

Dictamen 7 2021

SESIÓN ORDINARIA DEL PLENO
29 DE SEPTIEMBRE DE 2021

Sobre el Anteproyecto de Ley general de Comunicación audiovisual

**CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA**

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 807-2021

Colección Dictámenes

Número 7/2021

La reproducción de este dictamen
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, octubre de 2021

Edita y distribuye

Consejo Económico y Social

Huertas, 73

28014 Madrid. España

T 91 429 00 18

F 91 429 42 57

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISSN 1134-5152

D.L. M-27940-2021

Imprime

Creative XML, S.L.U.

Sobre el Anteproyecto de Ley general de Comunicación audiovisual

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales y Medio Ambiente, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del día 29 de septiembre de 2021 el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

El 29 de julio de 2021 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social una comunicación del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital en la que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.1 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, dictamen del CES sobre el Anteproyecto de Ley general de Comunicación audiovisual. El texto a dictaminar figuraba adjunto a la citada nota del Ministerio, y se acompañaba de otro documento adjunto con la preceptiva Memoria de análisis de

impacto normativo (MAIN). El plazo fijado para su emisión fue de quince días.

La solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales y Medio Ambiente, para la elaboración de una propuesta de dictamen.

En la MAIN se recoge: la oportunidad de la propuesta; su contenido; un análisis jurídico en el que se detalla el encaje de la futura norma en el ordenamiento español, así como la descripción de su tramitación; y un análisis de impactos. En este análisis se concluye la adecuación del texto al or-

den competencial y a los principios de la buena regulación, por un lado, y su impacto económico positivo, por otro lado, a través de la valoración de su efecto positivo en la competencia, así como un efecto nulo en las cargas administrativas y en el presupuesto. Se recogen a continuación consideraciones sobre el impacto, valorado como positivo en todos los casos, sobre género, pymes, infancia y adolescencia, familia, y accesibilidad para personas con discapacidad.

Además de ello la MAIN incorpora siete anexos. El primero de ellos contiene una tabla donde señala la ubicación en el Anteproyecto de los artículos de la Directiva que se trasponen, y el segundo otra tabla en la que señalan las disposiciones del Anteproyecto para garantizar la independencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y su correspondencia con los preceptos de la Ley 3/2013, de Creación de dicha Comisión Nacional. En los anexos 3 y 4 se justifica la equivalencia de las cargas administrativas, detallando los correspondientes a cada obligación en la norma vigente y en la proyectada. En los anexos 5 y 7 figuran de manera ordenada para cada artículo las contribuciones recogidas en los dos procedimientos de audiencia pública, señalando quiénes las formularon, cuáles se acogen y cuales se rechazan, así como la justificación en cada caso de este proceder. Y en el anexo 6, con la misma sistemática, las contribuciones recogidas en el informe de la CNMC relativo al Anteproyecto.

El Anteproyecto propone una nueva Ley general de Comunicación audiovisual

en sustitución de la vigente Ley 7/2010, de 31 de marzo, de igual nombre. Y su principal objeto es transponer al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/808, de 14 de noviembre, que vino a actualizar la anterior Directiva 2010/13/UE, conocida como Directiva de servicios de comunicación audiovisual (DSCA).

Esta actualización partió de la Estrategia de Mercado Único Digital de Europa [COM (2015) 192 final], en la que, tras constatar el rápido y significativo cambio en las tecnologías y los mercados, se proponía una reforma completa del marco de comunicaciones electrónicas para, entre otros, garantizar la protección de las personas y entidades usuarias finales y la igualdad de condiciones para todos los agentes del mercado y otorgar una mayor seguridad jurídica. Una parte de esa reforma normativa se plasmó en la citada Directiva 2018/808, y la otra en la Directiva (UE) 2018/1972, que formuló el Código Europeo de Comunicaciones Electrónica (a cuya trasposición se destinó el Anteproyecto de Ley general de Telecomunicaciones, valorado por el CES en su Dictamen 4/2021). Se unificaba así el anterior paquete de directivas que componían la regulación europea de las telecomunicaciones, dejando en pieza aparte lo relativo a la comunicación audiovisual.

El contenido de la Directiva adapta la ordenación de la comunicación audiovisual a la nueva realidad del mercado, donde han surgido nuevos servicios audiovisuales impulsados por las tecnologías digitales, mientras que en la regulación actual se contempla casi únicamente la televisión digital

terrestre (TDT) en abierto. Establece por ello que los nuevos actores en el mercado audiovisual estén sometidos a las mismas obligaciones que los tradicionales en cada Estado miembro, siempre que se encuentren establecidos en el mismo, en aplicación del principio de país de origen de la normativa comunitaria. Y permite además, en ciertos casos, en particular la financiación de obra audiovisual europea, que también alcance a los prestadores de servicio establecidos fuera del territorio siempre que dirijan sus servicios a ese territorio, para lo cual establece además los criterios que permitirán afirmar esto último.

