas jurídicos, entre los que destaca la financiación dual de las televisiones públicas, un debate que sigue abierto ante los pronunciamientos del Derecho europeo al respecto. El Tribunal de Primera Instancia, en su sentencia de 10 de mayo de 2000 (asunto T-46/97, SIC), avaló la financiación pública de una televisión pública, en tanto en cuanto aquella no sobrepasara el gasto que supongan los contenidos de servicio público emitidos. Ello obliga a adoptar una contabilidad analítica. Por el contrario, la sentencia de 24 de julio de 2003 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, asunto C-280/00 (Altmark Trans), permite que la cuantificación de la compensación se haga en base a la estimación de gastos que una empresa media soportaría para ofrecer el servicio público, teniendo en cuenta sus ingresos y un beneficio razonable.

El paso de la televisión analógica a la televisión digital no planteó menores problemas. Tras la Ley 10/2005, de 14 de junio, desarrollada por el Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, –que aprobaba el plan técnico nacional de la televisión digital terrestre–, los operadores de televisión analógica recibieron cuatro “*programas*” –término con el que se designa a los canales digitales para diferenciarlos de los analógicos–. La “*multiplicación de panes y peces electrónicos*”, en gráfica expresión empleada por el ponente, contó con la aquiescencia de los operadores y amortiguó el otorgamiento de una nueva concesión analógica (la Sexta) y el cambio en el régimen de emisión de Canal+. Aunque el aumento del número de canales teóricamente hubiera debido requerir un nuevo concurso para su adjudicación, la operación fue avalada por el Tribunal Supremo, en su sentencia de 2 de junio de 2009 (Sala de

lo Concencioso–Administrativo, Sección 3ª, ponente Bandrés Sánchez–Cruzat) con la justificación de la existencia de "*razones imperiosas de interés público*".

Ese ha sido el panorama audiovisual hasta el apagón analógico, tras el cual se está demostrando imposible la gestión de tantos canales por la televisión pública así como por los operadores privados, en los que, además, se ha producido una vuelta a la situación de 1989 con tres concesionarios, contexto en el que se ha publicado la Ley 7/2010, de 31 de marzo.

En opinión del profesor Muñoz Machado, el próximo cambio vendrá dado por las transformaciones en los sistemas tradicionales de difusión, caracterizados por la posición pasiva del telespectador ante la programación fijada por el prestador. Así lo demuestra la emergencia de los servicios audiovisuales a petición –denominación mencionada en la Directiva de servicios de comunicación audiovisual (Directiva 2010/13/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de marzo)–, que permiten al usuario interactuar con la programación eligiendo contenidos, suspendiendo la recepción, etc.

Concluido el repaso a la evolución histórica, el profesor Muñoz Machado hizo referencia sintética a los principales dilemas que afronta la regulación del sector audiovisual, dilemas que en su mayoría no permiten una solución *a priori*. Así, el discurso del pluralismo resulta cuestionado por la progresiva concentración de los operadores –¿qué medidas anticoncentración se pueden adoptar?–; frente a la financiación cruzada –imposición a la televisión del deber de financiar sectores ajenos– o las medidas contra la contraprogramación emerge el alcance de la libertad de empresa –¿hasta qué punto puede ser constreñida?–. Finalmente, se refirió al nuevo escenario que plantea la administrativización del control de la actividad del sector audiovisual plasmado en el papel de las autoridades reguladoras, lo que produce un desplazamiento hacia la Administración Pública de la función de control tradicionalmente judicial.

En los últimos minutos de su intervención, el profesor Muñoz Machado se centró en el problema de la financiación del cine. Tiene su origen en la Directiva 89/552/CEE "Televisión Sin Fronteras", que estableció novedosamente la obligación de emitir obras europeas, directiva que fue transpuesta al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 25/1994, de 12 de julio –modificada por la Ley 22/1999, de 7 de junio–. Ésta última impone, además, una cuota de inversión del cinco por ciento de los ingresos de los operadores televisivos para la producción de obras europeas. De esta forma se produce una financiación cruzada, donde un sector se ve obligado *ex lege* a prestar apoyo financiero a otro sector, siendo ambos privados. La justificación de este mandato se encuentra en la preservación de la cultura y la defensa de las lenguas del Estado español.