El Anteproyecto también recoge, como en la Ley vigente, todo lo relativo a la prestación del servicio público de comunicación audiovisual, y de las entidades públicas que lo procuran, tanto en su gobernanza y control como en su financiación, así como la ordenación diferenciada de las de ámbito estatal y autonómico, sin modificar sustancialmente, en este último caso, la reforma de la Ley 7/2010 llevada a cabo en 2012, valorada en su día por el Dictamen 1/2012 del CES. E incorpora además, en la disposición final segunda, modificaciones de alcance en la Ley 8/2009, de 28 de agosto, de Financiación de la Corporación RTVE.

2. Contenido

El Anteproyecto de Ley general de Comunicación audiovisual consta de una

Cabe recordar, por otro lado, que la aprobación de una nueva Ley general de Comunicación audiovisual está recogida entre las medidas de la agenda España Digital 2025, presentada por el Gobierno el 24 de julio de 2020, que pretender configurar España como un polo de atracción de inversiones y talento del sector audiovisual. El objetivo es la reactivación de la industria audiovisual y la atracción de inversión extranjera, permitiendo la creación de empleos de calidad a lo largo de toda la cadena de valor. De ahí que se considere al sector audiovisual como una actividad estratégica desde el punto de vista económico, aunque recordando su carácter de vehículo de representación de la diversidad cultural y de transmisión de valores, así como un bien de consumo generalizado en el ocio y el entretenimiento.

La iniciativa ha quedado integrada en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España (PRTR), como parte de las reformas e inversiones programadas para dinamizar y fortalecer el sector audiovisual en España (Componente 25: “España *hub* audiovisual de Europa”), entre las cuales también se encuentra la reforma de la Ley del Cine y el desarrollo y ejecución de un Programa de fomento, modernización y digitalización del sector audiovisual.

exposición de motivos, ciento sesenta y cuatro artículos distribuidos en diez títu-

los, tres disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y siete disposiciones finales.

La vigente Ley 7/2010, de 31 de marzo, general de Comunicación audiovisual queda derogada, así como otras disposiciones que le afectan (Ley 22/1999, de 7 de junio, disposición adicional 12.^a de la Ley 3/2014, de 4 de junio, de Creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, o la Resolución de 21 de junio de 2010, de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones). El Anteproyecto persigue un triple objetivo: actualizar el marco jurídico general y básico del mercado audiovisual, establecer las mismas reglas de juego para todos los actores que compiten en el sector y garantizar los derechos de las personas usuarias (como la protección de menores respecto a ciertos contenidos, o el derecho a la información sobre quienes sean responsables de los contenidos audiovisuales).

Título preliminar. Disposiciones generales (arts. 1 a 3)

Se regulan el objeto de la comunicación audiovisual de ámbito estatal y la prestación del servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma; las definiciones de los conceptos relevantes mencionados a lo largo del articulado; y el ámbito de aplicación. Lo dispuesto será de aplicación a personas o entidades prestadoras de servicio de comunicación audiovisual establecidas en España, ampliándose a prestadoras

con sede en otros Estados miembros de la Unión Europea respecto a obligaciones de promoción de obra audiovisual europea, y a prestadoras de servicio de intercambio de vídeos a través de la plataforma, cuando se encuentren establecidas en España.

Título I. Principios generales de la comunicación audiovisual (arts. 4 a 14)

Aplica diferentes principios constitucionales y recogidos en la legislación orgánica, al objeto de ofrecer una imagen respetuosa e inclusiva de la comunicación audiovisual: dignidad humana, pluralismo, igualdad de género e imagen de las mujeres, personas con discapacidad. Además se promueve la difusión de la lengua oficial del Estado y lenguas oficiales de las comunidades autónomas, y se garantiza el derecho ciudadano a recibir una información veraz, objetiva e imparcial.

Este título regula también la adopción de medidas para la adquisición y desarrollo de capacidades de alfabetización mediática, promoviendo la colaboración de padres, madres, tutores y representantes legales en el compromiso de que los y las menores hagan un uso responsable de dichos servicios y los correspondientes dispositivos. Se regula la racionalización de horarios y adopción de buenas prácticas en el servicio de comunicación audiovisual televisivo para conciliar la vida personal y familiar, y se promueve la autorregulación y la corrección mediante la adopción de códigos de conducta elaborados por las prestadoras del servicio.

Título II. La prestación del servicio de comunicación audiovisual televisivo (arts. 15 a 48)

Regula el régimen jurídico del servicio de comunicación audiovisual televisivo, que se define como servicio de interés general en ejercicio de la responsabilidad editorial, así como los títulos habilitantes para su prestación.

Capítulo I. Servicios de comunicación audiovisual televisivos en régimen de comunicación previa (arts. 17 a 19)

Se establece la necesidad de comunicación fehaciente y previa para la prestación del servicio de comunicación audiovisual televisivo, enumerando los casos en que esa comunicación no producirá efecto, así como las razones de pérdida de validez de la condición de prestador adquirida mediante comunicación previa.

Capítulo II. Servicios de comunicación audiovisual televisivos en régimen de licencia (arts. 20 a 35)

Sección 1ª. Régimen jurídico de la licencia (arts. 20 a 30)

Regula el régimen jurídico de la licencia para la prestación del servicio de comunicación audiovisual televisivo mediante ondas hertzianas terrestres, así como la competencia para el otorgamiento de licencias de ámbito estatal, autonómico y local.

Sección 2ª. Negocios jurídicos sobre la licencia (arts. 31 a 33)

Se regula la celebración de negocios jurídicos cuyo objeto sea una licencia de comunicación audiovisual, abordando aspectos como la autorización previa, transmisión y arrendamiento, o subarriendo. Se contemplan las condiciones para la cesión de la señal del servicio de comunicación audiovisual televisivo lineal mediante cualquier soporte tecnológico, así como la necesidad de colaborar con la autoridad competente.

Sección 3ª. Pluralismo en los mercados de comunicación audiovisual mediante ondas hertzianas terrestres (arts. 34 a 35)

Se detallan las condiciones para alcanzar el necesario pluralismo en los mercados de comunicación audiovisual mediante ondas hertzianas terrestres.

Capítulo III. Registro de prestadores y publicidad del régimen de propiedad de los servicios de comunicación audiovisual y los servicios de intercambio de vídeos a través de plataforma (arts. 36 a 41)

Se regula el procedimiento para la inscripción de prestadores del servicio de comunicación audiovisual, intercambio de vídeos a través de plataforma y agregación de servicios de comunicación audiovisual en un Registro de carácter público, disponiendo el libre acceso para la consulta de estos Registros, articulando cauces para garantizar la cooperación entre registros

audiovisuales estatal y autonómicos, y facilitando la accesibilidad y publicidad de los sitios web corporativos.

Capítulo IV. Prestación transfronteriza del servicio de comunicación audiovisual televisivo (arts. 42 a 47)

Este capítulo garantiza la libertad de prestación transfronteriza del servicio de comunicación audiovisual televisivo, asegurando una adecuada planificación del espectro radioeléctrico. Se regula el procedimiento de suspensión de la libertad transfronteriza de emisiones por parte de la Comisión Nacional de Mercados y Competencia, y las medidas de salvaguarda a adoptar respecto de servicios de comunicación audiovisual televisivo destinado, total o principalmente, a territorio español.

Capítulo V. Prestación del servicio de comunicación audiovisual televisivo comunitario sin ánimo de lucro mediante ondas hertzianas terrestres (art. 48)

Se disponen las condiciones para la prestación de este servicio en el ámbito geográfico local o inferior, de conformidad con la legislación autonómica aplicable.

Título III. La prestación del servicio público de comunicación audiovisual (arts. 49 a 74)

Capítulo I. El servicio público de comunicación audiovisual (arts. 49 a 52)

Se define y determina la función del servicio público de comunicación audiovisual,

contemplando la posibilidad de acordar la prestación del servicio público de comunicación audiovisual en abierto, en los ámbitos estatal, autonómico y local.

Capítulo II. Gobernanza de los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual (arts. 53 a 56)

Este capítulo regula la duración del mandato-marco correspondiente a la prestación del servicio público de comunicación audiovisual de ámbito estatal, y dispone sus objetivos generales. Además enumera las funciones correspondientes a los órganos de administración de los prestadores del servicio, y determina su inscripción en el Registro del servicio de comunicación audiovisual.

Capítulo III. El control de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual (arts. 57 a 60)

Se establecen los órganos de control sobre la actuación del prestador de servicio público de comunicación audiovisual, en los aspectos legislativo y económico-financiero. Asimismo, se dispone la realización de un análisis previo del valor público por parte de las autoridades audiovisuales que corresponda según ámbito de actuación.

Capítulo IV. La financiación del servicio público de comunicación audiovisual (arts. 61 a 65)

Se determinan los principios que regirán el sistema de financiación del servicio pú-

blico de comunicación audiovisual, especificando las reglas del sistema de cuantificación del coste neto del acuerdo de prestación del servicio. Se prohíbe expresamente utilizar la compensación pública por parte de los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual para bajar los precios de los servicios ofertados de forma injustificada.

Capítulo V. La prestación del servicio público de comunicación audiovisual estatal (arts. 66 a 70)

Este capítulo define el servicio público de comunicación audiovisual de ámbito estatal y determina la encomienda de gestión directa así como la reserva de espacio radioeléctrico disponible, para los servicios de televisión y radiofónico de ámbito estatal. Se añade la regulación de la conservación y acceso a los archivos históricos audiovisuales y sonoros.

Capítulo VI. La prestación del servicio público de comunicación audiovisual autonómico y local (arts. 71 a 75)

Se regula la prestación del servicio público de comunicación audiovisual en el ámbito autonómico, determinando las condiciones para la emisión mediante ondas hertzianas terrestres fuera de la comunidad autónoma correspondiente. Además, regula su prestación en el ámbito local.