Pese a que es posible que la inexistencia de la cuota de inversión en obra europea supusiera la no realización de bastantes películas, es indudable que ésta es una restricción de la libertad de empresa. En concreto, cabe preguntarse si ésta supone una ayuda a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas [Preussen/Elektra/Schleswig (Asunto C-379/98)], a lo cual debe responderse negativamente, pues no son consideradas ayudas estatales aquellas de unos empresarios hacia otros, aunque sean de obligado cumplimiento. El profesor Muñoz Machado concluyó destacando que la televisión pública –financiada con cargo al presupuesto– también participa en la financiación cruzada, de suerte que recursos públicos llegan a empresarios privados en virtud de la previsión legislativa de la cuota de inversión en obra europea.

La segunda parte de la sesión de mañana estuvo integrada por las ponencias de la profesora doctora Carmen Chinchilla Marín, Catedrática de Derecho Administrativo en la Universidad de Alcalá, y del profesor doctor Juan Antonio Carrillo Donaire. Abordaron la tensión entre público y privado en el sector audiovisual, prestando especial atención a los problemas relativos a la titularidad y a la gestión del servicio audiovisual.

La profesora Chinchilla disertó sobre los títulos habilitantes para la prestación de servicios audiovisuales en la Ley General de Comunicación Audiovisual, un mundo, en su opinión, lleno de “*paradojas, contradicciones e incoherencias*”, sin olvidar los incumplimientos.

Ante el debate sobre la necesidad de reformar la ley para que las autonomías puedan acceder a un modelo de gestión diferente a la prestación directa, Chinchilla estima que la actual regulación ya permite tal abanico de posibilidades por omisión. Así, la aprobación de la LGCA provocó la derogación de los preceptos de la Ley 4/1980, de 10 de enero, y la Ley 43/1983, de 26 de diciembre, que vetaban la posibilidad de que las Comunidades Autónomas otorgasen concesiones a operadores. A juicio de la ponente es errónea la concepción minoritaria acerca de la imposibilidad de privatizar la gestión de la televisión en las Comunidades Autónomas con base en la Disposición Transitoria Segunda, apartado cinco, de la LGCA.

Actualmente existen tres modelos posibles de gestión de la televisión: la gestión directa de la televisión pública en el sentido de servicio público gestionado por entes públicos; la televisión privada que se gestiona por prestadores privados no concesionarios de un servicio público, sino titulares de un servicio de interés general, desde la libertad de empresa, y la posibilidad de la vuelta a las

concesiones por decisión de las autonomías, mediante gestión de servicio público de manera indirecta. La Junta de Andalucía debe gestionar directamente al menos un canal de televisión por mandato estatutario, si bien puede concesionar el resto de canales. Cabe entonces preguntarse acerca de la diferencia entre la televisión pública y la privada, que el artículo 40 de la Ley 7/2012 sitúa en una serie de fines característicos de la primera. Ello no obsta que, a juicio de la ponente, el entretenimiento pueda tener cabida dentro de la programación de un servicio público, pues carecería de sentido una televisión pública que no viera nadie. Por su parte, los concesionarios tienen como especialidad el sometimiento al control parlamentario además de a la legislación sobre contratos del sector público. Los criterios rectores de la dirección editorial de la televisión pública en régimen de concesión han de regirse por un órgano plural y se permite la financiación dual de la misma, dado que se trata de un servicio público.

La profesora Chinchilla concluyó con una reflexión sobre el papel de la televisión pública en medio de una crisis económica, y expresó sus dudas acerca de la viabilidad de la privatización de canales autonómicos preconizada como remedio, a la vista del actual escenario de fusiones entre operadores privados. Propone, no obstante, que las televisiones públicas no solventes sean eliminadas y sus frecuencias pasen al mercado –en el que estaría por ver si hay interés por ellas–, sin llegar al extremo de eliminar la televisión pública prestada en régimen de servicio público por un ente público.