Título IV. La prestación del servicio público de comunicación audiovisual radiofónico y sonoro a petición (arts. 75 a 84)

Regula el régimen jurídico del servicio de comunicación audiovisual radiofónico y del servicio de comunicación audiovisual sonoro a petición. Establece las competencias para el otorgamiento del servicio de ámbito estatal, distinguiendo a aquellos que se prestan en el ámbito autonómico o local de los que tienen un ámbito de prestación superior. Regula las condiciones para asegurar el pluralismo en el mercado de comunicación mediante ondas hertzianas terrestres. El título aborda también los negocios jurídicos sobre licencias para la prestación de servicios radiofónicos, estableciendo los plazos y condiciones y prohibiendo, en todo caso, el subarriendo. Al mismo tiempo, regula las condiciones para la emisión de comunicaciones comerciales en estos servicios. Fija, por otro lado, las condiciones para la protección de los y las menores en estos servicios y establece la incorporación gradual de herramientas de accesibilidad a los programas y contenidos.

Título V. La prestación del servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma (arts. 85 a 92)

El título estipula las condiciones para la prestación del servicio de intercambio de

vídeos a través de plataforma, incluidas las obligaciones de las entidades del servicio de intercambio para la protección frente a determinados contenidos de las personas usuarias y en particular las y los menores.

Título VI. Obligaciones de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisivo (arts. 93 a 140)

Capítulo I. Protección de menores (arts. 93 a 98)

Recoge los derechos de los y las menores y las garantías para su protección en el ámbito audiovisual, incluyendo la calificación de programas y los códigos de conducta para su adecuado tratamiento.

Capítulo II. Accesibilidad (arts. 99 a 107)

Establece las obligaciones de las entidades prestadoras de servicios de comunicación audiovisual en materia de accesibilidad en los ámbitos televisivo lineal en abierto, de acceso condicional y a petición.

Capítulo III. Promoción de la obra audiovisual europea (arts. 108 a 140)

Sección 1ª. Definiciones aplicables en la obligación de promoción de la obra audiovisual europea

Recoge las definiciones de obra audiovisual europea, productor independiente y película cinematográfica.

Sección 2ª. Obligación de cuota de obra audiovisual europea

Regula la obligación de reserva de cuota de obra europea, estableciendo las condiciones en comunicación audiovisual, televisivo lineal y a petición.

Sección 3ª. Obligación de financiación anticipada de obra audiovisual europea

Regula la obligación de financiación anticipada de obra audiovisual europea, estableciendo las condiciones, incluidas las cuantías para entidades prestadoras de servicio público de comunicación audiovisual televisivo, lineal y a petición.

Sección 4ª. Control y supervisión de las obligaciones de promoción de obra audiovisual europea

Determina que la obligación de realizar el control y seguimiento de las obligaciones recogidas en el capítulo recaerán en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Capítulo IV. Las comunicaciones comerciales audiovisuales

Sección 1ª. El derecho a realizar comunicaciones comerciales audiovisuales

Regula el derecho a la realización de comunicaciones comerciales audiovisuales, estableciendo límites, prestando especial atención a la prevención de la discriminación de ciertos colectivos y otorgando una protección específica para los y las menores.

Sección 2ª. Tipos de comunicaciones comerciales audiovisuales

Define y regula los distintos tipos de comunicaciones audiovisuales, incluyendo los anuncios, la autopromoción, el patrocinio, el emplazamiento de producto, la telepromoción, la televenta y los anuncios de servicio público o de carácter benéfico.

Sección 3ª. Normativa específica para las comunicaciones comerciales audiovisuales en el servicio de comunicación audiovisual televisivo lineal

Establece las condiciones para la emisión de comunicaciones comerciales en el servicio televisivo lineal, regulando su correcta identificación, los límites cuantitativos, las interrupciones de programas, su inserción en la retransmisión de acontecimientos deportivos, así como su difusión en pantalla híbrida (de manera simultánea a la programación).

Sección 4ª. Normativa específica para las comunicaciones comerciales audiovisuales en el servicio de comunicación audiovisual a petición

Regula las comunicaciones comerciales en servicio televisivo a petición, de acuerdo con las secciones anteriores, no siendo aplicables los límites cuantitativos.

Título VII. La contratación en exclusiva de la emisión de contenidos audiovisuales (arts. 141 a 146)

El título regula el derecho a las emisiones en exclusiva de contenidos audiovisuales y fija las condiciones para su efectividad,

teniendo en cuenta el derecho del público residente en otro Estado miembro a seguir acontecimientos calificados de interés general.

Título VIII. Política audiovisual (arts. 147 a 150)

Prevé la realización de un Plan estratégico audiovisual con carácter sexenal, así como de un Plan trienal de ordenación e impulso del sector audiovisual.

Título IX. Autoridades audiovisuales competentes estatales (arts. 151)

Otorga al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital la autoridad en materia audiovisual y enumera las competencias que se le asignan, atribuyendo a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia el control y la supervisión del cumplimiento de la norma.

Título X. Régimen sancionador (arts. 152 a 164)

Se establece el citado régimen de infracciones y sanciones según el esquema habitual en la regulación administrativa. Se atribuye la competencia sancionadora al titular del departamento ministerial con competencias en materia audiovisual y, en ciertos casos, a la CNMC, así como a la autoridad competente en el ámbito autonómico en los casos de servicios de cobertura exclusivamente autonómica o local.

Disposiciones adicionales

La primera manda al Gobierno, previo informe de la CNMC, aprobar en 12 meses un

catálogo cuatrienal de acontecimientos de interés general.

La segunda crea el denominado Grupo de Autoridades de Supervisión para los servicios de comunicación audiovisual, para intercambiar experiencias y mejores prácticas en la aplicación del marco regulador, en particular en lo relativo a accesibilidad, alfabetización mediática, protección de menores y cumplimiento de las obligaciones de servicio público.

Y la tercera establece el fomento de obras audiovisuales dirigidas o producidas por mujeres mediante ayudas con cargo al Fondo de Protección a la Cinematografía y al Audiovisual.

Disposiciones transitorias

La primera especifica el catálogo transitorio de acontecimientos de interés general, en tanto no se apruebe el previsto en la disposición adicional primera. La segunda se dedica a la tabla provisional de calificación de programas y recomendación por edad. La tercera establece un plazo para la adquisición del título habilitante a servicios de comunicación comunitarios sin ánimo de lucro mediante ondas hertzianas terrestres. La cuarta fija el régimen transitorio de accesibilidad en tanto no entren en vigor las previsiones del título IV. La quinta, por último, dispone el régimen transitorio de la obligación de promoción de obra audiovisual europea.

Disposición derogatoria

Señala las normas y disposiciones que quedan derogadas, entre ellas, expresamente, la Ley general de 2010.

Disposiciones finales

La primera modifica la Ley general de Publicidad vigente en lo relativo a publicidad de bebidas alcohólicas.

La segunda introduce numerosas modificaciones en la Ley 8/2009, de Financiación de la Corporación RTVE, en general de actualización de términos y conceptos, aunque algunas tienen un carácter más sustantivo.

La tercera modifica en lo necesario la Ley 3/2013, de 3 de junio, de la Comisión Nacional de los Mercados y la competencia, para atender a sus funciones actuales en lo relativo a la supervisión y control en materia de comunicación audiovisual y en lo relativo a resolución de conflictos.

La cuarta recoge la preceptiva remisión a los títulos competenciales pertinentes, y el carácter de legislación básica de la Ley. La quinta contiene las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de los contenidos de la Ley.

La sexta proclama la incorporación al ordenamiento español de las directivas europeas 2010/13 y 2018/808. Y la séptima especifica la entrada en vigor general de la Ley, con fechas separadas para determinadas previsiones.

3. Observaciones

Con carácter previo, el CES estima oportuna la decisión de elaborar una nueva Ley general de Comunicación audiovisual. La rápida y profunda transformación de la comunicación, impulsada por la digitalización, supone un panorama presidido por el desarrollo de nuevos modelos de producción y distribución de contenidos. Además, como ya señaló la Comunicación de la Comisión Europea de 2015 y se recoge en los considerandos de la nueva Directiva de 2018, el público accede ahora a contenidos audiovisuales a través de internet con una variedad creciente de formas, en la que están además incorporándose las propias redes sociales, gracias entre otros a la aparición de distintos dispositivos de visionado y escucha (ordenadores, teléfonos móviles, tabletas).

La aprobación de una nueva Ley general de Comunicación audiovisual es, además, una de las medidas de la agenda España Digital 2025, presentada por el Gobierno el 24 de julio de 2020, y del Plan español de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que pretenden impulsar el desarrollo del sector de producción audiovisual en España y procurar la configuración de nuestro país como un *hub* audiovisual de Europa, para lo cual se cuenta con el esbozo de un Plan de Impulso al Sector Audiovisual, presentado a finales de marzo de 2021, que considera un concepto amplio de contenidos, y distintas vías para la dinamización de la inversión y desarrollo del sector.

Así, la relevancia de las medidas introducidas por la Directiva de 2018 que se

transpone mediante este Anteproyecto, los propios cambios visibles en el panorama del sector, y la necesidad de acomodar el marco normativo a los objetivos del mencionado plan de impulso sectorial, justifican sobradamente dar nueva redacción completa a la Ley general.

No obstante, el CES quiere hacer constar que el escaso tiempo concedido para la emisión de este dictamen, así como los posibles cambios que se produzcan en el texto definitivo del Anteproyecto, dificultan el cabal cumplimiento de su función consultiva. Por ello, el CES reclama la remisión del texto una vez finalizados los distintos trámites de audiencia, y formula en el presente dictamen solo observaciones de carácter general.

También como consideración previa, el CES entiende contradictorio que la nueva Ley recoja entre sus principios la igualdad entre mujeres y hombres, y procure en distintos aspectos la plena integración de las mujeres y un uso respetuoso de su imagen, entre otros favoreciendo el uso de un lenguaje inclusivo, mientras que la redacción del Anteproyecto es inadecuada en este sentido, y debería revisarse para cumplir las recomendaciones en materia de lenguaje inclusivo a seguir en los textos oficiales.