A continuación tomó la palabra el profesor Carrillo Donaire, quien trató cuestiones relativas a la reserva del servicio público, el modelo organizativo de la prestación estatal y la posibilidad de su exportación a las Comunidades Autónomas y Entes locales, la misión de servicio público y la financiación de ésta.

El ámbito de mercado reservado ha pasado de ser total a parcial. En la actualidad el sector público ocupa un segmento del espacio radioeléctrico del 25% en la televisión y del 35% en la radio. Por otro lado, la limitación técnica de las ondas hertzianas justificaría la presencia de un único regulador, según el Tribunal Constitucional –por todas, STC 206/1990, de 17 de diciembre–.

El modelo organizativo de la prestación del servicio público de televisión se realiza mediante un Consejo de Administración que busca reflejar la pluralidad, con consejos auxiliares que, en conjunto, representan las tres sensibilidades presentes: política, profesional y de los receptores. Actualmente es la sensibilidad política la que se encuentra privilegiada en cuanto a potestad de ac-

tuación, lo que, en opinión del ponente, habría que cambiar para pivotar algo más en lo social. En la extrapolación de éste sistema a las Comunidades Autónomas se aprecian las mismas carencias, aunque agravadas, mientras que en el ámbito local las televisiones funcionan como una empresa municipal a modo de televisión gubernamental.

El espectador rara vez percibe el hecho diferencial entre el servicio público y el servicio privado, que no obstante está consagrado en la ley, concretamente en los artículos 2 y 3 de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal, y el artículo 9 de la Ley 8/2009, de 28 de agosto, de Financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española. El artículo 41.1 de la Ley General de Comunicación Audiovisual sería, en palabras del ponente, “*la clave de sol de la partitura*” en el modelo de gestión pública, que se fundamenta en dos instrumentos básicos: el mandato marco, que ofrece legitimación política y fija los objetivos generales, con una vigencia de nueve años; y el contrato-programa, suscrito entre el Gobierno y RTVE, que establece los objetivos específicos y aborda la financiación del servicio público. El profesor Carrillo Donaire manifestó estar de acuerdo con este modelo en el ámbito estatal, aunque pueda discreparse de los resultados; en cambio, las televisiones autonómicas y locales carecen de las garantías del modelo estatal, lo que propicia su instrumentación como herramientas al servicio del gobernante de turno.

Un modelo de financiación pública de la televisión sólo se justifica si los operadores de servicio público ofrecen contenidos diferentes a los que suministran los operadores privados. En la actualidad existen dos modelos: uno de financiación completamente pública, con cargo al presupuesto, y otro de financiación mixta, donde aquella se complementa con ingresos por publicidad, entre otros, y en la que el dinero público va destinado a prestar servicios específicos ausentes en la programación de los canales privados. El modelo de financiación exclusivamente pública ha sido implantado en el Estado, dando lugar a un presupuesto austero, mientras que el segundo se mantiene en las Comunidades Autónomas y Entes locales, con presupuestos más expansivos y caros en proporción a la audiencia. En el caso estatal, la financiación con cargo a los presupuestos se realiza teniendo en cuenta otras vías de ingresos, como son la compensación por eliminación de la publicidad, el canon por uso del dominio público y la venta de productos propios.

El profesor Carrillo Donaire, para concluir, quiso expresar sus dudas sobre el futuro de la gestión pública de la televisión en tiempos en los que se habla de suprimir canales, reducir plantilla e inversiones y subcontratar contenidos.

La segunda sesión versó sobre las autoridades de regulación del audiovisual, e incluyó las ponencias del profesor doctor Marc Carrillo, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra, la profesora doctora Elisenda Malaret i García, Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona, y doctora María Luisa Pérez Pérez, Consejera del Consejo Audiovisual de Andalucía.

El profesor Carrillo abordó la necesidad de un ente regulador en el Derecho audiovisual, como avala la existencia de los mismos en el Derecho comparado, así como el establecimiento del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, exigido por la Ley General de Comunicación Audiovisual.