Sobre la comunicación audiovisual como servicio de interés general

Como el CES ha señalado en anteriores ocasiones, los servicios de comunicación

audiovisual son tanto servicios culturales como servicios económicos. Su importancia cada vez mayor para las sociedades —sobre todo por garantizar la libertad de información, diversidad de opinión y pluralismo de los medios de comunicación—, así como para la educación y la cultura, justifica que se les apliquen normas específicas.

De ahí que el Anteproyecto siga tanto las normas europeas como la vigente Ley general española, y configure una serie de principios que debe cumplir la comunicación audiovisual, entre los cuales cabe citar el pluralismo, la diversidad cultural y lingüística la veracidad de la información, o la atención de otros fines sociales, y desde luego el respeto a la dignidad humana en todas sus manifestaciones, entre ellos el respeto a la igualdad de género e imagen de las mujeres, el adecuado tratamiento de las personas con discapacidad, y la protección de los y las menores ante determinados contenidos.

Para ello el Anteproyecto plantea un esquema general para procurar la pluralidad de prestadoras de servicios de comunicación audiovisual, en donde debe garantizarse la transparencia, y la articulación de sistemas de autorregulación y correulación, así como de sus correspondientes códigos de conducta, que deben servir a los intereses de las personas y configurar la opinión pública, siendo esencial que dichos servicios sean capaces de informar a la sociedad de la manera más completa posible y el más alto nivel de variedad.

De ahí, además, que por una parte se considere importante garantizar la plura-

lidad editorial, y por otra, que en el panorama europeo tengan importancia los medios audiovisuales de titularidad pública. Ello añade cierta complejidad a la regulación del sector, especialmente en un país como España, en el que concurren distintos medios, estatal, autonómicos y locales, de titularidad pública.

En concreto sobre la información como parte de la comunicación audiovisual, la Constitución Española, en su artículo 20, consagra el derecho individual y colectivo a la información. No puede tratarse de cualquier información, sino que como ha constatado el Tribunal Constitucional, ha de regirse por los principios de veracidad, pluralidad, objetividad, neutralidad e independencia, principios que obligan a los poderes públicos y deben ser tomados en consideración a la hora de modificar la regulación legal del derecho a la información, y respetar su consideración como servicio esencial de interés económico general.

Sobre los principios básicos de la comunicación audiovisual

En opinión del CES, cabe hacer algunas consideraciones y precisiones sobre esos principios generales de la comunicación audiovisual, que para su mejor cumplimiento deberían reforzarse en el desarrollo del texto legal.

Alfabetización mediática

El planteamiento sobre alfabetización mediática es demasiado general y no establece un desarrollo de medidas para procurar la adquisición de estos conceptos por parte

de la ciudadanía. Siguiendo las conclusiones del Consejo de la Unión Europea sobre el desarrollo de alfabetización mediática y el pensamiento crítico mediante la educación y la formación, el CES considera que se deben desarrollar propuestas para dotar de contenidos específicos que impulsen la adquisición de competencias de la ciudadanía en este terreno, fundamentalmente entre menores, mayores y personas con discapacidad. Por otro lado, el CES recuerda que no se puede obviar la conexión de la alfabetización mediática con la alfabetización digital, que, en el escenario actual, son indisolubles, por lo que insiste en el objetivo de dotar a la población de recursos para establecer relaciones digitales seguras y el consumo de información veraz en las redes sociales, luchando así contra las *fake news*, o bulos.

Igualdad de género, imagen igualitaria equilibrada y plural y uso no sexista

El CES considera que debería ampliarse el tratamiento en la futura Ley de algunas cuestiones relativas al lenguaje y la imagen en relación con las mujeres, tales como promover el respeto, el conocimiento y la difusión del principio de igualdad, velando por evitar cualquier forma de desigualdad y de discriminación por razón de sexo. Considera asimismo necesario promover la construcción de una imagen igualitaria, equilibrada y plural de ambos sexos, y en general de la diversidad humana, al margen de cánones de belleza y estereotipos. Habría que fomentar igualmente la producción de contenidos audiovisuales

que reflejaran una composición más igualitaria por género de los diferentes roles sociales (profesiones, tareas de cuidados, etc.), en especial en aquellos contenidos dirigidos a la población infantil y juvenil. Y, por supuesto, favorecer que no se justifique, banalice o incite a la violencia contra las mujeres, y que se use un lenguaje no sexista.

Sobre la supervisión y control de los contenidos de las comunicaciones audiovisuales

Por otro lado, para el cumplimiento de los distintos principios enumerados para la comunicación audiovisual, se necesitan además instrumentos de supervisión y control. El CES entiende que cabe hacer dos grandes grupos de precisiones en tal sentido. Las primeras, sobre la capacidad de las autoridades de regulación (a nivel nacional la CNMC), a la que el Anteproyecto atribuye estas competencias. Y las segundas, sobre los sistemas de autorregulación y corregulación, que, como señala la Directiva, constituirían el eje fundamental para la garantía de ese cumplimiento.

El papel de la CNMC

Sobre la autoridad de regulación, más allá de velar por la transparencia y suficiente concurrencia de operadores en el mercado, así como sobre el cumplimiento de normas sobre comunicaciones comerciales, el CES entiende que hay una ingente tarea de valoración más cualitativa en los propios contenidos de las comunicaciones audiovisuales.

Teniendo en cuenta el necesario objetivo de sostenibilidad de las finanzas públicas, y sin entrar a considerar si esa función de supervisión debería desempeñarla la CNMC u otra autoridad independiente, el CES aconseja dotar a la autoridad que se designe con recursos y medios especializados para cumplir sus tareas de valoración cualitativa de contenidos audiovisuales.

Participación social en la autorregulación y corregulación de contenidos

Respecto a los mecanismos para el control de contenidos, el CES entiende que hay a su vez dos líneas de discusión. Una es la necesidad de procurar la efectiva diversidad social, lingüística y cultural, y el cumplimiento de los principios generales en los contenidos; y la otra es la de asegurar esos principios, en especial los relativos a la protección de la infancia y la adolescencia y al respeto de la imagen de las mujeres en las comunicaciones comerciales. En ambos casos, sin entrar a discutir la capacidad de los mecanismos de autorregulación y corregulación que plantea el Anteproyecto siguiendo la Directiva, el CES considera que cabría ampliar y reforzar la participación de los agentes contemplados en el texto del Anteproyecto en lo relativo a autorregulación y corregulación, así como en la elaboración de los códigos de conducta.

Debe incorporarse a la sociedad, y también debe aclararse, por otra parte, el contenido de los códigos de autorregulación e incluirse expresamente otros requisitos para ellos, que aparecen mencionados en

los documentos europeos sobre regulación voluntaria en relación con los derechos de las personas usuarias. Asimismo, solicita que se difunda al público la existencia y contenidos de estos códigos. Todo ello como instrumento para el desarrollo de los principios de la Ley, transformándolos en garantía de derechos para las personas usuarias de los servicios de comunicación audiovisual: fundamentalmente, información veraz, respeto a los valores constitucionales, recibir una comunicación audiovisual plural, diversa y de accesibilidad universal, y respeto a la dignidad humana.

Por otra parte, el CES considera necesario hacer efectivas y extender buenas prácticas en la elaboración de estos códigos al conjunto de entidades públicas de servicios de comunicación, como las cartas de derechos de las personas usuarias. Asimismo, habría que reforzar la presencia, en estas prestadoras públicas, de órganos asesores en contenidos, con participación ciudadana, capaces de velar por la independencia, objetividad y veracidad de los contenidos de la comunicación audiovisual pública.

Los servicios informativos

En lo que concierne a los servicios informativos, el CES cree que debería analizarse, y en su caso reconsiderarse, la cesión a terceros de programas informativos por parte de televisiones públicas autonómicas y locales. La Ley 6/2012 reformó la Ley general de Comunicación audiovisual de 2010 para flexibilizar los modos de gestión de estos servicios introduciendo la posibi-

lidad de gestión directa o indirecta, o por fórmulas mixtas, de estos canales públicos. En el caso concreto de la cesión a terceros de los programas informativos, la renuncia a la producción interna de contenidos por las entidades públicas de comunicación audiovisual supone una merma en el ejercicio de su misión de servicio público, y limita su capacidad de reflejar el conjunto de intereses y realidades y las distintas sensibilidades de las sociedades a las que sirven.

En este sentido, es preciso considerar fórmulas para articular la participación de grupos sociales relevantes en estas entidades públicas, como complemento a lo encomendado a la CNMC en cuanto a la concurrencia pluralidad y transparencia en las líneas editoriales, así como al papel de servicio público que tienen encomendado las entidades públicas de comunicación audiovisual. Y en estas últimas deberían conformarse consejos de redacción como sistemas de autorregulación para garantizar contenidos veraces, independientes y plurales.

Supervisión y control de las comunicaciones comerciales

En el caso concreto de las comunicaciones comerciales, el CES entiende igualmente adecuada la opción de incorporar en los mecanismos de supervisión y control, ya sean de autorregulación o por parte de la autoridad de regulación, a las propias personas usuarias o grupos sociales relevantes, en especial para el cumplimiento de los principios relativos a la imagen de

las mujeres, el respeto a la diversidad y la protección de la infancia y la adolescencia.

En este último caso, en particular atendiendo a las prohibiciones y restricciones para la emisión de anuncios sobre hábitos insalubres, bebidas alcohólicas, y alimentos y bebidas con alto contenido en elementos que los alejan de las recomendaciones para una nutrición saludable, el CES recuerda lo adecuado de ir hacia un modelo basado en la segmentación por audiencias y contenidos, y no por horarios. De hecho, los datos del Estudio General de Medios vienen señalando una clara segmentación por edades con predominio del consumo de contenidos audiovisuales a petición y a través de redes sociales de la población más joven. En este sentido, el CES recuerda que las plataformas de intercambio de vídeos ya aplican medidas de control apoyadas en distintas tecnologías, precisamente para proteger a los y las menores.

Para el caso específico de las bebidas alcohólicas, el CES entiende que, si se mantiene el criterio limitante por horario, debería aplicarse por igual, con independencia del grado alcohólico, dando así coherencia a la suficiencia y efectividad de las franjas horarias de protección reforzada, que tendrían que servir para todas las bebidas alcohólicas.