Partiendo de la necesidad de protección de los intereses del público y de los medios –aunque principalmente de los primeros– y de la insuficiencia de la protección *ex lege*, el profesor Carrillo defendió la existencia de un ente regulador en el sector audiovisual, que llega a calificar de “*referente para medir la calidad democrática de un país*”. Tal organismo debería estar dotado de autonomía orgánica y funcional, de personalidad jurídica propia y tener capacidad para dictar instrumentos normativos que complementen la reglamentación del Gobierno.

En el ámbito comparado, Francia es el referente con una ley de creación del ente audiovisual, de 1989, que encuentra temprano reflejo en el plano nacional en Cataluña y Andalucía. El ente francés, cuyos miembros son nombrados por diversas instituciones y están sometidos a un intenso régimen de incompatibilidades, cuenta entre sus potestades con la capacidad para otorgar licencias, dictar reglamentos y adoptar medidas coercitivas, velando por que se cumpla la “*honestidad en la producción informativa*” en el marco del ordenamiento jurídico. Las decisiones de este ente son recurribles ante el Consejo de Estado.

Al otro lado del Canal de La Mancha, el Reino Unido cuenta con un ente regulador, creado en 1990, cuyos miembros son designados por el Gobierno y sometidos a un régimen de incompatibilidades muy riguroso. Con poder para otorgar licencias y supervisar la publicidad y el contenido audiovisual, el ente británico se preocupa especialmente por la protección infantil y la precisión y respeto a la veracidad de la información.

Más longevo, de 1934, es el ente regulador de Estados Unidos, cuyos miembros son de nombramiento presidencial y ratificación senatorial, e igualmente se ven sometidos a un fuerte régimen de incompatibilidades. Tiene potestad para otorgar licencias y garantiza el derecho a la información “*diligente*”, que supone para el periodista el deber de contrastarla, aunque finalmente se demuestre errónea.

En España, el Título V de la Ley General de Comunicación Audiovisual regula el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, cuyas pretensiones son modestas en comparación con sus predecesores autonómicos, en opinión del ponente. Se trata de un organismo público sin independencia orgánica, adscrito al Ministerio de la Presidencia, y que cuenta con un régimen de incompatibilidades para sus miembros que veta, fundamentalmente, la posesión de intereses en empresas del sector.

El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales tiene como fines regular la calidad de los medios –públicos y privados– y supervisarlos *a posteriori*, garantizando los derechos fundamentales. Ejerce funciones de informe, control y arbitraje mediante sus potestades para aprobar instrucciones, emitir recomendaciones, dictar requerimientos y realizar inspecciones, así como adoptar medidas provisionales y sancionadoras –sanciones económicas, de cese de la actividad y precinto de los equipos–.

Finalmente, el profesor Carrillo abordó la relación del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales con otros entes reguladores y mencionó la previsión legislativa de colaboración con los entes autonómicos. Además, criticó el empleo por el legislador del término “*coordinar*” (artículo 47.3 LGCA) en relación con sus homólogos europeos, tarea que exigiría una posición de superioridad del Consejo estatal desde luego inexistente. Por último, el ponente lamentó la baja calidad democrática de los medios de comunicación españoles.

La Profesora Elisenda Malaret inició su exposición destacando el papel de los medios de comunicación en la agenda política y en la formación de la opinión pública, lo que justifica su consideración como servicios de interés general en España. Además, la garantía de que todas las opiniones llegan al espacio público, sin que existan posiciones de poder que lo impidan, hace necesarios los medios de comunicación públicos y la imposición de limitaciones a cada uno de los medios para garantizar las libertades de los demás. Es así como el Estado regula como garante ante los fallos del mercado, para evitar el llamado “*efecto silenciador*”.

En cuanto al interrogante que plantean las características que deba tener la regulación del audiovisual, la profesora Malaret recaló la diferencia entre reglamentación y regulación, incluyendo éste último concepto el uso de potestades administrativas. Llegados a este punto, éstas pueden ser ostentadas por el Gobierno o por un ente independiente, siendo ésta última la opción escogida en Europa tras la liberalización de los servicios de comunicación. Los entes independientes pueden ser convergentes – casos de *Office of Com-*

*munications* (OFCOM) y *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* (AGCOM)–o sectoriales.

Tras una breve referencia al *Consell de l'Audiovisual de Catalunya* (CAC), del que destacó su independencia y la atribución *ex lege* de competencias, con prohibición de la delegación de su ejercicio, la Profesora hizo un llamamiento a "tomarse en serio" la normativa, particularmente a través del nombramiento de consejeros que sean auténticos profesionales y mediante una efectiva supervisión del uso de las licencias por los canales, para lo cual resulta fundamental una autoridad que garantice efectivamente el cumplimiento de las reglas.

María Luisa Pérez, Consejera del Consejo Audiovisual de Andalucía, desarrolló una ponencia de marcado carácter institucional. Desglosó la génesis del Consejo Andaluz, destacando que la Ley de creación (Ley 1/2004, de 17 de diciembre) y el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo (Decreto 219/2006, de 19 de diciembre) se inspiraron en la legislación catalana entonces vigente, reconociendo, no obstante, que el paradigma del CAC de aquel entonces ha evolucionado al hilo de la Ley catalana de Comunicación Audiovisual para ganar más perfil institucional y competencias más incisivas, como la de conceder las licencias para radio y televisión en su ámbito territorial, función que el Consejo Andaluz no tiene reconocida.

Sin embargo, la Consejera subrayó que el Consejo Audiovisual de Andalucía habría sido elevado a la condición de "institución de autogobierno" en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007, lo que no dejaba de ser un reflejo de su importancia institucional y de la mayor concienciación que las otras instituciones de autogobierno andaluzas, especialmente el Parlamento y el Gobierno, habían ido adquiriendo en torno a la necesidad y al rango institucional que merece una autoridad independiente en el sector audiovisual andaluz.

Sobre el ejercicio de competencias por parte del Consejo, la Consejera repasó las atribuciones del órgano e incidió en la importante labor del mismo en la orientación del sector hacia el cumplimiento de determinados intereses públicos presentes en el mismo, como la protección del menor o los de los colectivos necesitados de especial atención. Asimismo destacó la creciente labor del Consejo en el ejercicio de sus competencias ejecutivas para denunciar y sancionar los incumplimientos en materia de contenidos, donde la Consejera puso de relieve la incongruencia de aplicar en Andalucía un sistema de sanciones como el de la LGCA, concebido para el ámbito estatal, que parece desproporcionado para el ámbito operativo del control que ejerce el Consejo, fundamentalmente centrado en el sector de las radios y televisiones locales.

Al hilo de esta última reflexión, María Luisa Pérez abogó por la necesidad de aprobar en el ámbito andaluz una ley de comunicación audiovisual que desarrolle las bases estatales contenidas en la LGCA, aunque ello implique un redimensionamiento a la baja de la composición del órgano deliberante y ejecutivo del propio Consejo, que en la actualidad es la autoridad de regulación con mayor número de consejeros en el panorama comparado español.

La tercera y última sesión, cuyos temas fueron la regulación y autorregulación de contenidos audiovisuales y las relaciones entre cine y televisión, contuvo las ponencias de los profesores doctores Emilio Guichot y José Esteve Pardo, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

La intervención inicial del profesor Guichot abordó la regulación de los contenidos televisivos con un especial enfoque en temas de debate actual, como los derechos del menor y las personas con discapacidad, la comunicación plural y transparente, las comunicaciones comerciales y las retransmisiones deportivas.

La protección de los menores pivota sobre la regulación de franjas horarias, en las que se restringen ciertos contenidos que pueden afectar a la integridad moral de los mismos: juegos de apuesta y azar, violencia, esoterismo, etc. El profesor Guichot hizo referencia a algunos puntos débiles de la regulación de esta materia, como la dificultad de establecer el límite entre el esoterismo y el fraude o la falta de mención expresa de las comunicaciones comerciales de contactos sexuales, que parecen subsumirse dentro de la noción de “*contenido perjudicial*”. Menor complejidad hay en las referencias a las personas con discapacidad, a favor de las cuales se dispone subtítular y emitir cierto espacio en lengua de signos, así como ofrecer una visión normal y no estereotipada de estas personas.

La exigencia de transparencia en la comunicación se plasma en la obligación de programar con una antelación de tres días y en la prohibición parcial de la contraprogramación. Por otra parte, el deber de reflejar la pluralidad política, ideológica y cultural (artículo 4 LGCA) ha recibido la oposición de los profesionales, quienes estiman que de esta manera se produce una suerte de “*alfabetización mediática*” en temas políticos desde los medios de comunicación, sobre todo durante las campañas electorales.

Respecto de las comunicaciones comerciales, Guichot resaltó la no inclusión de la autopromoción en los minutos permitidos de publicidad, el respeto a la integridad del programa como regla general sobre la interrupción y se de-

tuvo en las comunicaciones comerciales prohibidas, haciendo especial referencia a la licitud de la publicidad de los partidos políticos en la radio.

Por último, abordó las retransmisiones deportivas, cuya mayor controversia se produce en la declaración de interés público de ciertos eventos con el fin de que sean emitidos en abierto. Una particularidad en este sentido viene dada por la consideración de interés público de partidos concretos de la Liga de Fútbol Profesional de Primera División por jornada, que no tiene correspondencia en el resto de Europa. Además, según jurisprudencia comunitaria, los eventos son de interés general por entero, no respecto de encuentros separados –pronunciamiento referido a un mundial de fútbol–.

Tras un brevísimo paréntesis, el profesor Guichot abordó en una nueva intervención las relaciones entre cine y televisión. Así, entre las vías jurídicas de relación –aparte de las relaciones no jurídicas de competencia y de canal de distribución– destacó la obligación de las televisiones de invertir en producto audiovisual europeo y la imposición de una "*cuota de pantalla*" –reserva de porcentaje del tiempo de emisión de obra europea– como medidas más controvertidas. El objetivo de las mismas es fomentar una industria europea y promocionar asimismo el uso de las lenguas europeas en los programas, aunque, destacó el ponente, no se contemplan otras posibles medidas referidas a emisiones de contenido cultural o de aprendizaje de lenguas europeas. Como antesala de la exposición, ofreció el necesario concepto de "*obra europea*", entendiéndose por tal aquella en la que los trabajadores y los productores son fundamentalmente europeos –no siendo un factor determinante que se ocupe de la cultura europea–. Respecto del concepto de "*productor independiente*", señaló las reformas operadas en la normativa televisiva, hacia una mayor laxitud y que permiten considerar como independientes a empresas estrechamente vinculadas entre sí, lo que contrasta con la normativa cinematográfica, en la que el concepto de influencia dominante, más estricto, provoca que productores no considerados "*independientes*" por la Ley del Cine sí lo sean por la Ley General de Comunicación Audiovisual.

En lo referente a las medidas adoptadas para fomentar la producción europea, tanto cinematográfica como televisiva, el profesor Guichot se refirió en primer lugar a la "*cuota de pantalla*"–, apuntando la diferencia según el tipo de servicio –el 51% del tiempo de emisión anual en emisiones lineales y el 30% del catálogo en emisiones no lineales–. Además, respecto a la obligación de que, al menos, la mitad de este último porcentaje sean obras en cualquiera de las lenguas españolas, el ponente destacó la reforma realizada, de suerte que donde inicialmente se requería que una de esas lenguas fuera originaria en la

producción, ahora basta con que se emita en la misma, admitiéndose las obras objeto de doblaje.

En segundo lugar se refirió a la financiación anticipada de la producción de obra europea, de la que deriva el deber, por parte de los prestadores, de invertir una parte de sus ingresos en la producción audiovisual europea, alcanzando el 6% en los medios de titularidad pública y el 5% en los de titularidad privada. Esta obligación de invertir puede realizarse mediante la compra de derechos de explotación de las obras. Además del deber de financiar, se prevé un porcentaje mínimo según el tipo de producto, de suerte que el 75% en el caso de los prestadores públicos y el 60% en el de los privados debe destinarse a películas cinematográficas. El Profesor Guichot señaló la incoherencia lógico-matemática del establecimiento asimismo de otros porcentajes “mínimos”, del 25% y el 40%, respectivamente, referidos a películas, series o miniseries para televisión, de manera que se colma la totalidad de la inversión, encorsetándola. Como curiosidad añadida mencionó la no inclusión de las películas susceptibles de recibir la calificación X en el cómputo de las obligaciones mencionadas.

Concluyó afirmando que, en definitiva, se establece una obligación de financiar un sector diferente al propio –avalada por el TJUE en el caso UTECA– y que “*el mundo de los contenidos está lleno de polémicas*”.

La última ponencia del curso, a cargo del profesor Esteve Pardo, abordó la autorregulación. Partiendo de la autorregulación como nueva correlación entre Estado y sociedad, de carácter y génesis privada y la fragmentación de la sociedad en sistemas autorreferenciales, el Profesor Esteve Pardo analizó la evolución de este fenómeno, desde la concepción de las normas técnicas como “*dictámenes periciales anticipados*” por la jurisprudencia alemana en los años setenta a la actual distinción, dentro de la autorregulación de disposiciones con alcance normativo, declarativo y resolutivo.

Seguidamente, abordó el papel del Estado en el fenómeno autorregulatorio destacando la preexistencia de una regulación exigente como punto de partida para el surgimiento de la autorregulación en un determinado sector. Por otro lado, añadió que una autorregulación pura, sin conexión con la autoridad pública, aunque difícil, es posible. La relación entre el autorregulador y el Estado se produce, según el ponente, en un entorno de complejidad y oscuridad, donde el primero trata de ganar terreno “*como si fuera un caballo de Troya*”. Tal penetración se da a través de dos vías principales: los efectos meramente indiciarios y los efectos presuntivos sobre el cumplimiento de

determinadas obligaciones. Además, el ordenamiento jurídico español recibe explícitamente estas normas de génesis privadas a través de la regulación inducida, de la que es ejemplo la promoción para la elaboración de un código de conducta por parte de determinados operadores.

Tras una serie de consideraciones finales, entre las que incluyó que la autorregulación no debe ocupar espacios reservados netamente a la regulación pública ni puede definir un interés general al margen del Estado, el profesor Esteve Pardo destacó las dos principales ventajas que aporta la autorregulación: el conocimiento experto y el consenso o acuerdo entre los sujetos concernidos por la regulación.

En el sector audiovisual, el ponente destacó el uso de sanciones administrativas como consecuencia del incumplimiento de los códigos de conducta y apreció una autorregulación parcial y descompensada, en la que se dan la autorregulación normativa y resolutive, pero no la declarativa.

### III.

Es de recibo agradecer a la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, y especialmente, a los profesores Juan Antonio Carrillo y Emilio Guichot, la celebración del curso, además de ser gratamente destacable el alto nivel de los invitados y de las ponencias dictadas.

El sector audiovisual vive momentos de cambio, no solo legislativos como se puso de relieve durante el curso, sino también debido a la actual situación económica, en la que se están produciendo fusiones y absorciones entre operadores. Hay por tanto expectación ante el futuro próximo de un sector que parece vivir un punto de inflexión.

En lo que a Derecho se refiere, no parece atisbarse un horizonte positivo ante la cercana creación de la Comisión de los Mercados y la Competencia, ya que este ente estará previsiblemente más ligado a la supervisión de la competencia que a la garantía de los derechos. Por otro lado, existe un panorama interesante ante el papel de la autorregulación en lo referente a la calidad de los contenidos audiovisuales.

El elenco de ponencias y los temas tratados sirvieron de base a los asistentes para comprender no solo el estado actual de la regulación del sector audiovisual, sino también sus puntos fuertes y débiles. Constituyó además una

exposición muy adecuada para entender tanto la situación de partida del sector con la aprobación de la Ley 7/2010, como los cambios que puedan tener lugar en el futuro.