De igual forma, con respecto a los alimentos y bebidas, el CES recuerda que la adopción del Código de Publicidad de Bebidas y Alimentos dirigida a menores (PAOS), auspiciado por la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, garantiza que los mecanismos de autorre-

gulación y corregulación alcancen los objetivos de información veraz y protección de los menores.

Sobre el empleo, la igualdad y el diálogo social

El Anteproyecto carece de referencias a la dimensión laboral, a la calidad del empleo asociado a este amplio sector que incluye o implica a la comunicación audiovisual en los distintos formatos televisivo, radiofónico y de las plataformas digitales, con distintos y variados contenidos informativos, culturales, de entretenimiento, deportivos, cinematográficos, publicitarios, institucionales, entre otros.

Por ello el CES recomienda la inclusión de referencias en el redactado que dirijan al ámbito del diálogo social sectorial y a la negociación colectiva para la concreción de la normativa referente al empleo en las dimensiones laborales, de conciliación y corresponsabilidad, de salud laboral y de igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Este Consejo debe recordar, una vez más, que el empleo estable, de calidad, sin brechas de género y con la debida seguridad y protección de la salud laboral es un bien a proteger en un sector fundamental en términos económicos, culturales y de servicio público, como es el de la comunicación audiovisual.

Sería necesario, igualmente, establecer un sistema de indicadores que permitan evaluar la calidad de la prestación del servicio audiovisual, en concreto en las producciones de obra audiovisual europea que cuentan con financiación con cargo al sector. Los indicadores deberían reflejar

la solvencia económica, calidad laboral y fomento de la profesionalidad en esas producciones.

Respecto al impulso a la participación profesional de las mujeres en el sector, solo la disposición adicional 3.^a se encarga de favorecer contenidos realizados por ellas, pero de una manera genérica y sin concretar posibles dotaciones o recursos para hacer efectivo tal objetivo. El CES entiende que, cuando menos, la Ley debería recoger un mandato al Gobierno para elaborar un plan de fomento de la participación femenina en la dirección y producción de obras audiovisuales europeas, con cargo a los fondos previstos a tal fin en el propio Anteproyecto, a su vez en concordancia con la Directiva.

El CES echa en falta, asimismo, alguna referencia al establecimiento de un marco para el fomento, creación, desarrollo e impulso de producciones sostenibles con impacto ambiental neutro. La Corporación RTVE podría ser relevante para impulsar este cambio, comprometiéndose a planificar, medir, y modificar de manera sistemática las producciones, creando un patrón de aprendizaje que podría ser aprovechado por todo el sector, para el cálculo de la huella de carbono y la eventual compensación con proyectos de restauración de ecosistemas.

Sobre la financiación de la Corporación RTVE

El CES entiende que varias de las consideraciones que acaba de formular implican la necesidad de contar con una financiación suficiente, estable, y sostenible para

la Corporación RTVE, hasta ahora regulada en la Ley 8/2009, de 28 de agosto, de Financiación de la Corporación, y de acuerdo con la Ley 17/2006, de Creación de la misma.

Más en concreto, el CES pide que se haga efectivo con prontitud y se eleve a las Cortes para su aprobación el Mandato Marco de la Corporación RTVE. El CES recuerda que el anterior venció en 2017 y es un instrumento necesario para, entre otros fines, concertar entre el Gobierno y la Corporación nuevos contratos programáticos trienales, del modo previsto en la Ley 17/2006, y especificar en su horizonte temporal el marco financiero, delimitando la aportación directa del Estado y las prove-

nientes de los ingresos especificados en la Ley 8/2009.

Esto permitiría la configuración de un marco de financiación estable, con la fijación de cantidades mínimas y máximas a aportar por cada uno de los agentes que contribuyen a financiar el servicio público audiovisual. Ello sin detrimento de los ajustes necesarios para garantizar la compatibilidad de este objetivo con otros planteados para el sector, así como con objetivos económicos y sociales más generales y de largo alcance, entre ellos el despliegue de redes de alta capacidad en el ámbito de las telecomunicaciones y la necesidad de contribuir de forma permanente a la sostenibilidad de las cuentas públicas.

4. Conclusiones

El CES considera probable que se produzcan cambios en la redacción definitiva del Anteproyecto, por lo que no da por cumplido el trámite de dictamen hasta que no se remita a este Consejo el texto definitivo del Anteproyecto de Ley general de Comunicación audiovisual. En todo caso, el CES recomienda que se tengan en cuenta las observaciones generales aquí formuladas a la hora de redactar dicho texto definitivo.

Dada la importancia reguladora que tendrá el desarrollo reglamentario de la Ley general, el CES considera oportuno solicitar que se sometan a su dictamen aquellos desarrollos normativos para la ordenación del sector que resulten de especial relevancia para el ámbito consultivo de este Consejo Económico y Social.

Madrid, 29 de septiembre de 2021

Vº. Bº El Presidente
Antón Costas Comesaña

La Secretaria General
María Soledad Serrano Ponz



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA