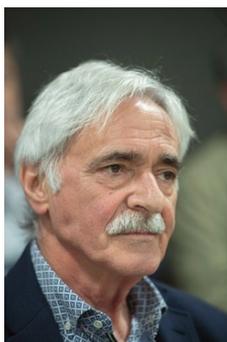


La Ley General de la Comunicación Audiovisual a examen crítico



Autor: Ramón Zallo Elgezabal (Gernika 1948). Profesor Emérito UPV-EHU. Junto a varios libros sobre política y cultura vasca, como investigador se especializó en materias de economía y políticas audiovisuales, culturales y comunicativas: "Economía de la comunicación y la cultura" (1987); "Estructuras de la comunicación y la cultura. Políticas para la era digital" (2011); "Tendencias en comunicación. Cultura digital y poder" (2016); (con Txema García) "Mirades sobre el Procés. Del tauler català a la cruïlla basca"; "El declive económico de Urdaibai-Busturialdea: dilemas y propuestas" (2020). Fue Asesor de Cultura del Gobierno Vasco para temas de comunicación y cultura entre 2002-2009.

Resumen: Tras un debate parlamentario intenso se aprobó (2022) la Ley General de la Comunicación Audiovisual que traspone y concreta la Directiva Europea de Servicios de la Comunicación Audiovisual (2018) y tiene como novedades temáticas, la regulación de las plataformas de intercambio de videos y un tratamiento de los servicios audiovisuales a petición, más preciso que el que se reguló en la ley General de la Comunicación Audiovisual de 2010. Se presenta aquí un análisis del texto finalmente aprobado y un diagnóstico muy crítico sobre el resultado desde los parámetros de la producción independiente, de servicio público, de los derechos ciudadanos, de la diversidad cultural y lingüística, del pluralismo de actores, de la igualdad de género, de la publicidad asumible, de la regulación garantista de los nuevos servicios, de la gobernanza democrática, de la competencia real entre agentes y operadores y del impulso del audiovisual.

Palabras clave: Ley General de la Comunicación Audiovisual, producción independiente, servicios audiovisuales a petición, pluralismo mediático, concentración mediática, diversidad audiovisual, plataforma de intercambio de vídeos, lenguas cooficiales, cuota audiovisual, financiación anticipada, servicio público.

Índice:

- 4:** I.- Contenido temático
- 11:** II.- Análisis crítico por campos
- 11:** A) Gobernanza piramidal
- 20:** B) Pluralismo oligopólico
- 32:** C) Una diversidad manifiestamente mejorable
- 42:** D) Las lenguas cooficiales reconocidas parcialmente
- 50:** III.- Diagnóstico
- 58:** Referencias

Cómo citar este texto: Zallo, Ramón (2023). La Ley General de la Comunicación Audiovisual a examen crítico. Lecciones del Portal de la Comunicación (InCom-UAB), Universitat Autònoma de Barcelona. ISSN 2014-0576

La nueva Ley General de Comunicación Audiovisual (LGCA en adelante) de julio de 2022 (publicado en el BOE como Ley 13/2022, de 7 de julio) quiere responder a los retos normativos que trae consigo la confluencia de radiodifusión, telecomunicaciones e internet en los modos de transmisión, consumo y usos del audiovisual en la sociedad –con los consiguientes nuevos formatos y fragmentación de audiencias y modos de acceso y uso- así como poner al día la normativa audiovisual.

La ley se origina en la obligación -ya fuera de plazo y, por ello, sancionable- de trasposición de la Directiva europea de servicios de comunicación audiovisual (UE) 2018/180¹, si bien en la ley española también se regula la radio. Impone a las operadoras generalistas, temáticas, a petición y plataformas, algunas obligaciones que venían exigidas por la Directiva. Abarca, por vez primera, a las plataformas de intercambio de vídeo y detalla la normativa aplicable a los servicios a "petición" en la pretensión de sustituir a la, hasta ahora, vigente Ley 7/2010. Tiene diez títulos y 166 artículos.

La referencia general desde la que se analiza aquí es un compendio de parámetros en relación al servicio público (SP en adelante), los derechos ciudadanos y de usuarios y usuarias, la diversidad cultural y lingüística, el pluralismo, la protección de menores, la dimensión de género, la accesibilidad, la publicidad asumible, un concepto estricto de lo que es producción independiente de obra audiovisual, una regulación garantista de los nuevos servicios, la gobernanza democrática, una competencia real entre agentes y operadores y el impulso del audiovisual. Desde ahí se llega a un diagnóstico final que, aun reconociendo las novedades que recoge la ley, es muy crítico con la misma. Además de analizar la ley se proponen alternativas -muchas de ellas fueron enmiendas canalizadas a través de grupos políticos y con limitada recepción por la parte gubernamental- a mitad de camino entre lo que se podía haber hecho con otra política audiovisual y lo que queda pendiente para un futuro.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1808&from=ES>

I.- CONTENIDO TEMÁTICO

El Congreso de los Diputados aprobó, para su envío al Senado, el dictamen de la LGCA con 130 votos a favor (PSOE, PNV², Nueva Canarias y Coalición Canaria), 83 en contra (ERC, EH Bildu, Más País, BNG, Compromís, CUP, Junts per Catalunya, PDeCAT, Vox y Navarra Suma) y 125 abstenciones, entre ellas las de Unidas Podemos, Ciudadanos y el Grupo Popular. Este último grupo, en última instancia, es quien salvó el proyecto al abstenerse. ERC terminó por votar en contra a causa del giro de última hora respecto a la definición de “producción independiente”.

No ley no ha sido un dechado de apoyos y de legitimidades acumuladas precisamente.

Es más ordenada que la ley de 2010 y con más precisas definiciones de sujetos y servicios (art. 2).

Busca canalizar, ya que no embridar, a las operadoras globales y los nuevos contenidos audiovisuales, teóricamente con las mismas reglas de juego para cualquier tecnología utilizada, por lo que propone una regulación de la jungla audiovisual, en torno a obligaciones de las plataformas de TV no lineales (a petición), de intercambio de vídeos y de agregadores de servicios de comunicación audiovisual de terceros.

El ámbito de aplicación es el del país de origen, lo que es un contrasentido que se ha utilizado para exigir menos a las plataformas audiovisuales transnacionales y para que no tengan las mismas obligaciones legales con las lenguas cooficiales que las demás empresas operadoras³.

Es muy continuadora de la ley anterior. No toca el status anterior de prestadores y sus espacios de influencia. Por ejemplo, el límite (superable) del 27% de audiencia para cada una de las TV privadas lineales (art 35). Mantiene obligaciones de programación de la ley de 2010 (reservar el 51% del tiempo de emisión de TV convencional a obras audiovisuales europeas, de las que al menos el 50% se destinará a productos en español o en alguna lengua cooficial) y las extiende de forma restringida a las ofertas de las plataformas desde dentro o desde otros Estados (HBO, Netflix..), en los arts. 110 a 119.

² El PNV lo justificó por haber logrado "importantes avances" en la "**capacidad autoorganizativa de EITB y de la promoción del euskera**", lo que no se corresponde enteramente con el texto aprobado que, a ese respecto, no rescata a las lenguas cooficiales del estatus de subalternas.

³ Desde el Ministerio se argumentó que la Directiva no autorizaba a llevar las obligaciones de las plataformas no española hasta el campo de las lenguas minoritarias, lo que no debía ser cierto porque, al final, el Ministerio se avino a exigir a las plataformas extranjeras que inviertan en audiovisual, incluso en lenguas cooficiales (art 119), aunque se las exima de deberes lingüísticos en la cuota de emisión (art 116). Hay que recordar, además, que la Directiva es legislación de mínimos.

Mantiene en 15 largos años el período de duración de las licencias para prestar el servicio mediante ondas hertzianas terrestres, pero matiza el sistema de renovación automática e indefinida vigente (art. 28). Igualmente mantiene el horario de los programas esotéricos y juegos de azar y apuestas –con significativas excepciones en el caso de las entidades habilitadas- entre la 1:00 a 5:00 (arts. 83, 99 y 123).

A efectos de cuota del tiempo de emisión (% de programación), el legislador diferencia en obligaciones entre TV lineal, a petición y a petición extranjera; y a efectos de financiación anticipada en audiovisual europeo, español o en lenguas minoritarias, entre Servicios Públicos (SPs en adelante) y resto, sea lineal o no lineal. También diferencia, a la hora de financiación de RTVE, en gravar más a las TVs en abierto que al resto.

a) En lo que se refiere a cuota del tiempo de emisión, las TVs lineales –tanto RTVE como las privadas- deben reservar a obras audiovisuales europeas (art. 115) un 50% de su programación anual y, de éste, el 51% para obra en alguna lengua oficial o cooficial, exigiéndose, sólo a RTVE, que el 15% se reserve a lenguas cooficiales pero no al duopolio de UTECA.

En la TV lineal el 10% del tiempo de emisión total se reservará a obras europeas de producción independiente. En cambio, las operadoras de a petición –a diferencia de las lineales- no tienen compromiso legal en catálogo con la producción independiente.

A las plataformas -audiovisual a petición- les exige (art 116) la reserva del 30% de su catálogo, como mínimo, para obras europeas, cuyo 50% deberán ser productos en español o en alguna lengua cooficial (por lo tanto, un 15% del total). De este último porcentaje, solo las plataformas “del ámbito estatal” (no las extranjeras) deberán reservar el 40% para obras audiovisuales en alguna lengua cooficial (6% del total), salvaguardando al menos un 10% para cada una de ellas (0,6%).

b) En lo relativo a inversión anticipada en obra europea, mientras los SPs deben comprometerse con el 6% de sus ingresos, los prestadores del servicio privado de comunicación audiovisual televisivo, lineal o a petición -con un determinado volumen de ingresos e incluidas las extranjeras- deberán destinar el 5% de estos a la financiación de obra europea (art 119.2). La obligación de financiación anticipada de RTVE y de las privadas y de a petición, será de un mínimo de 70% a producción Independiente en alguna de las lenguas de Estado (o sea, en castellano, dada la diglosia estructural). De esta subcuota un mínimo de 15% será en lenguas cooficiales como resultado de una de las

enmiendas logradas por los grupos soberanistas aceptada por el Gobierno a última hora, y que también afecta a las plataformas a petición transnacionales.

Como se ve, respecto a la diversidad lingüística –tras acuerdo inicial entre Gobierno y ERC- hay un tratamiento distinto en la cuota del tiempo de emisión y en la financiación. Habrá, en todo caso, un menor compromiso en cuota del tiempo de emisión, puesto que se ciñe a RTVE (art 115) como a las de a petición no extranjeras (art 116) aunque en medidas distintas (3,8% y 6% respectivamente) no teniendo, en cambio, obligaciones ni UTECA ni las plataformas extranjeras ni las de intercambio. Pero en lo que respecta a financiación anticipada se ha incluido la obligación de un 15% de la cuota resultante tanto en el SP (art 118) como en el resto (privadas, lineales y a petición sean estatales o extranjeras) en el art. 119.

Es decir, a las privadas y plataformas internacionales no les importa invertir algo en obra audiovisual de las Comunidades Autónomas (CCAA, en adelante), pero valoran mucho más no tener que reservar cuota en la programación.

Se constituyen dos fondos.

Por un lado, el Fondo de fomento de la cinematografía y el audiovisual en lenguas cooficiales distintas al castellano (117.4 y 119.2) que se creó en la ley del Cine de 2007 (art. 36) –pero cuya aplicación estaba suspendida- y que se mantiene en el anteproyecto de ley del cine y cultura audiovisual que le va a sustituir (art. 34). Con una dotación, al menos, de **10,5 millones de € para la producción de contenidos en catalán**, gallego y euskera, -que es lo que arrancaron ERC, EH Bildu y BNG en la negociación para los Presupuestos **Generales** de 2022, y se supone que en los Presupuestos de 2023 se mantenga- y con el compromiso de que se legisle específicamente sobre ello a futuro.

Por otro lado, la Disposición Adicional 5ª, además de fomentar la presencia de obras producidas por los servicios públicos en lenguas cooficiales, señala que para promover el doblaje y subtitulado de obras audiovisuales en esas lenguas, se establecerá un fondo de ayudas por parte del Estado y las CCAA con lenguas oficiales, siendo estas últimas quienes las gestionarán⁴.

⁴ Se dotaría con las aportaciones de cada comunidad con lengua oficial y el Estado, conforme a las disponibilidades presupuestarias aprobadas anualmente. Hay un compromiso para que la “autoridad audiovisual competente” (Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital) llegue a un acuerdo de autorregulación con las plataformas a petición, incluida las transnacionales, y una obligación de éstas de incorporar a sus catálogos, obras dobladas o subtituladas, sin contraprestación económica y siempre dentro de una calidad homologable y con prominencia (DA 5ª 2 y 3).

Como novedad incluye, como una de las opciones para la financiación obligatoria de obra europea audiovisual, la contribución directa al Fondo para la Protección de la Cinematografía o al Fondo de Fomento de la Cinematografía y el audiovisual en lenguas cooficiales (arts. 117.4 y 119.2).

A cine producido por producción independiente se destinará el 45% de la inversión anticipada obligatoria en el caso de RTVE y 40% en el caso del resto.

La financiación de RTVE (Disposición Final 4ª) se realizará a través de una aportación anual de todos los servicios audiovisuales: televisión lineal en abierto (3% de sus ingresos en el mercado español) y el resto (de acceso condicional, a petición y de intercambio de vídeos a través de plataforma) incluidas las extranjeras (1,5%). Hasta ahora se eximía a las operadoras de telecomunicaciones (TLC, en adelante) salvo en la parte que sean prestadoras de servicios audiovisuales. Es la compensación por quitarse de encima, mediante ley, la competencia pública por la publicidad o por el pago.

En efecto se le sigue vetando la publicidad a RTVE. Recuérdese que, en el cuatrienio glorioso de 2006-2009, RTVE se financiaba también con publicidad, hasta que el propio Gobierno Zapatero le excluyó de ese recurso y le hizo dependiente de la coyuntura de las finanzas públicas y de la usura cumplidora de las privadas contribuyentes.

En lo que respecta a los derechos de la mujer en comunicación se definen en el art. 6, con algunas aplicaciones en el resto de la normativa: información sexista, publicidad, eventos deportivos, informe anual sobre su representación en informativos o registro de composición femenina en órganos de administración de prestadores (art. 37.3.b). Se incluyen algunos eventos deportivos femeninos como acontecimientos de interés general para su emisión en abierto (art. 146). Tiene su interés la nueva –no estaba en el borrador- reserva de un 30% del 70% del 5% de aportación de las TVS privadas lineales o a petición para Producción Independiente (o sea un 21%, que equivale a un 1% del total) lo sea para obras “dirigidas o creadas exclusivamente por mujeres” (art 118.2 a) 2º y 119.2 a) 2º). Asimismo, se amplía la preexistente Disposición Adicional 3ª relativa a producción audiovisual realizada por mujeres, pero se queda en el terreno del “fomento”, al igual que el art 151.1. b), y lejos de las demandas de la Asociación de Mujeres Cineastas y de los Medios Audiovisuales que exigía cuota femenina en tiempo de emisión o programación o catálogos de obras audiovisuales.

Los SPs (estatal o autonómicos), con pocas novedades regulatorias, estarán, sin embargo, sujetos a test de valor público (art. 61) cuando, en el correspondiente espacio comunicativo, se pretendan nuevos servicios o canales que no estén contemplados en sus mandato-marcos y contrato-programas vigentes. Asimismo, para alguna actividad, deben poner en marcha indicadores de rentabilidad social (art. 151.1. d)).

Conceptualmente, por exigencia europea, trae como novedad la obligación de prominencia en la visibilidad de obligaciones, aunque solo se le mencione en pocos casos: en las audio-descripciones para personas discapacitadas en programas televisivos a petición, en las obras europeas en catálogos de a petición (art. 116); y, por enmienda, en los catálogos a petición en lo relativo a las lenguas cooficiales (Disposición adicional 5ª.4). De todas formas, parece estar más cerca del concepto de subrayado, destacado o relevante que del de preeminente que sería lo deseable.

Igualmente, se mandataría extender la autorregulación y corregulación (arts. 12, 14 y sus aplicaciones en otros artículos) en distintos campos.

Asimismo, sería preceptivo como obligación gubernamental, a partir de la ley, un Plan estratégico audiovisual en el Estado Español cada 6 años (art. 150).

Mejora significativamente respecto a la ley anterior, la regulación y las obligaciones para la accesibilidad de las personas discapacitadas: fija porcentajes e indicadores de cumplimiento del subtítulo, audio-descripción y lengua de signos, vinculándolos a franjas horarias y géneros en los que insertar las medidas de accesibilidad (arts. 84, 101 a 109, 151.1 f, disposición transitoria 4ª, adicional y final).

En cambio, cabe decir que no mejora la normativa sobre menores al eliminarse las franjas horarias de protección reforzada que era útil para los numerosos usuarios de la televisión en abierto.

Según la exposición de motivos el desarrollo legislativo territorial es competencia autonómica, aunque con perfiles difusos. También se señala que, en lo relativo a financiación de obra audiovisual (art. 116.3), las CCAA pueden elevar las exigencias de la LGCA sobre sus SPs y añadir obligaciones a las prestadoras a petición, siempre que sean de ámbito autonómico (116.5).

Se confirma el amparo para convenios entre CCAA limítrofes y con afinidades lingüísticas y culturales (art. 73). Se ha autorizado -sin perder la condición de SP autonómico- a que una comunidad autónoma con afinidades culturales y lingüísticas con otra limítrofe, pueda emitir para la misma, siempre que

medie convenio, sea recíproco y se utilice el espectro. O sea, se limita a las ondas hertzianas terrestres.

Se entiende que las autoridades de las CCAA con lengua propia puedan exigir a RTVE alguna programación para “Dar a conocer la diversidad cultural y lingüística de España” (art. 51. d).

Del mismo modo, el art. 43, y por ineludible prescripción de la UE se sostiene la “libertad de prestación transfronteriza del servicio de comunicación audiovisual televisivo”. Siendo válida para todo el territorio español, es más relevante para las comunidades vasca, catalana y gallega que lindan con territorios culturalmente afines en Francia y Portugal. Estaría, así, amparada -pero no promovida- una prestación transfronteriza abierta de servicios audiovisuales –con libertad de recepción, sin interferencias, con obligada planificación estatal posibilitadora- para fortalecer las relaciones culturales, comunicativas y lingüísticas, a uno y otro lado de sus fronteras.

Se amplía el Registro estatal a todo tipo de prestadores de servicios audiovisuales, aunque tengan sede en el extranjero y -como muchos otros temas- dependerá del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Todos los prestadores de servicios, tanto televisivos o audiovisuales como radiofónicos de ámbito estatal, deberán inscribirse, así como las plataformas de intercambio de vídeos y los usuarios de “especial relevancia” (*influencers*) que haya en estas últimas.

Hay una modesta regulación de los y las *influencers* en las plataformas de intercambio de vídeos. Se limita a temas de menores, dignidad y temas publicitarios y registro, sin obligaciones de promoción audiovisual ni de financiación, pero deberán financiar RTVE, si tienen cierto tamaño de facturación (10 millones de € de ingresos).

Aunque no se amplían las competencias autonómicas, se invita a que las CCAA sean quienes regulen la televisión y radio sin ánimo de lucro, para hacer efectivos los arts. 48 y 81. Sin embargo, siguen dependiendo de una planificación previa y de la disponibilidad de espectro, aunque esta vez, en la Disposición Transitoria 3ª, la autoridad estatal competente viene obligada a reservarlo, además de que se autoriza a quienes hayan emitido en los últimos 5 años (sin haber causado interferencias en el espectro) a que soliciten un título habilitante en los próximos 6 meses. También se les facilita –por fin- acceso al recurso publicitario estrictamente local que antes estaba descartado. Carecía de sentido que los y las *influencers* (no necesitan licencia) pueden acceder a inmensos recursos y, en cambio, a las RTV comunitarias se les vetara el acceso a la publicidad local. Esta “concesión” también tiene que ver

con que las RTV comunitarias ya no son un peligro izquierdista ante la proliferación de podcasts e *influencers*.

Se flexibilizan aún más los límites de la publicidad en los servicios de televisión lineal (en abierto y de pago) al pasarse del anterior límite de 12 minutos por hora, a otro más global: un límite máximo de 144 minutos entre las 6.00 horas de la mañana y las 18:00 horas, y a un límite máximo de 72 minutos entre las 18:00 y las 24:00 horas.

Asimismo, se estimula la contraprogramación al eliminarse la obligación de notificar con tres días de antelación los cambios en la programación, lo que significa la posibilidad de alterar unilateralmente el conocimiento y expectativa de la audiencia.

II.- ANÁLISIS POR CAMPOS

Se dividirá el conjunto de temas en cuatro grandes apartados: gobernanza en sentido amplio; pluralismo; diversidad; y -una variante de esta última que, por su especificidad, novedad y discusiones en el proceso de elaboración de la ley, la situamos en un aparte- la cuestión lingüística.

A) UNA GOBERNANZA PIRAMIDAL

1. ÁMBITO DE APLICACION DE ORIGEN Y NO DE DESTINO

La Directiva de Servicios Audiovisuales de 2018 asumió como criterio el ámbito de aplicación de origen a la hora de fijar obligaciones y responsabilidades a los operadores, con lo que invita a tratarlas con reglas suavizadas respecto a las que se les aplican a las empresas nacionales. Una pleitesía a las empresas transnacionales.

El tema es importante. El criterio de origen hace bueno que las plataformas de *streaming* y de intercambio de vídeos con sede en el extranjero, tengan obligaciones muy inferiores a los prestadores de ámbito interno en unos cuantos aspectos, entre ellos la cuota del tiempo de emisión en lenguas de Estado y territoriales. Con ello, al poderío mundial de las plataformas se añade el regalo de esos mercados nacionales o territoriales en los que operan con las cartas marcadas de unas limitadas obligaciones. Al inicio de la tramitación del anteproyecto de ley quedaron incluso exentos en la temática de producción de obras audiovisuales en lenguas cooficiales territoriales, porque así quiso interpretarlo el Gobierno, para luego tener que desdecirse en lo relativo a la obligación de inversión anticipada.

Sin embargo el Parlamento Europeo ha tramitado con posterioridad a esa Directiva, la Ley de Servicios Digitales⁵ (COM(2020) 825 final) que asume, como es lo razonable, que en la era digital el ámbito de aplicación lo da el **criterio de destino** (art. 1.3) en el que residen las personas usuarias y no la sede central, de origen de la función de intermediación del operador, y más en un Mercado Único. Igualmente, en 2022 ha entrado en vigor la Directiva de Mercados Digitales, con el mismo enfoque y que pretende acabar con el dominio de los llamados “guardianes de acceso” (gatekeepers) y crear un ecosistema económico más equitativo y competitivo.⁶

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0825&from=es>

⁶ “La norma sitúa el foco sobre empresas digitales con una facturación anual superior a los 8.000 millones y un valor bursátil de más 80.000 millones. Ambas condiciones cierran el ámbito de actuación a un puñado de empresas estadounidenses muy conocidas,

Hubiera sido más que razonable que la LGCA, coetánea a estas nuevas normas europeas, hubiera asumido el enfoque de destino, con lo que hubiera podido tener más margen y menos presión, para elevar las exigencias a las operadoras transnacionales, especialmente a las empresas de streaming.

2. ORGANISMO REGULADOR: NI ALTA AUTORIDAD NI INDEPENDIENTE NI COMPARTIDO

La nueva Directiva de Comunicación Audiovisual de 2018 reforzaba el papel de los reguladores audiovisuales independientes de los Gobiernos, propiciando que puedan contar con facultades normativas y coercitivas, además de asumir como áreas de intervención -en representación de los valores de la sociedad- la garantía del respeto al pluralismo, la diversidad cultural, la protección de las personas usuarias y el funcionamiento del mercado interior mediante una competencia real y leal.

2.1 Para la LGCA (art 153), en cambio, es el Consejo Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el organismo adecuado para el "control y supervisión de las obligaciones de la ley", incluida una parte de la potestad sancionadora, aunque la función regulatoria se la reserva el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital de Nadia Calviño que es quien ha llevado la negociación a varias bandas de la ley y, de paso, se ha quedado con el status de "autoridad audiovisual competente" del Título IX y su artículo único, el 153, a efectos reguladores, así como con la supervisión, control y la potestad sancionadora en materia de títulos habilitantes y la gestión de algunas infracciones específicas (art 155). En efecto es el Ministerio, quien tiene funciones de propuesta, elaboración y modificación de leyes, gestión de títulos habilitantes, llevanza de Registro estatal, autorregulación y corregulación, estrategia e informe anual audiovisual, etc.

Todo ello a contrapelo de la UE.

Es una mala decisión. Los Ministerios son más propensos al chalaneo ente bastidores.

Son secuelas, todo sea dicho, de la interpretación restrictiva y formalista de lo que es la democracia entendida solo como juego de normas y procedimientos y como patrimonio institucional o partidario que se instauró en la Transición, y que permite que poder político, poder económico, poder mediático y poder policial funcionen al alimón, en la misma dirección, fuera de reglas explícitas, sin roles de contrapeso y vigilancia en nombre de la ciudadanía, con el caballero Don Dinero al frente del cuarteto.

Facebook, Amazon, Google, Apple o Microsoft, alguna china como Alibaba y una europea, el fabricante alemán de software para empresas, SAS". *El País* 25-3-2022.

A su vez, la CNMC, en lugar de una Alta Autoridad Independiente por el pluralismo, que es lo habitual en la UE, solo vigila que se cumplan las poco severas condiciones fijadas para el mercado.

Se ha renunciado así a crear el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA) -previsto en la anterior Ley del Audiovisual de 2010 del Gobierno Zapatero y cuyo título derogó después el Gobierno Rajoy- y que ahora debería haberse denominado Consejo Estatal de Servicios Audiovisuales, para estar a tono con el lenguaje de la Directiva de 2018. Pero se le asigna a la CNMC una función ampliada (control del pluralismo, de contenidos audiovisuales, de algunas faltas graves o muy graves) que, hasta ahora, no ha podido ejercer⁷. El CNMC, además, del desbordamiento funcional ha tenido una incapacidad histórica, por falta de recursos, para la tramitación y ejecución de sanciones (entre 2013-2017 solo recuperó el 3% de lo recaudable por sanciones en los distintos ámbitos, según [Europa Press en Expansión, 4-6-2017](#)).

Llama la atención que entre las 16 funciones (representación de mujeres, alfabetización, transparencia en régimen de propiedad, libre recepción europea, vigilar la misión de SP, supervisar y controlar a los distintos prestadores, régimen de contratación en exclusiva, supervisar comunicaciones comerciales, autorregulación y corrección..) que se le asignan a la CNMC en la Disposición Final 5ª, estén ausentes temáticas como los bienes comunes, producción propia, producción independiente, descentralización, calidad de la información, ámbitos deontológicos, participación o licencias.

En lógica democrática todas las funciones previstas en esta temática para el polivalente CNMC a lo largo del articulado se deberían haber trasladado a un organismo de nueva creación y de exclusiva dedicación al ámbito audiovisual, un Consejo Estatal de Servicios Audiovisuales, a definir y desarrollar en el Título IX, asignándole también algunas de las competencias previstas para la “autoridad audiovisual competente” (Ministerio y Consejo de Ministros) tales como la convocatoria del concurso para el otorgamiento de licencias y la competencia para otorgar los títulos habilitantes del art. 22, así como buena parte de las competencias que los arts. 153 y 155.1 atribuyen al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

⁷ Debería disponer de recursos de gestión de los cumplimientos e incumplimientos legales de las centenares de plataformas españolas (además de las más conocidas como Movistar+, Filmin, AtresPlayer, MITELE, etc.) y a las que hay que añadir los centenares de canales existentes en línea (incluyendo canales autonómicos y locales) y las plataformas extranjeras, pasando por las más poderosas (Netflix, Amazon Prime, HBO, Disney+, Rakuten, Apple TV, etc.). Vigilar todo ello significa muchos recursos y plantea la necesidad de acuerdos con los reguladores autonómicos para repartirse el trabajo. No se ha querido así, con lo que las operadoras pueden en ocasiones optar por el incumplimiento para obtener *cash* que compensaría incluso una hipotética sanción posterior.

2.2. No se estimula la implantación de organismos reguladores independientes en las CCAA y en colaboración. Aunque la Disposición Adicional 2ª crea el Grupo de Autoridades de Supervisión para los Servicios de Comunicación Audiovisual, ahí se mezclarán autoridades independientes y otras que no lo son, específicamente los Gobiernos autonómicos, y solo para intercambiar experiencias, “cooperar e intercambiar información”. O sea, un papel menor.

El LGCA debía haber propiciado que las CCAA pusieran en marcha Consejos Independientes del Audiovisual de carácter regulador, y no solo asesor, por razones de gobernanza democrática y de descentralización, sin perjuicio de que cada Parlamento autonómico, en ejercicio de su autonomía y responsabilidad, le diera a su Consejo el alcance competencial que estimara oportuno⁸.

En la actualidad solo Catalunya, Andalucía y Comunitat Valenciana disponen de organismos reguladores independientes y con capacidad de colaboración con la CNMC. Los gobiernos de otras CCAA como, por ejemplo, la Comunidad Autónoma del País Vasco o Galicia, se han resistido a ello por un concepto poco democrático de la comunicación.

Se debería haber incluido un epígrafe en el art. 153 que dijera: "se concertará entre las autoridades reguladoras independientes existentes en España los ámbitos de actuación de cada una de ellas en materia de supervisión y control de los servicios de comunicación audiovisual lineal y a petición, y las plataformas de intercambio de vídeos."

Igualmente, los organismos de regulación independientes autonómicos deberían poder tener participación en el europeo ERGA (European Regulators Group for Audiovisual Media Services). Por el momento, pocas CCAA (Catalunya, Comunitat Valenciana, Andalucía) podrían estar invitadas a ese club.

2.3. No se prevé ningún organismo consultivo o de gobernanza mixto, público y privado, para el seguimiento de la situación de la comunicación audiovisual, facilitador de las medidas a tomar por el regulador. Es una diferencia con el anteproyecto de ley del cine y cultura audiovisual que sí prevé un Consejo Estatal de la Cinematografía y la Cultura Audiovisual.

⁸ Como decía el Consell de l'Audiovisual de Catalunya (CAC, adelante) en sus alegaciones ante el texto del Anteproyecto: “Sería necesario que en las funciones atribuidas a la CNMC en los artículos 92 (supervisión y control de las plataformas de intercambio de vídeos), 96 (calificaciones de los programas), 118 (control de cuotas de obras europeas), 148 (plan estratégico audiovisual), 149 (fomento del sector audiovisual), 153 (competencias de supervisión, control y sancionadoras); así como en la disposición final primera, en cuanto a los puntos 2, 8, 9, 10, 15 y 16; se previera que las funciones atribuidas a la CNMC se ejercerán en régimen de colaboración con las autoridades independientes de regulación de las CCAA (art. 92, 96, 118, 148, 149, 153, DF 1ª 2, 8, 9, 10, 15 y 16)”.

3. FINANCIACIÓN DEPENDIENTE DEL SERVICIO PÚBLICO DE ÁMBITO ESTATAL Y NINGUNEO DEL SERVICIO PÚBLICO AUTONÓMICO

3.1. La Disposición Final 4ª. 1, 8 y 9 prevé que la Corporación de RTVE percibirá para su financiación de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisivo lineal en abierto el 3% de los ingresos brutos de explotación facturados en el año (como hasta ahora) y, en el caso de los prestadores de pago y a petición y del servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma, una aportación anual que se fija en un 1,5% de sus ingresos. Y, en todos los casos, siempre que se superen 10 millones de euros de ingresos. Como límite para estos prestadores, se fija la financiación del 20% de los presupuestos de RTVE (DA 4ª Cinco, 8). Sin que lo diga la ley, la explicación está en la renuncia de RTVE al mercado publicitario y al sistema de pago por servicios audiovisuales.

El 1,5% supone un ascenso respecto al 0,9% anterior de las TLC, pero no toma en consideración, que las plataformas del audiovisual ya son una parte sustancial del negocio audiovisual y de los nuevos entrantes tecnológicos, con un oligopolio casi universal, por lo que lo razonable hubiera sido un 3%. El texto legal adolece de una timidez extrema a la hora de fijar obligaciones financieras a los nuevos operadores que, en cambio, son asumidas por los operadores públicos y privados lineales.

En este aspecto, UTECA llevaba razón, al señalar que la nueva ley es una norma "discriminatoria" porque "favorece a multinacionales extranjeras y penaliza a operadores nacionales", reclamando que se "establezca una competencia equilibrada, con los mismos derechos y las mismas obligaciones tanto para las televisiones en abierto como para las plataformas de video bajo demanda".

De hecho, la irrupción de los operadores de acceso condicional, a petición y los de intercambio de vídeos a través de plataforma o de agregación de servicios, ha transformado en profundidad el sistema comunicativo y afectado estructuralmente a la distribución de las rentas. Si los viejos operadores se beneficiaban de la ausencia de publicidad en RTVE, los nuevos operadores se benefician de la renuncia de la Corporación RTVE y de los SPs de las CCAA, a servicios de suscripción y pago que están en plena expansión.

La financiación de RTVE, contemplada en la Disposición Final 4ª (y que modifica la ley 8/2009 de financiación de la Corporación de RTVE) sitúa a RTVE en una situación de incertidumbre y dependencia de los ingresos de otras operadoras (televisiones privadas en línea o a petición) y de su cumplimiento o no. Es una dificultad añadida para elaborar Contratos -Programas solventes y

ejecutables. No es de extrañar que, por esa incertidumbre, a diferencia de las entidades de la FORTA, siempre ha fracasado RTVE en disponer y ejecutar Contrato- Programas.

3.2. Aunque el resto de las fuentes de ingresos de la Disposición Final 4ª (Presupuestos, % sobre el rendimiento de la tasa por reserva de dominio del espectro radioeléctrico fijada provisionalmente en 480 millones de € anuales, ingresos por servicios, rentas por patrimonio, y otros.) queda igual, hubiera sido interesante añadir como fuente de financiación relevante el acceso a la publicidad comercial (como ya están facultadas las RTV autonómicas), siempre que no alcanzara, por ejemplo, 1/3 del conjunto de los ingresos de RTVE y en sustitución de una parte de las aportaciones de las generalistas privadas.

Obviamente esa parte publicitaria, lograda en el mercado, no habría estado dirigida a financiar actividades de SP en sentido estricto, como sí lo deben de estar -por normativa europea- las partes procedentes de Presupuestos, de la tasa de reserva de dominio y la parte de ingresos procedentes de la contribución de las empresas prestadoras privadas.

3.3. Llama la atención que es solo RTVE, y no el conjunto de sistema público de RTV, quien se beneficie de las aportaciones de las privadas o de la tasa de reserva de dominio o presuntamente del futuro dividendo digital derivado del avance de la implantación del 5G y 6G. En lugar de *primus inter pares*, le sitúa a RTVE en una posición dominante, mientras que las autonómicas, triplemente afectadas por las privadas y nuevos servicios y el tratamiento comparativamente privilegiado de RTVE, además del apoyo público solo de su Comunidad, deben competir con el dominio publicitario de las privadas dada su ventaja para las grandes campañas y marcas.

En suma, aun manteniendo la aportación del 3% de las empresas operadoras de TV lineales, hubiera sido interesante, un triple cambio que no se ha producido:

- a) acceso a la publicidad comercial en RTVE, siempre que no alcanzara 1/3 del conjunto de sus ingresos;
- b) ascender al 3% de sus ingresos la contribución a los SP de los prestadores televisivos de acceso condicional, a petición y de intercambio de vídeos a través de plataforma (para que contribuyan igual que las TVs lineales privadas);

- c) asignar la mitad de ese 3%, un 1,5% a RTVE y la otra mitad a los SPs autonómicos, lo que también hubiera supuesto una apuesta indirecta por la producción audiovisual descentralizada.

4.-MÁS RETÓRICOS QUE EFECTIVOS DERECHOS DE COMUNICACIÓN, DE ACCESO Y DE PARTICIPACIÓN

4.1. En la LGCA no se desarrollan los derechos ciudadanos ni siquiera el constitucional derecho a la comunicación (art. 20). Era la ocasión. Aparece como desiderátum de las obligaciones de los prestadores, cuando los derechos deberían tener preeminencia. Con ello hay un desequilibrio entre los principios y los derechos que –como no garantizados- se subordinan a la interpretación y cumplimiento que decidan los prestadores, y más cuando los mecanismos de control planteados tienen fallas.

4.2. Tampoco se regula el constitucional (20.3) derecho de acceso de la sociedad civil y grupos sociales a poder comunicar en los medios públicos para el ejercicio de las libertades de expresión y de difusión directa de sus ideas, lo que hubiera permitido un conocimiento social, sin intermediaciones, del sentir de todas las franjas sociales y colectivos que vertebran la sociedad⁹.

Con el derecho de acceso se habría dado cauce a la participación social en el sistema comunicativo público que queda prácticamente desaparecida en el articulado. Se asienta así la idea de que la sociedad solo es usuaria con algunos derechos y no quien da sentido a la comunicación misma. La agencia pasa así a estar en manos de entidades privadas y, en mucha menor medida, de las públicas -despojadas además de herramientas de gestión social, y en ese sentido privatizadas- convirtiendo con carácter general la relación comunicativa en una relación fundamentalmente económica y comercial¹⁰.

Es un déficit general de la ley que, curiosamente lo cubren parcialmente las vigentes normativas autonómicas sobre sus SP y la ley de RTVE de 2006. Parece un sinsentido y un retroceso en la

⁹ Por ejemplo y sin éxito, el BNG proponía (enmienda 417) un nuevo artículo, como artículo 74, sobre participación ciudadana y derecho de acceso.

¹⁰ El Grupo Parlamentario Unidos- Podemos planteó – con nula acogida por la ponencia- un nuevo Capítulo (en la enmienda 196) en el Título III que desarrolla el derecho de acceso de la sociedad civil a los medios públicos audiovisuales, contenidos, reglamento de los medios públicos, el concepto de colectivo social significativo, el estímulo a que las operadoras privadas lo contemplen...

participación, que una ley general lo obvie, cuando debería figurar (y no figura) entre los principios de funcionamiento del SP del art 52; y su desarrollo hubiera merecido un capítulo específico.

Delata el talante tecnocrático y de insensibilidad social de la nueva norma.

4.3. También habría sido razonable desarrollar normativamente la participación social – consagrada en el art 9.2. de la Constitución como “participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”- institucionalizando un Consejo Social Participativo, de carácter asesor, representativo (pero no corporativo) de las áreas y ámbitos implicados en el hecho comunicativo, con la función de seguir y chequear el sistema comunicativo en su conjunto (además del sector audiovisual) y sugerir líneas estratégicas y prácticas sobre el sistema comunicativo, incluidos los SPs, los servicios privados, el multimedia e internet. Su elección se hubiera podido realizar entre personas ostensiblemente cualificadas, por mayoría reforzada en el Congreso, con presencia en su composición de todas las sensibilidades significativas y de personas representativas de la diversidad cultural. Asimismo, hubiera sido preceptivo consultarlo para elaborar el informe anual del sector audiovisual (art 149), el Plan Estratégico Audiovisual cada sexenio (art 150), y el Plan trienal de ordenación e impulso del sector audiovisual (art.151).

4.4. Ahí también se hubiera inscrito el desarrollo de derechos sociales a la privacidad, la transparencia, neutralidad... que tampoco aparecen desarrollados en el articulado. Como tampoco aparecen referencias a las sectas (religiosas o no), al maltrato animal u otras.

Todo ello habría requerido un Título nuevo, como Título II, justo después del relativo a los “Principios generales de la comunicación social” (Título I), y un desarrollo orgánico después del Título IX de “Autoridades audiovisuales competentes” como Organismos de Representación Social (nuevo título).

5. LA ETÉREA VERACIDAD DE LA INFORMACIÓN

En el art. 9.1. se señala acertadamente *“Los noticiarios y los programas de contenido informativo de actualidad se elaborarán de acuerdo con el derecho de los ciudadanos a recibir información veraz y el deber de diligencia profesional en la comprobación de los hechos. Serán respetuosos con los principios de veracidad, calidad de la información, objetividad e imparcialidad, diferenciando de forma clara y comprensible entre información y opinión, respetando el pluralismo político, social y cultural y fomentando la libre formación de opinión del público”*.

El problema es que no hay manera de hacerlo valer. Su aplicación seguirá dependiendo de los criterios del sistema judicial en vía penal (delitos de odio, terrorismo, injurias y calumnias...) conforme a jurisprudencia que es tan garantista y permisiva, en unos casos, como tan rotundamente represora, en otros.

Se advierte una inhibición general para no advertir o calificar, y en su caso perseguir, conductas que han llevado a que el periodismo español sea, en general y con notables excepciones, de calidad dudosa por estar plagada la información de bulos, *fakes*, retorcimiento de realidades o falsedades, alimentadas por grandes medios de radio y televisión y buena parte de las redes, que devuelven a la sociedad una realidad distorsionada e impide generar una opinión pública digna de tal nombre.

Si, por un lado, no se admitió una enmienda a la formación de un Consejo Participativo Ciudadano para hacer un seguimiento de la calidad de la información y denunciar las mentiras flagrantes, por otro, tampoco se le asigna esa función a la CNMC ni a nadie. Todo se deja a los códigos de autorregulación y al Código Penal.

6. REGULACIÓN PUBLICITARIA NEOLIBERAL

6. 1. Se ha cambiado poco en regulación publicitaria (bebidas alcohólicas, esoterismo...) y a peor, al flexibilizarse la forma del cómputo aún más. Desaparece la regulación por hora y por franja, con riesgos de saturación publicitaria en *prime time* y *day time* con empaquetados de publicidad insoportables y que desnaturalizan la misión comunicativa de interés general de los medios privados.

Y es que en el art 137 no se ha admitido el límite de 12 min por hora (20% por hora) para la comunicación comercial como hasta ahora, y se sustituye por un máximo de 144 minutos entre las 6:00 y las 18:00 horas, y un máximo de 72 minutos entre las 18:00 y las 24:00 horas. O sea, según convenga se puede saturar de publicidad las franjas horarias en la TV de mayorías, lo que generará, a medio plazo y por aburrimiento, una clientela potencial para las plataformas de pago.

Para no exigirles a los nuevos *partenaires*, se les reducen las restricciones a todos los prestadores, como dijo Alejandro Perales (AAVV, 2021).

Además, a los formatos que computan en ese 20% (spots y anuncios de televenta), cabe añadir otros que computan aparte como las telepromociones y las autopromociones, al igual que otros que no tienen límite como los patrocinios.

6.2. Tampoco se ha admitido en el art 138.3 que en los programas infantiles las interrupciones publicitarias sean cada 60 minutos como se reclamaba desde el mundo educativo. Ha quedado en 30 minutos.

B) PLURALISMO OLIGOPÓLICO

7. PRODUCCION INDEPENDIENTE DEPENDIENTE

7.1. El juego de prestidigitación que tuvo lugar en las últimas horas antes de la aprobación de la ley, con el concepto de producción independiente fue muy grave. Con ello, este tipo de producción, hacedora del audiovisual de la diversidad cultural, territorial y lingüística, quedó tocada, al limitarse la obligación de “no vinculación”, exclusivamente respecto al prestador con el que se contrata, el famoso “dicho prestador” del art. 112.1.

Ello permitirá que las grandes productoras dependientes de televisiones y plataformas puedan considerarse independientes cuando contraten, de forma cruzada, con los prestadores del servicio de comunicación audiovisual a los que no estén vinculados, en los términos que la ley da a esta relación. O sea, las productoras vinculadas a Atresmedia se considerarán independientes -y se benefician de sus cuotas reservadas de financiación y pantalla- cuando produzcan para Mediaset o Disney o Netflix, y viceversa, lo que, a buen seguro, lo harán todas por interés mutuo.

Se trata de una bomba de relojería contra la producción realmente independiente y creativa que redundará, además, en otro salto en la concentración de contenidos alrededor del duopolio televisivo actual (Atresmedia – Mediaset), y de las plataformas a petición y *streaming* (Movistar+, y las internacionales), y sus productoras afines o vinculadas.

El escándalo fue tal –por acuerdo sibilino y con nocturnidad con UTECA y otras - que, en 24 horas, todo el sector de la pequeña producción se situó frente a la ley por considerarla una burla a la transparencia, la participación y la diversidad.

7.2. Es muy discutible que la Producción Independiente pueda serlo “por iniciativa propia o por encargo” (art 112, 118 y 119) habida cuenta que en el segundo caso el copyright puede escapar al seguimiento comercial de la productora tenida por independiente¹¹.

¹¹ Así lo planteaba EH Bildu en su enmienda 654.

7.3. Llama la atención que en lo relativo a cuota del tiempo de emisión, el artículo 115 señale que se reservará, en la televisión lineal (pública o privada) el 10% del tiempo de emisión a obras europeas de producción independiente. En cambio, las operadoras de a petición no tendrán obligación alguna con la producción independiente en su catálogo (art 116) aunque la tengan para obras europeas (independientes o no). Se supone que algo de la oferta de programación la ocuparán con la parte de las obras que están obligadas a financiar y sobre las que tienen derechos, y algún interés en promocionar. Con todo no es automático al ser más relevante para las operadoras la parrilla o el catálogo que la cuantía de las inversiones obligatorias.

7.4. La LGCA repite los porcentajes de la ley de 2010 (6% de los ingresos en los SPs y 5% de los ingresos en el resto) pero los matiza en **financiación anticipada** de producción independiente que, en principio queda, mejorada al pasar del 50% al 70% de la cuota resultante en uno y otro caso.

En el caso de RTVE y las autonómicas, el 70% del 6% de sus ingresos debe ir a Producción independiente (4,2% de los ingresos, antes 3%), 45% para cine (2,7%, cuando era 4,5% en la ley de 2010) y 12% para animación y documentales (0,72%).

En el caso de servicios privados lineales o a petición el 70% del 5% debe destinarse a Producción independiente (3,5% de sus ingresos, antes 2,5%) y el 40% para películas de cine (2%, era 1,5% en la ley 2010), en este último caso si se tiene una facturación superior a los 50 millones de €. Las que tengan ingresos entre 10 y 50 millones no tienen cuota para cine. Las que facturen menos de 10 millones están exentos de estas obligaciones.

Esa mejora legal de la producción independiente parece estar en la base del interés de las operadoras en que sus productoras allegadas pasen por independientes.

7.5. Habida cuenta que el catálogo de las prestadoras de servicios audiovisuales, de acceso condicional y de a petición, está repleto de ficción en forma de series y films, hubiera sido más que razonable que su porcentaje en cuota de emisión para producción independiente, y del que están exentos, debería haber sido entre el 10% y el 20%.

8. EL SERVICIO PÚBLICO (DE AMBITO ESTATAL Y AUTONÓMICO) DESCUIDADO Y DESIGUAL

8.1. Es un fallo general de la ley la escasa y rutinaria defensa y promoción del SP frente a la consolidación y ampliación -con algunas obligaciones- del sector privado.

8.2. La defensa del SP estricto significaba evitar, al menos, su peor perversión como son las derivas hacia la privatización de su gestión e información (tras haberse dedicado recursos públicos para su implantación) en un momento en el que, dada la proliferación de comunicaciones comerciales o de plataformas, se torna imprescindible la presencia de SPs que los compensen. En lugar de dar nuevas vías para reforzar los SPs se acepta su erosión.

En efecto, se contiene la contradictoria figura de “prestación indirecta del SP de comunicación audiovisual” en el ámbito autonómico, prevista en el art 72.2.b) y que, de hecho, introdujo el gobierno Rajoy en forma de reforma en la Ley General de Comunicación Audiovisual del Gobierno Rodríguez Zapatero. Que ahora se mantenga ese oxímoron es como darle un premio y la razón al Partido Popular por semejante dislate.

Y casa mal con el hecho de que esa figura ya no esté prevista para el ámbito local (art 75.2).

8.3. Se da peor trato a los SPs autonómicos. A diferencia de RTVE no se les reserva a los SPs autonómicos (art. 68.3) *“un máximo del 25% del espacio radioeléctrico disponible para el servicio de televisión de ámbito estatal, y un máximo del 35% del espacio radioeléctrico disponible para el servicio radiofónico de ámbito estatal”*, a pesar de que lo reclamó la propia CNMC para cada ámbito de cobertura. Había que haberse anticipado al reajuste previsible de la asignación del espectro ante la llegada del 5G y que primará a las grandes operadoras y a las empresas de TLC que cada vez abarcan más parte del espectro de calidad, mediante desplazamiento y empobrecimiento del que queda para los sistemas de TV tradicional, masivos y de no pago y, sobre todo, de SP. Además, se les acantona implícitamente a los SPs autonómicos competencialmente en la FM y en la TDT.

8.4. Se ha mejorado -por insistencia de algunos grupos parlamentarios- el artículo relativo a la prestación de servicios fuera de la comunidad autónoma, mediante convenio entre CCAAs, sin que cambie su naturaleza de SP autonómico (art 73).

8.5. El art 50 acepta que los SPs operen también con “servicios de televisión conectada”, aunque no dice explícitamente que puedan ofrecer servicios a la carta o a petición. Lo único que debería ser incompatible con un SP es que medie un pago, no la forma de acceso, a no ser que se piense que las

tecnologías y usos por venir deban tener, por fuerza, sello privado. Tal parece el pensamiento tácito del legislador.

9. LA RTV COMUNITARIA MEJORADA

9.1. La radio y la televisión comunitaria sin ánimo de lucro por ondas hertzianas terrestres se entienden en los art. 81 y 49 como recurso local, que requiere licencia concedida por la autoridad audiovisual autonómica competente y no cabiendo negocio jurídico alguno con la licencia. Estos operadores que estaban en un espacio de supervivencia, como consentidas y alegales, las RTV comunitarias sin ánimo de lucro, van a ver **mejorada su situación** mediante un compromiso de reserva de espacio de dominio público y al permitírsele acceder, con condiciones, al mercado publicitario estrictamente local. Pero también se deja a la voluntad de las CCAA.

Tienen vetada la comunicación comercial audiovisual, excepto si se trata de “la actividad de personas físicas o jurídicas establecidas en el ámbito de cobertura del servicio, así como los anuncios de servicio público o de carácter benéfico”, con lo que se abre la espita a la publicidad y a más ingresos que los de abonados, donaciones o rifas.

Ambos artículos mandatan explícitamente a que la autoridad estatal competente reserve dominio público radioeléctrico necesario para la prestación de estos servicios de radio y de televisión. Sin embargo, la nota de ambigüedad y bloqueo puede producirse al señalarse en el art. 49.2. respecto a la televisión que *“las CCAA podrán desarrollar la regulación de esta modalidad de servicio de comunicación audiovisual en lo que se refiere a los requisitos de prestación y actividad”*. No dice “deberán”. El artículo relativo a la radio (art. 81) nada dice al respecto ni en un sentido ni en otro.

Viene al rescate parcial, la Disposición Transitoria tercera para las RTVs comunitarias sin ánimo de lucro que acrediten *“su funcionamiento ininterrumpido durante los últimos cinco años, sin haber causado problemas de interferencias, y pretendan continuar su actividad, podrán solicitar, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, la concesión del correspondiente título habilitante a la autoridad audiovisual autonómica competente, conforme a las disponibilidades de espectro radioeléctrico”*. Es decir, que en ese caso la Comunidad Autónoma debe facilitar ese título si hay disponibilidad en el espectro, y debe haberlo porque la autoridad estatal competente en materia de planificación y gestión del espectro radioeléctrico está obligada a ello con un “reservará”. El problema

lo tendrán las RTVs comunitarias que en algún momento interrumpieron su emisión en los últimos cinco años o los nuevos proyectos, especialmente en las CCAA más sectarias con las RTV alternativas. Para explicar esta mejora, cabe pensar que era ridículo que cualquiera pueda ser sin restricciones un *influencer* en la red o emitir podcast y que se pongan pegas para proyectos comunitarios de baja y local audiencia. Tantos años de pelea con la Administración han llegado a su fin. Pero también parece reflejar que ya no se las teme.

9.2. La norma renuncia a describir quienes son de verdad RTVs comunitarias en torno a funciones (necesidades, pluralismo, educación social, participación, valores...) con lo que pueden tenerse como tales las radios religiosas proselitistas o sectarias o las de solo música.

9.3. Eso sí, se les rebaja de la categoría de tercer agente que ostentaban nominalmente en la anterior ley para pasar a ser otro prestador más de servicios, aunque se les facilita medios para sobrevivir. Los otros dos eran el agente público y el comercial en la ley de 2010.

10. RADIO FM Y COMUNICACIÓN SONORA A PETICION, SIN NOVEDADES Y CONCENTRADA

10.1. En lo que respecta a cadenas de radio FM se dan por buenos en el Título IV (arts. 76-85) los límites anteriores en otras normas legales: 50% máximo de las licencias de control directo o indirecto en un ámbito de cobertura de una empresa; no más de 5 licencias en un mismo ámbito de cobertura; no más de 1/3 de licencias a escala estatal para un solo operador; no más del 40% en una Comunidad Autónoma.

Llama la atención que se fijen límites a la concentración mediante porcentajes de mercado -lo que está muy bien- pero se renuncie a establecer algunas obligaciones mínimas que son las que concretarían el carácter de “servicio de interés general” que tienen las emisiones de prestadores privados y que están sujetos a los principios generales de la comunicación audiovisual del Título I en los arts. 4 y ss (dignidad humana, pluralismo, igualdad de género, lenguas, veracidad..) pero que solo se autoadministran, o sea, sin obligación exigible.

10.2. También se da por buena la posibilidad de transmisión y de arrendamiento- no así el subarriendo- a pesar de que se trata de actos jurídicos que desnaturalizan la supuesta vocación comunicativa de quien obtuvo la licencia. Es un estímulo para atraer empresarios especuladores dedicados a traficar con licencias -un bien escaso y dependiente de la Administración- y sin vocación

de contribuir al servicio radiofónico o audiovisual. Lo normal hubiera sido que, en caso de no entrar en emisión, las licencias decayeran y se devolvieran para reabrir los concursos para emitir, tal y como se exige a las radios y televisiones comunitarias.

10.3. No estando de más que se haya recordado en el art 79 que “*el derecho de emisión en cadena*”, lo es sin perjuicio de las competencias de las CCAA sobre las licencias, hubiera estado aún mejor que se recordara la naturaleza local de las licencias de FM, para la que fueron concebidas, a pesar de que por desidia e intereses degeneraran en cadenas, arruinando la comunicación local.

Lo más grave es que se haya perdido de nuevo la ocasión para regular un porcentaje relevante de horas de programación en desconexión en horarios de *prime time* y *day time*, tuvieran informativos locales frecuentes -salvo en radiofórmulas- y hubiera promoción porcentual significativa de la música y cultura local. Nada de esto se ha aceptado en el trámite de enmiendas. Claro que tampoco impide la norma que las CCAA, por ley, concreten esas obligaciones¹².

10.4. Si bien la prestación del servicio radiofónico y del servicio sonoro a petición, requieren comunicación fehaciente ante la autoridad audiovisual competente y previa al inicio de actividad, solo la prestación del servicio mediante ondas hertzianas terrestres requerirá licencia previa otorgada mediante concurso (art 76).

10.5. Es un “olvido” del legislador no mencionar la duración de las licencias de radio, lo que es una anomalía pudiendo interpretarse como *ad calendas graecas*, aunque ello es incompatible con el concepto de licencia. Debería haberse fijado en el Título IV la duración de las licencias radiofónicas en 10 años, al igual que hubiera sido razonable para TV, que, sin embargo, queda fijada en 15 años eternamente prorrogables en el art 29.

11. ALCANCE LIMITADO DE LAS NORMAS SOBRE LOS SERVICIOS DE INTERCAMBIO DE VÍDEOS

Se supone -según la normativa sobre los servicios de la sociedad de la información y del comercio electrónico- que mientras los prestadores de las plataformas de intercambio de vídeos carecen de responsabilidad editorial, sí la tienen quienes generan y/o difunden contenidos a través de esas plataformas aunque, de todas formas, las plataformas, como organizan los contenidos, están

¹² Por ejemplo, el Gobierno Urkullu de la Comunidad del País Vasco no ha querido regularlas y mantiene una política contemporizadora y neoliberal con las cadenas de radio.

obligadas a adoptar medidas para evitar delitos de odio o afectación a los derechos de menores o a la dignidad humana.

11.1. En el trámite de enmiendas se ha redactado un nuevo y largo artículo (art 94) sobre los *influencers o vloggers definidos* como “usuarios de especial relevancia” que emplean servicios de intercambio de video a través de plataforma y a los que afectan las normas generales relativas a publicidad, menores, así como la posibilidad de incurrir en sanciones “muy graves” en caso de afectar a derechos fundamentales y especialmente a la dignidad (arts. 4, 6, 10 12, 3 14 y 7.1.) como el resto de prestadores, según reza el art 86. Las obligaciones de los “usuarios de especial relevancia” se equiparan, en algunos temas, a los otros servicios de comunicación. Así, los temas de menores; o la obligada separación de catálogos que contengan secuencias pornográficas o de violencia gratuita; o facilitar mecanismos de control parental; o las normativas publicitarias de los artículos 122 a 134.

11.2. Acertadamente tras el último trámite parlamentario han pasado a tener algunas obligaciones similares a las de petición, incluida la financiación de RTVE, salvo que se trate de PYMES, tal y como están definidas en el real decreto 1515/2007 del Plan de Contabilidad Nacional de PYMES.

11.3. No obstante, al circunscribir aquellas obligaciones al “servicio establecido en España” (art 94 2.e) se introduce un punto de ambigüedad respecto a quien se aplica la norma, aunque en la práctica debe ser de aplicación a todos los que programen para España como dice el art. 3.2. Se afina más –y vale para una interpretación doctrinal más general- cuando se trata de la financiación de RTVE que claramente afecta a todos los “usuarios de especial relevancia”, que no son sino los “usuarios generadores de contenidos” más influyentes, como se les llama en los estudios comunicación. En efecto, deben contribuir con un 1,5% de los ingresos -si no son PYMES- al mencionarse explícitamente [Disposición Final 4ª. Dos d)] los que “establecidos en otro Estado miembro de la UE ofrezcan servicios específicamente dirigidos al territorio nacional” .

11.4. También son sujetos de Registro, pero no tienen algunas obligaciones como, por ejemplo, la promoción audiovisual ni la financiación del audiovisual europeo, lo que constituye un agravio comparativo con el resto de servicios audiovisuales.

No parece razonable que deban contribuir a la financiación de RTVE y, en cambio y a pesar de que la forma de expresión de estas entidades lucrativas de servicios audiovisuales es netamente audiovisual,

no deban contribuir a la financiación anticipada del audiovisual europeo ni tengan obligaciones respecto a la diversidad cultural o lingüística.

En todo caso, debía haber sido el volumen de negocio el criterio para la contribución a la financiación del audiovisual. Cabe entender que un *influencer* corriente (PYME) no tenga esas obligaciones, pero no hay justificación para los nuevos ricos, normalmente, con sede en Andorra por razones fiscales. Entre el uso fraudulento de la ley para no contribuir a la comunidad que les enriquece y las exenciones legales nuevas, la economía de plataformas parece caracterizarse por hacer caja de manera inmisericorde e insolidaria, con la anuencia de las administraciones.

11.5. No se entiende que no se contemplen para estas plataformas algunas de las otras obligaciones de protección de menores que sí tienen el resto de operadores, como son “el caso del artículo 95 (tratamiento de la imagen de menores y de sus datos personales), el artículo 96 (tratamiento adecuado de menores en noticiarios y programas de contenido informativo de actualidad), el artículo 97 (descriptores visuales) y el artículo 98 (calificación por edades)” (AUC, 2022)¹³.

11.6. Tampoco les obliga la adopción de códigos de conducta en autorregulación y correulación al reducirse a un “se fomentará” (art 94.5.).

12. EL PLURALISMO CERCENADO POR LA CONCENTRACION MEDIÁTICA

La LGCA contemporiza, de hecho, con el triopolio privado de TV (Movistar +, Atresmedia y Mediaset) lo que ha motivado el rechazo de los partidos más progresistas y de los productores independientes, que son la fuente principal de creatividad y diversidad de contenidos. Se trataba, al menos, de poner algún coto a la oligopolización de las comunicaciones, cuyo refuerzo en esta ley solo se explicaría por el intercambio de intereses entre partidos políticos y poder mediático.

12.1. Hubiese sido necesario que el período de las licencias de TV no pasara de 10 años en lugar de los 15 años del art. 29, si se quería renovar el tejido comunicativo. La renovación automática de una licencia que consagra la LGCA equivale a un usufructo permanente de un bien público a modo de una concesión sin plazos (y solo contempla un caso extremo de revocación en el art. 29.3).

¹³ <https://www.auc.es/download/la-regulacion-de-los-influencers-en-la-ley-general-de-la-comunicacion-audiovisual/?wpdmdl=14828&refresh=62ef5ace53be31659853518>

Si se defiende la parte buena de la competencia y del progreso de las ofertas, tanto de los aspirantes como de los operadores vigentes, y para que éstos no se duerman en los laureles, la regla debía haber sido el concurso una vez transcurrido el plazo de 10 años y la posibilidad cierta de ganarlo por parte de los prestadores en activo... siempre que no haya otra oferta que mejore significativamente las condiciones del servicio.

12.2. Asimismo, en el artículo 35 relativo al pluralismo en el mercado de comunicación audiovisual televisivo lineal, se consagra el principio de que las personas físicas y jurídicas puedan ser titulares simultáneamente de participaciones en diferentes prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisivo. Se les pone el límite del **27%** del mercado –como la ley de 2010- cuando lo razonable hubiese sido rebajarlo al **20%** que ya es una cuota de control del mercado significativa.

12.3. Menos aún se comprende que, con posterioridad a la absorción de otras entidades, quepa **sobrepasar aquel 27%** del control del mercado de audiencias, tal y como dice el art. 35.3., lo que hace inútil el límite. Ya era así con la ley de 2010. Siempre la mano de UTECA.

13. ESCASA CUOTA EUROPEA DEL TIEMPO DE EMISIÓN EN LA TELEVISIÓN DE CATÁLOGO: LA TRANSNACIONALIZACIÓN A SUS ANCHAS

Se incluye una nueva y tímida regulación que afecta, sobre todo, a para los operadores globales que han acaparado el espacio y el mercado cultural y comunicativo en esta década transcurrida. La LGCA los trata con guante blanco. El Gobierno Sánchez ha terminado por pactar con las grandes plataformas -Netflix, Google, HBO, Facebook- Meta, etc.- de quienes se espera que, tras la delicadeza del legislador, se portarán bien interesándose por implantar un Hub audiovisual en Madrid con vocación de suministro de imágenes a media Europa.

13.1. El art 4.1 de la Directiva autorizaba a los Estados miembros a exigir a los prestadores de servicios de comunicación sujetos a su jurisdicción *“el cumplimiento de normas más estrictas o detalladas”*. Y desde luego están bajo jurisdicción española las plataformas a petición bajo demanda, como Netflix y otras, como consta en la Disposición Final Cuarta, relativa a financiación RTVE -en el punto Cinco .3. y en los apartados b), c) y d)- cuando se las menciona explícitamente para ese menester a todos los servicios de comunicación audiovisual y a las plataformas de intercambio de videos que consten en el Registro de prestadores establecidos en otro Estado miembro de la Unión Europea, y ofrezcan servicios específicamente dirigidos al territorio español.

13.2. El art. 116 señala que los prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisivo a petición reservarán como cuota del tiempo de emisión para obras europeas “*al menos el 30% del catálogo*”, tal y como indica la Directiva en su art. 13, lo que quiere decir que cabía elevarlo. La cuota europea del 30% para las de “a petición” es más bien muy baja –la mitad de Francia- cuando dada la proliferación de obras de USA, y siendo alta la capacidad de producción europea de cine y series, habría sido razonable una cuota europea del 40% o del 51%, que es la que cumple la TV lineal, pública o privada, y que sería más que justificable porque las plataformas hacen mayor uso del audiovisual de creación.

13.3. Las operadoras de a petición deben reservar a producción en el idioma de Estado o cooficial, un 15% (50% sobre el 30% del art 116) y solo las plataformas de “ámbito estatal” tienen dentro de la cuota de obra europea, obligaciones con las lenguas cooficiales habiendo de reservar el 40% sobre ese 15% para producciones en lenguas cooficiales (6%). Están exentas a este respecto, como se ve, las extranjeras, aunque estarían sujetas a posibles acuerdos bilaterales. Lo mismo ocurre con las lineales privadas del art 115 que, a ese respecto de las lenguas cooficiales, también están exentas puesto que solo obliga a los SPs.

En Francia¹⁴ la cuota del tiempo de emisión de los servicios de comunicación a petición (Dto 793, de 22-6- 2021) para el audiovisual europeo es del 60% (o sea, el doble que en España) y, de él, el 40% en producción francesa (se computa como europea también), o sea un 24% mínimo.

13.4. El art 114.2 señala que se concretarán reglamentariamente, los supuestos de flexibilización o exención del cumplimiento de la cuota del tiempo de emisión (51% para obra europea en programación y 50% de ella en lengua oficial o cooficiales) para las empresas prestadoras que presenten un “*bajo volumen de negocio*” o “*baja audiencia*”, expresiones que ya figuraban con ese carácter genérico en la Directiva (art 13.6) invitando, tácitamente, a que se concreten estatalmente. También se incluyen cuando “*resulte impracticable o injustificada*” por la naturaleza del servicio.

Estando pendiente esa concreción se supone que, en parte, se inspirará en el modelo de franjas que se define en el artículo de exenciones para la financiación de obra audiovisual independiente y/o

¹⁴ Por su parte Netflix, Amazon, Disney Plus y Apple TV Plus prefirieron firmar un acuerdo con el regulador audiovisual francés, el Conseil Supérieur de l’Audiovisuel por el que se comprometen a invertir el 20% de sus ingresos anuales en Francia en producción de contenidos nacionales. De ese 20%, las plataformas audiovisuales deberán dedicar el 80% a la producción de obras audiovisuales que se estrenen en sus servicios y el 20% restante para la producción de contenidos en salas de en cine.

europea (119.3) con tres categorías: superior a 50 millones, entre 10 y 50 millones e inferiores a 10 millones que estarían exentos.

14. UNA INVERSIÓN ANTICIPADA EN OBRA EUROPEA BAJO MÍNIMOS

14.1. El art 118 relativo al SP televisivo (RTVE y RTVs públicas de CCAA) fija su obligación de financiación anticipada de obra audiovisual europea en un 6% de sus ingresos computables, del que un mínimo de un 70% deberá destinarse a obras audiovisuales de productores independientes en la lengua oficial del Estado o en alguna de las lenguas oficiales de las CCAA; y un mínimo de un 45% deberá destinarse a cine de productores independientes en la lengua oficial del Estado o en alguna de las lenguas oficiales de las CCAA.

Habría sido razonable que el compromiso de los SP con la financiación de obra europea hubiera sido, en lugar del 6%, de un 20% -como proponía entre otros el BNG en su enmienda 412- o, al menos, de un 10%.

Pero ello, habría requerido simultáneamente abrir la espita a nuevas fuentes de financiación –incluida de forma acotada la publicidad en el ámbito estatal como se argumenta en el punto 3.3. de ese documento- para no salir más perjudicados aún de la actual y creciente distribución negativa de los ingresos para el ámbito público respecto al privado.

14.2. El art. 119 obliga a que los servicios privados audiovisuales lineales y a petición -con ingresos superiores a 50 millones €- destinen el 5% de sus ingresos a la financiación de obra audiovisual europea. O sea, las plataformas –al igual que la TV generalista- tendrán que invertir anticipadamente solo el 5% de sus ingresos en producción audiovisual europea.

Es un porcentaje pequeño en comparación con Francia que sí cuida su audiovisual. Mientras en el estado español el 3,5% (70% del 5%) de los ingresos de las operadoras privadas va a producción europea, en el estado francés es el 15-18,75% (75% del 20-25%). Una media de 5 veces más, nada menos.

Los porcentajes también son más altos en Francia en relación a la producción en el idioma de Estado, aunque allí -a diferencia de España- no tienen obligaciones con las lenguas minoritarias.

Frente al 5%, hubiera sido razonable un mínimo de 10%, un porcentaje que no habría llegado ni a la mitad del caso de Francia. De partida, la diferencia es de 4 veces¹⁵.

14.3. Habida cuenta que el audiovisual de ficción –cine y series- es el grueso de la programación de las plataformas a petición -ya estén ubicadas en el Estado Español o en la UE- y que hacen un uso intensivo de contenidos que tienen origen en USA por su fácil, barato y exitoso socialmente acceso, hubiera sido razonable una compensación interna en el espacio europeo, por lo que ese porcentaje debería haber sido como mínimo del 10% para una contribución a la generación de audiovisual europeo, o de un 20%.

14.4. El 119.4 señala que “los prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisivo, lineal o a petición, cuyos ingresos sean inferiores a 10 millones de euros quedarán exentos de la obligación” de financiación de obra europea.

Esas cifras se nos antojan demasiado altas y habría sido más razonable rebajar el límite a 5 millones. La ley anterior (2010) situaba el límite en 2 millones. El salto hasta 10 – cinco veces- no se corresponde con el encarecimiento producido en los costes y con el alza de los presupuestos; y más con la proliferación de nuevos entrantes en a petición y en intercambio de vídeos, que así pueden quedar exentos de contribuir al audiovisual. Una decisión muy timorata.

14.5. Cabe cumplir las obligaciones de financiación por vías distintas: apostando por un proyecto por propia iniciativa o apuntándose a una ajena, o por contribución a fondos que redistribuyen financiación o ayudas bajo unas reglas. En efecto, se señala con buen criterio en el art 117.4 que la obligación de financiación de obra europea puede cumplirse mediante la adquisición de derechos de explotación de una obra; o mediante contribuciones al Fondo de Protección a la Cinematografía o al Fondo de fomento de la cinematografía y el audiovisual en lenguas cooficiales distintas al castellano.

14.6. Lo mismo -un 10%- debía haberse legislado para los servicios de intercambio de vídeos mediante plataforma, en tanto echan mano del imaginario general, con lo que no se sostiene que

¹⁵ En Francia, Netflix, Prime Video, Disney + y otras plataformas, han de invertir entre un 20 y un 25% -en función de la velocidad de acceso para estrenos en pequeña pantalla tras el estreno en las salas de cine- de sus ingresos en Francia para producción nacional y europea de cine o series. Dentro de ese 20- 25%, el 20% debe ir para producción cinematográfica. Se respeta así la preferencia de las plataformas por las series pero, a su vez, el 75% de las inversiones de las plataformas deben dirigirse a productoras independientes. Y las obras originales en francés deben representar el 85% de las inversiones en audiovisual.

carezcan de obligaciones para el sostenimiento del audiovisual europeo y solo deban contribuir a la financiación de RTVE en un 1,5% de sus ingresos (DA 4ª, Cinco, 8), lo que es una incoherencia.

15. UN PLURALISMO INTERNO DESACTIVADO

15.1. La ley evita molestar a los operadores al no obligarles a los medios de cierta entidad, a que dispongan un Consejo de Profesionales que vele por ese principio y el de la calidad de la información, además de cuantas autorregulaciones tenga por convenientes formular cada medio de comunicación.

15.2. Respecto al pluralismo está magníficamente formulado en el artículo 5. 1. *“Se promoverá la pluralidad de la comunicación audiovisual a través del fomento de la existencia de un conjunto de medios, tanto públicos como de titularidad privada y comunitarios, que reflejen el pluralismo ideológico y político y la diversidad cultural y lingüística de la sociedad”*.

Sin embargo, esa formulación es un brindis al sol porque es contradicha por la propia ley que no apuesta por el pluralismo sino por los oligopolios con limitadas obligaciones. Y, como Pilatos, el propio art 13.3. se lava las manos dejándolo todo en manos de la autorregulación que no será, en la mayoría de los casos, sino darse reglas que den buena imagen pero que cada cual interprete en beneficio propio o le sirva para exculpación de abusos o minimización de errores.

C) UNA DIVERSIDAD MANIFIESTAMENTE MEJORABLE

Una de las preguntas es: ¿sirve la nueva Ley General de Comunicación Audiovisual de 2022 a los lugares de la vida –ciudades y territorios-, a las culturas, a la convivencia y a la ciudadanía? ¿Como afecta a la ciudad, a lo local y a las comunidades como espacios simbólicos y físicos de vida y convivencia?

Cualquier legislación progresista debería haber tenido como misión el esfuerzo por un ecosistema mediático consistente y sostenible propio, que responda a las características sociales y culturales de cada ámbito territorial y capa social, en claves abiertas y en aras a la diversidad cultural del planeta.

El *locus*, el lugar de la vida, los territorios, las ciudades, no están apenas en la ley. Se las oculta bajo el velo del ciberespacio, del éter y del mercado, que no son sino trasuntos vicarios de los operadores más potentes, y que ponen a las administraciones electas y al sistema audiovisual a su servicio.

16. UNA DIVERSIDAD CASI AUSENTE

16.1. La ley, de hecho, confunde pluralismo con diversidad, y entiende ésta como parte del pluralismo (art 5.1). Se minimiza el rol de la diversidad cuyo desarrollo es amplísimo en UNESCO. La diversidad no es fuente doctrinal en la exposición de motivos ni en los principios básicos, ni tiene desarrollo en el articulado, a diferencia del más amplio que tiene el concepto de pluralismo¹⁶.

16.2. Y, a su vez, el art. 8 se refiere solo a las lenguas cooficiales, cuando debía haberse dedicado como eje doctrinal central a la diversidad cultural, que es tema más amplio que el lingüístico, aunque éste sea una parte sustancial del mismo. Esa reducción no es casual. Si la ley aborda el tema lingüístico ha sido de manera forzada por las relaciones de fuerza en el Parlamento.

16.3. Ambas cuestiones –no subsumir la diversidad en el pluralismo y no limitarla a la cuestión lingüística- eran relevantes para la visibilidad del audiovisual de las CCAA con lengua propia, más allá del genérico “*promoverá el conocimiento y difusión de la lengua oficial del Estado y las lenguas oficiales de las CCAA y sus expresiones culturales*” del art. 8, artículo que apenas si mejora con la coetilla añadida de “*contribuyendo al reflejo de la diversidad cultural y lingüística*”.

17. MÁS IGUALDAD DE GÉNERO A FUTURO

17.1. Los derechos de la mujer en comunicación se definen en el art. 6 con algunas aplicaciones en el resto de la normativa (información sexista, publicidad, eventos deportivos, informe anual sobre su representación en informativos o el registro de la composición femenina en órganos de administración de prestadores en el art. 37.3.b) o en los órganos de gobernanza y gestión del SP en el art 56.3.

En el trámite de enmiendas se incluyó, en los arts. 118.2 y 119.2 y dentro de la obligatoria financiación de la producción independiente (de un 70% sobre el 6% de los ingresos en el caso de los SPs, y sobre el 5%, en el caso de las televisiones lineales privadas y en a petición, sean de ámbito estatal o transnacional), una subcuota para “*obras dirigidas o creadas exclusivamente por mujeres*” del 30%,

¹⁶ Habría sido interesante añadir en el art 8 “*La diversidad cultural y lingüística significa el reconocimiento de la diferencia cultural y la legitimidad y dignidad de las culturas que conviven e interaccionan y serán promovidas mediante instrumentos de desarrollo patrimonial, creativo y productivo audiovisual y desde las políticas públicas de todas las instancias de las Administraciones*”.

con lo que el 1,26% de los ingresos de los SPs debe destinarse a ello y el 1,05% en el caso del resto. No es gran cosa, podía haber sido del 40% o 50%, pero es significativa.

La Disposición Adicional 3ª, sobre *Medidas para favorecer la producción audiovisual realizada por mujeres* -algo más concreta que la anterior redacción en anteproyecto- ha mejorado en el trámite de enmiendas, pero se queda en el terreno del “fomento” del art 151.1. b) Deja el desarrollo del tema para la convocatoria de ayudas con cargo al Fondo de Protección a la Cinematografía. Asimismo, otras labores de fomento se dejan para el Plan Trienal de ordenación e impulso del sector audiovisual en el art. 149.1 b), a pesar de que se podía haber regulado ahora con carácter general.

17.2. No se contempla cuota alguna para la pantalla. Se podía haber contemplado una cuota gradual y revisable del tiempo de emisión en la Disposición Adicional, en la idea de alcanzar medias aproximadas a la representación de género en una o dos décadas.

Lo bueno es que se deja una puerta abierta. Lo malo es que puede quedar entornada por mucho tiempo.

Queda muy por debajo de las demandas de la Asociación de Mujeres Cineastas y de los Medios Audiovisuales, que exigía cuota femenina del 50% en financiación y ayudas para todos los prestadores en emisiones y catálogos de obras audiovisual¹⁷.

Con lo que se ha avanzado doctrinalmente respecto a la igualdad de género, sorprende su limitado desarrollo en la LGCA. En lugar de ser directamente regulada y exigible ante los organismos reguladores y, en su caso, ante las Administraciones, se deja a la autorregulación de cada entidad comunicativa, con lo que se pueden aplazar *sine die* la política de igualdad efectiva en muchos medios de comunicación.

18. EL TRATAMIENTO DE MENORES SOLO SE PRECISA EN ALGUNOS PLANOS

18.1. Se ha ampliado la normativa con un capítulo entero (Capítulo I del Título VI) cuando antes, en la ley del 2010, solo había un artículo (artículo 7, Los derechos del menor) y referencias puntuales en otros.

¹⁷ “Que el 50 % de la dotación de las ayudas públicas, estatales y autonómicas, y el 50% de la obligación de inversión en cine y series de los servicios de comunicación audiovisual sea para proyectos liderados por mujeres”. <https://cimamujerescineastas.es/cima-exige-el-50-de-la-dotacion-de-las-ayudas-publicas-estatales-y-autonomicas-y-el-50-de-los-servicios-de-comunicacion-audiovisual-de-las-televisiones-y-las-plataformas-para-proyectos-liderados-po/>

Tras el trámite de enmiendas se ha vuelto al modelo garantista anterior en lo relativo a una franja horaria entre la 22:00 y las 6:00 en la que se podrá emitir programación “no recomendada para menores de 18 años”, y que había desaparecido del anteproyecto, alegándose que hay mecanismos de control parental.

En cambio, no se recuperan las franjas horarias de protección reforzada para la audiencia infantil en la TV en abierto que diferenciaba unas franjas (entre las 8 y 9 horas y las 17 y 20 horas) respecto al resto de horarios, y que entendía que los “programas recomendados para mayores de 13 años” solo podían emitirse fuera de esas franjas horarias y con indicativo visual.

Es obligatorio que los servicios de acceso condicional y las plataformas de a petición proporcionen mecanismos de control parental o sistema de descriptores visuales.

En la ley se prohíbe, con carácter general, “la violencia gratuita o pornografía” en la TV en abierto (art. 99 2), mientras que en el sistema de a petición, es obligatorio que los programas pornográficos o de violencia gratuita se incluyan en catálogos separados (art 99. 4). Solo en las de acceso condicional no hay más cautelas que los mecanismos de control parental (art 99.3).

No se aceptó la enmienda del BNG sobre derechos lingüísticos de menores.

Se confina a la franja de 1:00 a las 5:00 horas la emisión de programas de juegos de azar, apuestas o esoterismo.

18.2. Ante la abrumadora dependencia de programas infantiles procedentes de otras geografías, hay un compromiso (art. 100) de la Administración para la puesta en marcha de actividades de fomento de la producción y emisión de programas infantiles.

19. UNA PROMINENCIA MÁS FORMAL QUE REAL

En la Directiva la idea de prominencia -que requiere un desarrollo doctrinal específico por la relevancia adquirida en la doctrina europea en la era digital de sobreinformación- se emplea de dos maneras.

Por un lado, en el considerando 25 se entiende dar prominencia a “*los contenidos de interés general con arreglo a objetivos de interés general definidos, tales como el pluralismo de los medios de comunicación, la libertad de expresión y la diversidad cultural*”. Esta idea parece muy relevante doctrinalmente: lo que sea en aras del pluralismo, libertad de expresión y diversidad cultural tienen

preferencia, lo que se reitera de modo más parco en el artículo 7 bis de la Directiva (*“Los Estados miembros podrán adoptar medidas para garantizar la adecuada prominencia de los servicios de comunicación audiovisual de interés general”*), y que cabría poder interpretarse también como prominencia de los SPs y de los temas de interés social o general, así como de las culturas minoritarias.

Por otro lado, también se utiliza la idea como promoción y visibilidad destacada. Así en el artículo 13.1. de la Directiva se dice: *“Los Estados miembros velarán por que los prestadores de servicios de comunicación audiovisual a petición sujetos a su jurisdicción dispongan de un porcentaje de al menos el 30 % de obras europeas en sus catálogos y garanticen la prominencia de dichas obras”*.

En el mismo sentido, en el considerando 35 se recomienda *“el etiquetado de los metadatos de contenido audiovisual que permite calificar una obra como europea para conseguir que tales metadatos estén a disposición de los prestadores de servicios de comunicación”*. Y tras inferir que la prominencia *“implica la promoción de obras europeas mediante la facilitación del acceso a las mismas”*, sugiere ejemplos: una sección dedicada a obras europeas a la que se pueda acceder a través de la página web inicial del servicio; la posibilidad de buscar obras europeas en la herramienta de búsqueda disponible como parte de ese servicio; la utilización de obras europeas en las campañas de ese servicio; promover un porcentaje mínimo de obras europeas en el catálogo de ese servicio, por ejemplo, utilizando anuncios o instrumentos similares.

19.1. El concepto de prominencia, debería haber ido ir a definiciones en el art. 2 de la Sección 1a. (Definiciones aplicables en la obligación de promoción de obra audiovisual europea) o, en su caso, en la Sección 1ª del Capítulo III (promoción de obra audiovisual europea y de la diversidad lingüística) del Título VI dentro de las definiciones de la Sección primera.

Si se hubiera ampliado el art 2 de definiciones de la LGCA cabía haber apuntado -pero no ha sido el caso- dos nuevas definiciones¹⁸.

¹⁸ Habrían sido las definiciones 22 y 23 de ese artículo 2. La 22 podía haber sido: *Prominencia de los servicios de comunicación audiovisual de interés general: facilitación de acceso a contenidos con objetivos de interés general entendiendo como tales los que amplían el pluralismo de los medios de comunicación, la libertad de expresión y la diversidad cultural y lingüística. Y la 23: Prominencia de obra europea: es la promoción de obras europeas mediante la facilitación del acceso a las mismas, destacando de forma preeminente tanto su ubicación y acceso dentro de los menús (presentaciones) de parrilla o catálogo como en los algoritmos de recomendación.*

19.2. La LGCA no obliga a que las plataformas de acceso condicional y a petición oferten en sus catálogos, y con prominencia en la presentación de la oferta, las programaciones de SP, de ámbito estatal y autonómico. Habría sido un desarrollo acertado al considerando 25 de la Directiva.

Es una consecuencia del enfoque solo mercantil de la normativa. El artículo 53 podía también haberse ampliado en esa dirección.

19.3. Cabe interpretar que la Ley, además de definir los contenidos de SP, debía haber considerado a los contenidos en las lenguas cooficiales y minoritarias, textualmente, como "contenidos de interés general", ya que contribuyen, y son expresión, de la diversidad cultural que apunta la Directiva, y, por tanto, estos contenidos deberían haber tenido prominencia en las guías de los servicios a petición, según las lenguas y demarcaciones autonómicas.

De hecho, un añadido de última hora en una Disposición Adicional muy cambiada nos da una pista doctrinal sobre cómo se debería interpretar a futuro la prominencia. La Disposición Adicional 5ª 4. señala que *“Los prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisivo a petición deberán garantizar la prominencia de los contenidos audiovisuales producidos, doblados o subtitulados en las lenguas oficiales de las CCAA, a través de sistemas de búsqueda o de promoción y de facilidades de acceso a las mismas, de acuerdo con los datos de geolocalización que dispongan de las personas usuarias residentes en dichas CCAA”*.

Como se ve apuntar, acertadamente, hacia una promoción activa y no solo formal.

19.4. Habría sido conveniente, también, prever la prominencia de esos contenidos en los *carriers* o agregadores de contenidos (Orange, Vodafone ...). Por ejemplo, en el art. 53 relativo a “La prestación del SP de comunicación audiovisual”. Debía haberse institucionalizado el *must carry*¹⁹ – y no solo el *must offert*- en todas las plataformas a petición –independientemente de la tecnología- lo que implicaba incluir los canales de las televisiones públicas en los servicios que ofrecen por cesión de señal (art. 33.2) y hacerlo con prominencia en el catálogo y oferta en las distintas áreas de cobertura. Solo se ha matizado en el trámite de enmiendas la obligación de acuerdo previo si la programación pública se incluyera en un catálogo.

19.5. Teniendo en cuenta que los SPs sí cuidan las temáticas y agendas en común para reforzar el vínculo social (en una época de fragmentación de audiencias por gustos y con tendencia a disolver las

¹⁹ Lo planteaba ERC en sus enmiendas 6 y 7 al art 32.

agendas de problemas de interés general y de especial afectación social, incluida la diversidad) la prominencia de los contenidos de SP debería haber afectado con carácter general -y a precisar- también a los servicios audiovisuales de acceso condicional, a petición e intercambio de vídeos. Y, en cambio, se deja a acuerdos bilaterales, más allá de las emergencias.

19.6. En realidad, la prominencia en la LGCA es más formal que real pues no se pierde oportunidad para diluir obligaciones. En el artículo 115.1. (Cuota de obra audiovisual europea en el servicio de comunicación audiovisual televisivo lineal) el cómputo del tiempo de emisión será anual para el cumplimiento de las obligaciones, lo que invita a triquiñuelas de concentración en ciertos periodos. Igualmente, al no hacer referencia a los horarios se invita a la nocturnidad con alevosía.

Por ello habría sido importante que se computara mensualmente y utilizando todos los horarios (madrugada, mañana, sobremesa, tarde, *prime time* y noche) de forma equilibrada. Habría sido una concreción de esa prominencia.

Para señalarlo habría bastado que al art. 115.5. (*“El tiempo de emisión a que se refiere el presente artículo se computará con la exclusión del dedicado a noticiarios, acontecimientos deportivos, juegos y comunicaciones comerciales audiovisuales”*) se le habría podido añadir: *“y con equilibrio de cumplimiento a lo largo de todo el año y utilizando todas las franjas horarias”*. Bien fácil.

20. MEJORAS EN ACCESIBILIDAD

El tratamiento de la **accesibilidad** (subtitulados, signos, audiodescripción) es más amplio que en anteriores normas como reflejo de la sensibilidad social al respecto en claves de diversidad y equidad. Se desarrollan con cierto detalle en el Capítulo II del Título VI (arts 101 a 109) relativo a las obligaciones de los prestadores del servicio televisivo.

20.1. En el art. 102.2. se señalan para la TV lineal en abierto un mínimo del 90% de programas subtitulados, con el 100% en horarios de máxima audiencia, 15 horas semanales en lengua de signos y 15 de horas semanales de programas audiodescritos.

20.2. En cambio, en la televisión de acceso condicional (art. 103) solo el 30% de los contenidos audiovisuales han de ser subtitulados y con 5 horas de programas audiodescritos. A la TV a petición solo se les exige ese 30% y una gradual incorporación de la audiodescripción y lengua de signos.

Habría sido razonable que, en accesibilidad, no tuvieran obligaciones rebajadas las TVs de acceso condicional ni las de a petición, tanto por razones de igualdad como por el hecho de que los usuarios y usuarias pagan directamente por el servicio.

20.3. El nuevo art 101. 4 –por enmienda- señala que no serán exigibles aquellas obligaciones a los prestadores de bajo volumen de negocio y baja audiencia. Las CCAA (art 101.5) pueden elevar las obligaciones en su ámbito y bajo su competencia.

21. ARREGLOS, APAÑOS Y DESARREGLOS COMPETENCIALES

21.1 Arreglos

Si en el anteproyecto abundaba la invasión de competencias estatutarias en la organización de la prestación del SP de comunicación audiovisual²⁰, así como en las concreciones relativas a mandato marco, gobernanza de los medios públicos, contratos programa, competencias y funciones (art. 53, 54, 55, 96 y 118 del anteproyecto) la mayoría se han corregido en el trámite de apoyos necesarios para que el Gobierno sacara adelante la ley.

Entre ellas el concepto y tiempo de cada mandato marco y contrato programa en las RTV públicas autonómicas (arts. 54 y 55). Igualmente se ha corregido el art. 18.1., a efectos de comunicación previa para prestar un servicio (cuando no es necesaria licencia), al admitirse implícitamente –y es muy importante- que la normativa autonómica puede ser la apta para comunicaciones televisivas que no sean por medio de ondas hertzianas terrestres.

Se corrige solo parcialmente el 2.9 que incluye como servicio de comunicación audiovisual de ámbito estatal las comunicaciones intercomunitarias, pero se acepta (en el art. 2.10) que siga siendo autonómico, si se dirige *“mayoritariamente a usuarios establecidos en dicha Comunidad Autónoma por la naturaleza, temática o idioma de los contenidos audiovisuales que se emiten a través de dicho*

²⁰ En el caso vasco, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del País Vasco de 1979 declara, en el art 10, como competencia exclusiva “Cultura, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.2 de la Constitución”. Y el art. 19 – al que nunca se le han extraído todas sus potencialidades- lo concreta aún más, cuando dice.

1. *Corresponde al País Vasco el desarrollo legislativo de las normas básicas del Estado en materia de medios de comunicación social, respetando en todo caso lo que dispone el artículo 20 de la Constitución.*

2. *La ejecución en las materias a que se refiere el párrafo anterior se coordinará con la del Estado, con respeto a la reglamentación específica aplicable a los medios de titularidad estatal.*

3. *De acuerdo con lo dispuesto en el párrafo primero de este artículo, el País Vasco podrá regular, crear y mantener su propia televisión, radio y prensa, y, en general, todos los medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines.*

servicio". Permite que haya, además, *"desbordamientos naturales de la señal en la emisión para el territorio en el cual se ha habilitado la prestación del servicio"*.

Todo ello se concreta en el artículo 73, al incluir un nuevo punto (art. 73.2), que reza que *"La prestación del SP de comunicación audiovisual de una Comunidad Autónoma en otra limítrofe mantendrá su naturaleza de SP autonómico"*. En todo caso para poder hacerlo se requiere que medien convenio y reciprocidad, haya espectro asignado y se notifique a la Administración General del Estado dicho convenio, así como quién va a pagar la tasa por uso de espectro.

Todo ello es de sumo interés para los territorios de habla catalana, gallega y vasca.

21.2. Apaños

En relación a las nuevas modalidades tecnológicas de transmisión y a los nuevos prestadores de servicios audiovisuales, la ley no toma en consideración explícita que las CCAA deben ser, en razón de sus Estatutos de Autonomía, también competentes en las comunicaciones de plataformas, a petición, por internet o intercambios de vídeos que se difundan preferentemente desde o para su ámbito territorial autonómico. No hacerlo de forma explícita, arriesga excluirlas competencialmente de todo el ámbito de las nuevas comunicaciones, incluso en el caso de que se trate de contenidos ya emitidos en TDT o por ondas hertzianas en sus ámbitos de cobertura.

Y ello a pesar de que se reitera en el preámbulo que las CCAA tienen la competencia de *"desarrollo y concreción para su ámbito propio"* de la prestación de los servicios de comunicación audiovisual.

Por ende, los nuevos prestadores audiovisuales (condicional, a petición y de intercambio de vídeos) tampoco deberían quedar fuera del foco autonómico. Implícitamente no puede ser de otra manera.

Como salida a este problema se ha incorporado en el trámite de enmiendas un art. 53.7 por el que se abre la puerta al *"acuerdo de prestación del SP de comunicación audiovisual de ámbito autonómico o local"* como *"título suficiente para la prestación del SP de comunicación audiovisual mediante cualquier modalidad tecnológica distinta a la emisión mediante ondas hertzianas terrestres"* referida al SP. Pero no resuelve el problema de la competencia sobre los nuevos prestadores privados.

Esta ley era la ocasión para expresarlo, aunque quepa que negociaciones futuras incorporen la competencia, más en coherencia con la Directiva que busca armonizar todas las normativas europeas que afectan a los contenidos audiovisuales, más allá de cuál sea el sistema de transmisión, la titularidad de los operadores o los modos de consumo. Igualmente, el preámbulo de la ley sostiene la

necesidad de preservar la diversidad cultural de la Unión Europea, lo que no puede hacerse sin la gestión de los nuevos servicios audiovisuales por parte de las comunidades pequeñas.

Una muestra de la inicial tentativa de excluir en toda regla a las CCAA de todo el campo de las nuevas comunicaciones era el art 39.1 en sus apartados c) y g) relativos al Registro, que enclaustraba a las CCAA solo en la FM y en las ondas terrestres hertzianas y que, afortunadamente, han sido suprimidos²¹.

Era un tema central y clave de bóveda suprimir esos dos apartados e, incluir en el 155.4, que la autoridad audiovisual competente en cada ámbito autonómico ejercerá las competencias de supervisión, control y la potestad sancionadora, no solo en los servicios privados, públicos o locales en la comunicación por ondas hertzianas sino en todo tipo de formas de transmisión para el ámbito autonómico, de acuerdo con el espíritu de la propia LGCA y de la Directiva que considera que, independientemente de la tecnología, es la comunicación audiovisual la que se regula en conjunto: ya sea cable, internet, *streaming* o por satélite.

No se dice así, pero el nuevo art 2.10 –tras enmiendas- al referirse al “servicio de comunicación audiovisual de ámbito autonómico” se remite tanto al que requiere licencia como al que “*se presta sobre la base de una comunicación previa a la autoridad audiovisual competente de ámbito autonómico*”, condición que reúnen los servicios de TV a petición o por Internet.

Lamentablemente, exige que el prestador tenga su sede en la Comunidad Autónoma y simultáneamente se dirija mayoritariamente a usuarios de dicha comunidad. A escala estatal, en cambio, basta que una plataforma transnacional emita para España para considerarse competente y sujeto de Registro, sin necesidad de sede. Es una discriminación inexplicable.

21.3. Desarreglos

Las enmiendas no han conseguido un tratamiento similar para las RTV autonómicas en sus ámbitos de cobertura, al recibido por RTVE, al que se le reserva en el art. 68.3, un máximo del 25% del espectro radioeléctrico disponible para televisión, y un máximo del 35% del espacio radioeléctrico disponible

²¹ En ellos se declaraba que el Registro estatal de prestadores era competente también para el ámbito autonómico, al señalarse que, además del ámbito estatal, llevará el registro de los “*Prestadores del SP de comunicación audiovisual de ámbito autonómico cuando emitan por cualquier modalidad tecnológica salvo por ondas hertzianas terrestres y la programación no sea una mera redifusión de la emisión línea*” y a los “*Prestadores del servicio de comunicación audiovisual radiofónico en FM cuando emitan por cualquier modalidad tecnológica salvo por ondas hertzianas terrestres y la programación no sea una mera redifusión de la emisión línea*” .

para radio de ámbito estatal. Se debilita aún más la posición de las RTV autonómicas que siguen siendo consideradas SPs de segunda.

De todos modos, lo lógico para ambos casos es que el razonamiento no fuera solo de reserva porcentual, sino de aseguramiento en todo el espectro, como SPs esenciales que son, de cuantas infraestructuras fueran necesarias para la oferta de SPs, o va a resultar que las nuevas tecnologías tienen *per se* etiqueta privada y de negocio. La LGCA no lo dice así, pero pende una “espada de Damocles” sobre los SPs autonómicos obligándolos a posiciones defensivas.

D) LAS LENGUAS COOFICIALES PROMOVIDAS SÓLO PARCIALMENTE

Al no especificarse en anteriores normas legales, solía ser habitual que la inmensa mayoría de las cuotas –por no decir el 99%- tanto del tiempo de emisión como de inversión se dirigieran exclusivamente a obras y cine en castellano, soslayando la sugerencia legislativa de indistinción formal para la difusión entre la lengua oficial del Estado y las lenguas cooficiales en las CCAA. Se ha comprobado que, para que sea de utilidad, la norma debe ser explícita en porcentajes, al menos para los SP de ámbito estatal en sus dos grupos lingüísticos: oficial y cooficiales. Al no señalarse una subcuota, toda ella –con alguna excepción- va e iría, por razones de normas discriminatorias y de diglosia, a obras en castellano tanto en televisión lineal pública o privada y a petición, como en intercambio de vídeos, dejando la mención a lenguas cooficiales en una coletilla retórica tan políticamente correcta, como inútil, y propia del papel mojado.

Si ya las lenguas minoritarias están minorizadas por los efectos perversos del mercado, de la desregulación y de la diglosia, que siempre dan preferencia a la lengua mayoritaria de Estado, no puede ser que la práctica lingüística de los contenidos de los *media* desarbole el esfuerzo que por la normalización lingüística se hace en el sistema educativo, cultural y social en las CCAA con lengua propia. Lo razonable es que los *medias* fueran un acompañante y no un obstáculo añadido.

La propia CNMC apuntaba en sus alegaciones que *“resultaría adecuado que se incluyeran elementos que promovieran la inversión en obras destinadas a promover la diversidad cultural y lingüística, así como en contenidos que además de respetar, contribuyan a los principios generales de la comunicación audiovisual”*²².

²² Pg. 85 del informe de alegaciones de la CNMC al Anteproyecto.

Téngase en cuenta, por una parte, que el usuario podrá elegir en la pantalla ver los programas en uno u otro idioma oficial o cooficial siempre según su preferencia. No se trata de forzar al usuario a un idioma sino, bien al contrario, de asegurar la disponibilidad en modalidades de subtitulación y doblaje, como una opción lingüística de los menús y una mayor capacidad de elección del usuario. Por otra parte, en lo relativo a cuota del tiempo de emisión, los sistemas “duales” de versiones seguirán primando el castellano (hasta el 100% por su cuota de mercado, es decir casi todo lo que se oferte en lengua cooficial seguramente tenga versión en castellano). Como se ve, no redundará en merma del espacio del castellano. Se trata de que se respete a las continuamente puenteadas lenguas cooficiales. Y no se dé pábulo a fobias y prepotencias lingüísticas.

Asimismo, hay que tomar nota de que la función de subtitulación en lengua cooficial es inútil -salvo para personas con discapacidad auditiva- puesto que el 100% de quienes hablan lenguas cooficiales son igual o más competentes en castellano, y no se molestarían en leer subtítulos en su lengua territorial. En cambio, lo contrario, subtítular al castellano obras en lengua cooficial, lo haría accesible a las CCAA sin lengua cooficial y a la parte de la población de las CCAA con lengua cooficial que es más competente en castellano que en la lengua cooficial de su propia comunidad.

Recordar que tanto TVs públicas como privadas (lineales o no) sí están obligadas –como principio de la comunicación audiovisual- por el art 8: a *“promover el conocimiento y la difusión de la lengua oficial del Estado y las lenguas oficiales de las CCAA y de sus expresiones culturales, en los términos previstos en el Título VI”*.

El legislador, al respecto de las lenguas cooficiales, ha optado por dar un tratamiento distinto a la cuota del tiempo de emisión y a la financiación de obras audiovisuales. Mientras la cuota del tiempo de emisión se restringe a los SPs y a las plataformas de a petición españolas -quedando exentas las generalistas lineales, las plataformas extranjeras y las plataformas de intercambio-, en cambio, la contribución a la financiación de obra audiovisual en lengua cooficial sí es exigible, en distintos grados, a todos los prestadores.

22. HABRÍA SIDO DESEABLE UN CRITERIO GENERAL EN TORNO AL 40% PARA LENGUAS COOFICIALES

Habría sido deseable, para concretar generalidades, asignar al menos el 40% de cuotas del tiempo de emisión y de financiaciones para el conjunto de las lenguas cooficiales, especialmente en todas las TVS lineales (públicas y privadas) de ámbito estatal, habida cuenta que la población de los territorios con lenguas minoritarias cooficiales, concentraban en 2020 nada menos que el 41,29% de la población española (INE, 2021). Ese % del 40, tiene como trasfondo el criterio a largo plazo para las políticas culturales y comunicativas, de respeto y acompañamiento a las medias sociolingüísticas de comarcas, territorios y comunidades²³.

El duopolio de TV generalista y temática, las plataformas españolas y transnacionales de acceso de pago y de a petición, las plataformas de intercambio de videos e *influencers* escapan a la normativa de cuota del tiempo de emisión lingüística, no así a la de inversión anticipada si llegan a cierto volumen de negocio (10 millones). Y ello a pesar de las enmiendas de ERC, EH Bildu y PNV o las enmiendas 408 y 409 del BNG.

En lo que respecta a la cuota del tiempo de emisión, el duopolio de las TVs privadas lineales, no tiene más obligaciones con las lenguas cooficiales que las que se deriven de sus convenios de autorregulación que puedan suscribir con las CCAA con lenguas propias. Una irresponsabilidad normativa.

23. EN CUOTAS DE EMISIÓN, LA LEY TRATA MEJOR A LAS LENGUAS COOFICIALES PARA EL CASO DE RTVE Y LA TV DE A PETICIÓN DE ÁMBITO ESTATAL QUE PARA LA TV GENERALISTA, TEMÁTICA Y TRANSNACIONAL

23.1. A pesar de que el art 8 es válido para todo el sistema audiovisual, solo se concreta en cuota de emisión o de pantalla en relación a lenguas cooficiales para los SPs y para los prestadores de a petición de ámbito estatal (Movistar, Filmin...) en los arts. 115 y 116. No afecta a las TVs generalista y temática privada en abierto, por un lado, ni a las transnacionales de acceso condicional y a petición ni a las plataformas y usuarios de especial relevancia en el intercambio de videos, por otro. Quedan exentas. Una incoherencia del legislador.

23.2. En el caso de RTVE la cuota sería del 15% sobre el 50% del 51%, o sea 3,8%, según el art 115.2.

²³ Es tan argumentable como la matemática salomónica del 50% para el castellano y del 50% para el conjunto de las lenguas cooficiales.

En efecto, en el art 115 dedicado a las televisiones lineales, se dice que el 50% sobre el 51% del tiempo de emisión dedicado a obra europea debe ir en alguna lengua oficial o cooficial y de esa subcuota (o sea sobre el 25,5%), pero refiriéndose solo a RTVE una enmienda de adición hizo señalar que *“el prestador del SP de comunicación audiovisual de ámbito estatal reservará en todo caso un mínimo del 15% [3,825%] a obras audiovisuales en alguna de las lenguas oficiales de las CCAA, teniendo en cuenta su peso poblacional y reservando, al menos, un 10% [0,38%] para cada una de ellas”*.

No se señala nada –en cuota del tiempo de emisión- respecto a las RTVs públicas de CCAA porque cumplen por naturaleza y de sobra esos porcentajes. En cambio, en inversión anticipada, el término genérico “del servicio público” en el artículo 118 las incluye entre las obligadas a la asignación del 6% de sus ingresos computables a financiar anticipadamente obra audiovisual europea.

Hay que recordar que el art 51 d) incorpora como cuarta gran misión del SP de comunicación audiovisual de ámbito estatal (o sea para RTVE) *“d) Dar a conocer la diversidad cultural y lingüística de España”*. Por ello parecía necesario que la definición del sentido de la prestación del SP de comunicación audiovisual estatal del art 67²⁴ debía haber especificado que su obligación de “dirigirse a la más amplia audiencia” debía haberse especificado, por ejemplo, con un añadido que dijera *“incluida la que refleja la diversidad cultural y lingüística de España”*. No se hizo caso de ese tipo de enmiendas, pero, no obstante, se aceptaron más obligaciones de RTVE al respecto.

23.3. El art. 116.2 señala que los prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisivo a petición de ámbito estatal (Movistar+, Filmin..) reservarán de la subcuota resultante para obra europea en alguna lengua oficial o cooficial (50% del 30% del catálogo, o sea sobre el 15%) su 40% (6%) *“a obras audiovisuales en alguna de las lenguas oficiales de las CCAA, teniendo en cuenta su peso poblacional y reservando, al menos, un 10% para cada una de ellas”*.

Sobre las plataformas que emiten desde fuera de España nada se dice al respecto en el articulado, hasta la Disposición Adicional 5ª, en la que se invita a acuerdos de autorregulación, abriéndose las Administraciones a *“establecer programas de ayudas al subtulado o doblaje de las obras audiovisuales en estas lenguas”* (DA 5ª. 2).

²⁴ Art. 67 *“El SP de comunicación audiovisual de ámbito estatal es el servicio de comunicación audiovisual prestado por el Estado. Es un servicio esencial para el Estado basado en la necesidad de conciliar la rentabilidad social que debe inspirar su actividad con la obligación de dirigirse a la más amplia audiencia”*.

Se ha argumentado que las cuotas lingüísticas podían disuadir a Netflix y a otros operadores de conformar un Hub audiovisual en España como parte de la Agenda Digital 2025 y con alta inversión pública²⁵. No es baladí la argumentación, pero, por una parte, una cuota hubiera reforzado el rol de las plataformas y del propio Hub en el desarrollo equilibrado del audiovisual español en sus distintas manifestaciones. Por otra parte, la localización del Hub no parece apostar por un modelo descentralizado, lo que viene a indicar el sacrificio de una política cultural de la diversidad y del futuro de las lenguas que ya están sufriendo retrocesos por la globalización, con cargo a un modelo de concentración y centralización.

23.4. Asimismo, el incumplimiento de las cuotas lingüísticas por parte de los pocos obligados a ellas no tendrá sanciones. No se contemplan entre las sanciones muy graves del art 157, ni en las graves del 158 ni en las leves del 159, con lo que se deja la cuestión a las buenas voluntades o a hipotéticos “acuerdos de autorregulación”. Una invitación a saltarse las normas. La vigilancia social va a ser más determinante que la propia ley.

24. LENGUAS Y FINANCIACIÓN DESDE RTVE Y CCAA: LA SUBCUOTA DEL 15% SABE A POCO

Es distinto el tratamiento en financiación de obra europea en lengua cooficial que el de cuota de emisión.

24.1. Con la obligación de financiación anticipada de obra audiovisual europea para prestadores del SP de comunicación audiovisual televisivo – RTVE y RTVS autonómicas- situada en el 6% en el art. 118, se indica que su 70% (un 4,2 %) debe destinarse a obras de producción independiente y el 45% a cine (2,7% del total) y 12% a animación y documentales (0,72%) en alguna de las lenguas del Estado.

En el anteproyecto no se decía cómo se repartía entre ellas. Se ha corregido algo al incluir en el art. 118.2 la obligación de RTVE y de las televisiones públicas autonómicas de invertir en producción independiente en lenguas cooficiales un 15% sobre el resultado del 70% s/ el 6% para producción independiente, o sea, un 0,63% de los presupuestos de RTVE y de las CCAA. Para distribuir las se orientarán “*teniendo en cuenta su peso poblacional y reservando, al menos un 10% para cada una de ellas*”.

²⁵ <https://portal.mineco.gob.es/es-es/TID/hub-audiovisual/Paginas/el-plan.aspx>

Si ese 6% hubiera sido del 10%, se habría llegado al 1% para lenguas minoritarias. Y si la subcuota del 15% hubiera sido del 40% -como correspondería al peso de los territorios con habla propia en el Estado Español- y dejando tal cual el % para producción independiente del 70%: la cuota de inversión anticipada obligatoria de RTVE y de las TVS autonómicas para producción independiente en lenguas cooficiales habría sido un 2,8% de los presupuestos de RTVE y de las autonómicas en lugar de 0,63%. Cuatro veces más.

24.2. *“Las CCAA con lenguas oficiales podrán regular obligaciones adicionales para los prestadores del SP de comunicación audiovisual televisivo de ámbito autonómico”*. Y lo hacen. Y, asimismo, podrán pactar, convenio mediante, con asociaciones de productoras sobre el modo de cumplirlas (art. 118.3).

25. LENGUAS Y FINANCIACIÓN DESDE SERVICIOS PRIVADOS: LA SUBCUOTA DEL 15% ES MÁS QUE NADA

El art 119 relativo a servicios privados prevé que si se sobrepasan los 10 millones de euros de presupuesto – y con más razón los que superan los 50 millones- destinarán el **5%** de los ingresos del operador a financiar obra audiovisual europea, y de ese 5% -que también es exigible a las plataformas extranjeras- un mínimo de 70% de la financiación anticipada deberá destinarse a obras audiovisuales de productores independientes en alguna de las lenguas oficiales y cooficiales.

La novedad importante -tras el trámite de enmiendas, arduas discusiones y empleo a fondo de sus señorías de algunas CCAA- es que un mínimo del 15% de la cifra resultante de aplicar el 70% s/ ese 5% para producción independiente, o sea, un total del **0,525%** de los ingresos de todos los servicios privados, deberán destinarse a obras audiovisuales en lenguas oficiales de las CCAA. Es lo señalado en el art 119.2.a) 1º.

Y también con la aclaración de cara a la distribución entre lenguas (espacios lingüísticos) *“teniendo en cuenta su peso poblacional y reservando, al menos un 10% para cada una de ellas”*.

26. FONDOS PARA PRODUCCION EN LENGUAS COOFICIALES Y PARA DOBLAJES Y SUBTITULADOS

26.1. Había un Fondo desactivado, pero previsto legalmente, para cine en lenguas cooficiales, y que se describe en el art 36 de la Ley del cine de 2007 con cargo a los presupuestos del *Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales* (ICAA). En la actualidad en la fase de “anteproyecto de ley

del cine y de la cultura audiovisual” en su art 34, relativo a *“Fomento de la cinematografía y el audiovisual en lenguas oficiales de las CCAA distintas al castellano”*, se repite la fórmula de aquel art 36 que indicaba que *“se establecerá un fondo de ayudas o créditos específicos que serán transferidos en su integridad a los organismos competentes de las CCAA”*, para *“el fomento de la producción, distribución, exhibición y promoción de la industria cinematográfica y audiovisual en las citadas lenguas”*.

El nuevo artículo 34 propuesto amplía aquel artículo, indicando que mediante convenio se concretará la dotación de cada comunidad con lengua distinta al castellano y en proporción a la *“suma de las aportaciones que cada una de ellas haya destinado en el ejercicio inmediato anterior al de la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado”* para ese menester. Esa dotación tiene el límite de la disponibilidad presupuestaria de cada ejercicio y, además, *“la dotación que reciba cada comunidad autónoma no será superior al 50 % del total de las ayudas que las empresas audiovisuales residentes en cada una de ellas hayan recibido del ICAA en el ejercicio anterior”*.

Es decir, se consagran dos criterios dentro de los límites presupuestarios anuales. Por un lado, se le ayuda a cada comunidad para esa producción, distribución, exhibición y promoción en lengua cooficial en proporción a lo que ella misma invierta (es el *“te ayudo si te ayudas”*); y, por otro, se establece el límite de la mitad de lo que las empresas de cada comunidad recibieron por el conjunto de ayudas en el ejercicio anterior.

26.2. Asimismo, la Disposición Adicional 5ª.2 señala que, para promover el doblaje y subtítulado de obras audiovisuales en sus lenguas oficiales, se creará un fondo de ayudas por parte del Estado y las CCAA con lenguas oficiales, fondo gestionado por ellas y al que dotarán su parte y la Administración central según disponibilidades presupuestarias.

27. OTROS PLANOS SOCIOLINGÜÍSTICOS

27.1. En el art 15.4 relativo a *“códigos de conducta de autorregulación y correulación”* se ha incluido en el trámite parlamentario la idea de que se promoverán *“tanto a nivel estatal como autonómico”* códigos de conducta, así como nuevos apartados para que figuren en ellos como *“la protección y fomento de la diversidad lingüística y cultural”*, así como sobre otros temas (alfabetización, protección de la propiedad intelectual, respeto a la naturaleza y bienestar animal).

27.2. En lo que respecta a las radios FM –son de licencia local- se ha rechazado una enmienda al art. 79, en la que se proponía un apartado 3º expresando la obligación para los distintos ámbitos de cobertura de utilizar las lenguas cooficiales distintas al castellano rondando las medias sociolingüísticas de conocimiento social local en las horas de desenganche de cada ámbito de cobertura.

27.3. En lo relativo a la accesibilidad –arts. 101 a 109- no hay cautela porcentual lingüística en las obligaciones televisivas –en abierto, acceso condicional y a petición- en doblajes, subtítulos, audiodescripción y lengua de signos para las lenguas oficiales de las CCAA siempre que estén disponibles.

27.4. En las accesibilidades sí se ha incorporado un añadido (art. 109.2) que intenta evitar que el Centro Español de Subtitulado y Audiodescripción y el Centro de Normalización Lingüística de la Lengua de Signos Española, uniformicen estos campos vinculados a la accesibilidad, por lo que las CCAA podrán determinar cuáles son los **centros autonómicos técnicos** de referencia en esa materia de accesibilidad audiovisual para personas con discapacidad, aunque solo para *“sus servicios de comunicación audiovisual de ámbito autonómico”*. Es decir, no se prevén consultas obligadas ni coordinaciones con estos centros autonómicos, a pesar de que los servicios de comunicación audiovisual –en abierto, acceso condicional y a petición- de ámbito estatal tienen también algunas obligaciones lingüísticas, especialmente RTVE, pero también el resto, por convenios bilaterales.

III: DIAGNÓSTICO

Analizado el texto legal por campos temáticos caben deducir tres características básicas del mismo.

En primer lugar, el texto concibe el ámbito audiovisual casi solo como economía, como negocio. La gobernanza democrática queda bajo mínimos. El usuario queda entre bambalinas retóricas ante lo sustancial: satisfacer las demandas de los grupos de poder mediático español y transnacional.

En segundo lugar, encaja en la apuesta privatizadora y de aceptación del deterioro del lugar social del SP y que, si existe, es menos por comprensión de su rol, que por cierta tradición europea que no cabe eliminar.

En tercer lugar, se sigue apostando por una visión centralizadora radial y de irradiación focal de la comunicación. Y si el texto final ha mejorado bastante en algunas cuestiones sobre los SPs autonómicos, la diversidad y las lenguas minoritarias, lo ha sido por pura necesidad de cálculo parlamentario sin que de la ley se haya caído la impronta centralizadora.

Desde el punto de vista normativo, se traspone una Directiva con un desarrollo legal muy limitado para regular con espíritu social el complejo panorama comunicativo.

Si se analizara solo desde el cumplimiento minimalista de la letra de la Directiva europea de Servicios Audiovisuales de 2018 o del apoyo de la gran industria audiovisual española o de la regulación de algunos nuevos servicios como el de intercambio de videos, la ley podría considerarse un paso, pero no es así desde la perspectiva del conjunto de parámetros mencionados en el prólogo y ni siquiera desde la mayoría de ellos.

Desde el punto de vista ideológico, es conservadora; y no lo es aún más, precisamente, por las restricciones europeas. Es sabido que el poder mediático en España es menos autónomo respecto a poderes económicos y políticos que en otros países con más tradición democrática. Asimismo, encaja en la constante privatizadora del espacio público, compartida por derecha e izquierda tradicionales, con una apuesta continua por el deterioro del lugar social del SP y que, si existe, es menos por comprensión de su rol, que por doctrina europea.

La nueva ley viene a cubrir algunas carencias de la LGCA de 2010. Aquella ley de 2010 -prácticamente redactada en su 2ª y definitiva versión por UTECA- ya estuvo en las antípodas del famoso informe del Comité de Sabios de 2005. El Gobierno Rajoy solo la reformó en tres puntos: Comisión Nacional de los

Mercados y la Competencia; autorización de la gestión privada de los SPs autonómicos calificada de “gestión indirecta”; y la forma de elección de la Dirección General.

Ya con la Ley de 2010 del Gobierno socialista el acento pasó “del SP a la concentración; de la descentralización a la centralización; de la extensión del conocimiento a su acumulación y apropiación desde el capital cognitivo; del modelo keynesiano (..) a un regreso tardío al modelo neoliberal, tras haber distorsionado el mercado mediante decisiones públicas en beneficio de los prestadores de servicios audiovisuales más importantes” (Zallo 2011: 301-321). Ya era una normativa que potenciaba el capital cognitivo privado y su acumulación mediante concentración, a costa del pluralismo y la competencia, apropiándose en especial de los valores añadidos del capital humano y del capital social, y dentro de ellos del capital intelectual y cultural, además de rentas directas o indirectas del creciente consumo audiovisual colectivo.

Lo mismo ocurrió con la Ley 8/2009, de financiación de la Corporación de RTVE – en la 2ª legislatura de Rodríguez Zapatero- que regaló el mercado publicitario a las privadas dando fin al cuatrienio más exitoso de la historia de RTVE. Ésta pasó a depender de unos presupuestos públicos menguantes y de la tacañería de los operadores en el cumplimiento de la contribución del 3% de sus ingresos o de las TLC con aquel 0,9% repetidamente recurrido. Asimismo, pasó a estar gestionada desde una gobernanza de mayorías, y no de consensos, para la elección de la Dirección General, una vez Rajoy llegó a la Moncloa.

Cabe hacer un mal balance para la década por el impacto en buena medida de ambas leyes: la Ley General de 2010 y de la de financiación de RTVE. Entre 2010 y 2022, el duopolio en abierto se ha quedado con el 85% del mercado televisivo publicitario y Movistar+ es dominante en acceso de pago. RTVE sigue de crisis en crisis. Las autonómicas cada vez tienen un espacio más pequeño. Y ya no digamos las locales, casi desaparecidas, excepción hecha de Catalunya y Andalucía. El derecho de acceso y de participación de la ciudadanía en la comunicación social audiovisual no tienen desarrollos. Predominan los contenidos y series de ficción de origen transnacional con lo que el imaginario colectivo queda en sus manos, a pesar de que las productoras se esmeran en hacer, hoy, una relevante producción propia incluso para las transnacionales. Las lenguas cooficiales, aunque han mejorado su status normativo, siguen siendo casi invisibles.

La nueva Ley es continuista porque va en la misma dirección “neoliberal con condiciones”, tal y como dijo Enrique Bustamante respecto al borrador (2020), incluye en la ecuación una nueva y tímida regulación para los operadores globales que han puesto patas arriba el espacio y el mercado cultural y comunicativo en esta década transcurrida. En la LGCA se les teme y homologa.

Supone una continuidad y profundización del modelo mercantilista y parcialmente desregulado de la Ley de 2010 e, igualmente, una expresión del retroceso doctrinal europeo sobre la función social de las comunicaciones, en contraste con las teorías de los bienes comunes y de la función innovadora del SP. Al contrario, a éste se le exige un test de valor público para poder irrumpir en los nuevos medios de comunicación.

Como valoración general es una oportunidad perdida ya que se enfoca como mera trasposición lineal y conservadora de la Directiva. En ningún tema supera los mínimos de la Directiva, que autoriza siempre a ir más allá en las legislaciones estatales. La LGCA ha tenido un límite rígido desde el principio: no tocar en ningún momento los intereses de los operadores clásicos, ya instalados, de radio de televisión, y de molestar poco a las nuevas plataformas. La ley es una decepción respecto a los cánones progresistas sobre los SPs, el pluralismo, la participación y la diversidad como se ha intentado mostrar en el análisis temático.

Significa también una subordinación a la hegemonía del capitalismo de plataformas (de mera gestión de la información y las más de las veces sin valores añadidos) que es la fase actual del capitalismo cognitivo.

La visión que la ley tiene de la comunicación audiovisual y sus servicios (ver la exposición de motivos) es, preferentemente, de “*servicios en competencia*” y solo adicionalmente “herramienta de transmisión de valores” y con virtualidad “*para el ejercicio de la libertad de expresión*”. La LGCA se propone actualizar el marco jurídico para seguir la evolución del mercado, con el angelical propósito de buscar el “*equilibrio entre el acceso a los contenidos, la protección del usuario y la competencia*”.

No se trata de una ley garantista de derechos de las personas usuarias y de la ciudadanía ni vela por la calidad democrática en el campo de la comunicación –no están en el centro de la normativa- ni es promotora de nuevos operadores y nuevos contenidos que multipliquen los prestadores de servicios en aras al pluralismo, sino que se trata sustancialmente de una normativa para el tráfico audiovisual con señalamiento de unas obligaciones de mínimos para los operadores vigentes.

Tienen un escaso, cuando no nulo, desarrollo los derechos a la comunicación social, de acceso, a la participación social, los relativos a la privacidad, la neutralidad de la red, la promoción de los bienes comunes, la veracidad y la calidad de la información, los ámbitos deontológicos... Se suponía que una ley General debería tratar preferentemente de eso. También es tibia en lo relativo a los derechos y la representación de las mujeres, temática que se apunta, sobre todo, a futuro. Solo las partes relativas a accesibilidad y radiotelevisión comunitarias sin ánimo de lucro han tenido un aceptable desarrollo.

El texto concibe casi solo el ámbito audiovisual como negocio, y la RTV y la comunicación como mercancías de las que solo hay que regular un mercado de oligopolio, de los pocos actores que quedan, eso sí, con algunas obligaciones, siempre descendentes, concibiendo a las personas usuarias como sujetos pasivos. Incluso hay rebajas de obligaciones en el campo de la comunicación comercial para todos.

O sea, es una ley de configuración del poder mediático con reparto de roles entre el duopolio clásico privado de TV, el triopolio de radio y la acogida de los operadores de pago y plataforma con el mínimo de obligaciones compatible con la Directiva. Un *fair play* en la cúpula de poderes. La falta de pluralismo no es entendida como problema. Ni se garantiza tampoco que no vaya a más. Al contrario. Su gobernanza es piramidal y tecnocrática sin participación colectiva – no se arbitra un Consejo Ciudadano de la comunicación- ni mediada –no se instituye una autoridad independiente en defensa del pluralismo-. La ley evita molestar a los operadores al no exigirles la presencia de Consejos de Profesionales que velen, al menos, por ciertas normas profesionales.

Todos los desarrollos parciales relativos a la diversidad y las invasiones de competencias han sido arrancados con enmiendas y presiones por los grupos soberanistas ya que no formaban parte del ideario del anteproyecto.

El largo y rico recorrido de enmiendas y debates forzados en el Congreso de los Diputados – sus señorías se han empapado del tema- para la prospección de alianzas de partida, ha servido para modificar aspectos puntuales, algunos de cierta importancia que, a buen seguro, un Gobierno del PP no los hubiera admitido.

Esos cambios se han producido dentro de un guión básico inherente al primer borrador, sin que afloraran, hasta última hora, las dos negociaciones ocultas y fuera del hemiciclo que se estaban produciendo: con el PP y con los lobbies privados (tanto con Unión de Televisiones Comerciales en Abierto, UTECA, como con las plataformas multinacionales). Esto explica el acuerdo final relativo con el PP, que ha optado por abstenerse para facilitar la aprobación de la ley ante la espantada final de ERC, EH Bildu o BNG. Estos últimos, que buscaban negociar un apoyo o la abstención, tuvieron que optar por votar en contra, a raíz del cambio *in extremis* del artículo relativo a la producción independiente al permitir que la producción cruzada y dependiente pueda tomarse como independiente. Unidas-Podemos tampoco la apoyó, se abstuvo.

Como se puede ver la configuración del poder mediático con preferencia privada y el sostén de los operadores vigentes son cuestiones de Estado en el sistema de alternancias del régimen neo-restauracionista del 78. El PP, en caso de volver al Gobierno, no se verá obligado a modificar la ley de forma relevante.

Se supone que es recurrible ante la justicia europea como fraude de ley que es respecto al texto y espíritu de la Directiva al calificar de “independiente” lo que solo cabría llamar como una “producción dependiente cruzada” que es otra cosa.

El Gobierno Sánchez ha terminado por contemporizar con las grandes plataformas -Netflix, Google, HBO, Facebook- Meta, etc.- que sugieren que si se les trata con delicadeza legal (o sea no pedirles altas cuotas del tiempo de emisión europea ni inversiones anticipadas en audiovisual en lenguas del Estado español comparables a las de la televisión generalista) se interesarán por implantar un Hub audiovisual en Madrid con vocación de suministro de imágenes a toda Europa. Sin venir a cuento y por un lapsus sobre las intenciones y servidumbres de fondo de la ley, la propia comunicación oficial de Moncloa sobre la ley aprobada se remite a algo que no aparece en ella y que dice: “Recogida en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, esta reforma [de la ley] contempla además entre sus objetivos el impulso de España como plataforma europea de negocio, trabajo e inversión para el ámbito audiovisual, a través del "España Hub Audiovisual"(sic)²⁶.

²⁶ https://portal.mineco.gob.es/es-es/comunicacion/Paginas/220526_np_audiovisual.aspx

La ley ya nace vieja. Todo lo relativo a las plataformas audiovisuales en *streaming* y las plataformas de intercambio de videos y contenido generados por las personas usuarias están regulados de forma muy liberal y temerosa, como con pinzas.

Hay una timorata regulación de las plataformas de intercambio de vídeos que, al igual que el *streaming*, tampoco están sometidas a licencia pues no se ven afectadas por la escasez del espectro. Se limita a temas de menores, dignidad y temas publicitarios, sin obligaciones de promoción audiovisual ni de financiación, salvo a RTVE. Se trata de una discriminación respecto a los operadores convencionales. Siendo imposible fijar cuota europea, no se entiende que no se les exija contribuir a la financiación anticipada de obra europea, dado que se aprovechan del saber audiovisual y del ecosistema audiovisual.

La cuota de obra europea en la TV lineal (51%) es conservadora (vía libre a las producciones USA) y lo es aún más en la TV de catálogo (30%). La reserva del 10% para producción independiente en la TV lineal y cero en las de a petición, no parece un gran compromiso.

También son muy modestos los porcentajes de financiación de obra europea del 6% (para los servicios públicos) y del 5% para los privados, cuando tendrían que haber rondado entre el 10 y el 20%, respectivamente. Aquellos son porcentajes pequeños en comparación con Francia que sí cuida su audiovisual. Mientras en el estado español el 3,5% (70% del 5%) de los ingresos de las operadoras privadas va a producción independiente, en el estado francés es el 15-18,75% (75% del 20-25%). Una media de 5 veces más.

Y, sin embargo, que el 70% del mismo se destine a producción independiente, o que el 10% del tiempo de emisión en la TV lineal se reserve a la producción independiente, sin ser mucho, ha sido lo bastante atractivo como para despertar la avaricia de UTECA y las plataformas y convencer al gobierno que querían parte de esa tarta calificando de independiente también a la producción dependiente cruzada.

Las enmiendas por invasiones competenciales han hecho que las RTV autonómicas no queden en posición tan marginal como en el anteproyecto. Pero la ley no las sitúa en el centro del sistema audiovisual, ni en condiciones de adaptarse al cambio tecnológico, sino en la periferia y condenadas solo a defenderse. Mientras a RTVE (art. 68.3) se le reserva a futuro porcentajes fijos del espacio radioeléctrico, no se hace algo similar con las RTVS autonómicas, a pesar de que lo reclamó la propia

CNMC para cada ámbito de cobertura. Ciertamente, en el borrador se les quiso acantonar en la FM y en la TDT como si fueran un SP de segunda, y esas referencias de descarte de los SPs autonómicos al respecto de nuevas formas de comunicación se han eliminado, pero tampoco se garantiza su implementación competencial ni su lugar público puesto que tampoco las TVs privadas les cofinanciarán ni cobrarán de la tasa por uso del espectro, a diferencia de RTVE.

Aunque ha mejorado bastante respecto al borrador que era muy incorrecto en lo relativo a las lenguas cooficiales (se partió de muy abajo para ceder en las negociaciones en porcentajes y contentar a los partidos soberanistas, esa estrategia solo le ha satisfecho al PNV y, sobre todo, no responde al hecho de que más del 40% de la población vive en territorios con lenguas minorizadas. En la redacción final, el esquema sigue siendo de lengua común y de primera para el castellano, y lenguas no integrales y de segunda para las cooficiales, ceñidas a sus nichos respectivos y casi invisibles para el resto.

En cuota del tiempo de emisión, solo RTVE entre las lineales tendrá un compromiso con las lenguas cooficiales, no el duopolio. Y entre las de a petición, solo las españolas, no las transnacionales. En cambio, el compromiso de financiación anticipada ha mejorado respecto al anteproyecto en agentes obligados y en porcentajes sobre la inversión independiente para producciones en lenguas cooficiales exigibles a RTVE y a TVs de todo tipo con más de 10 millones de ingresos (15%).

El resultado final es el siguiente: en cuota del tiempo de emisión mínima de RTVE para las producciones en lenguas cooficiales sería de un 3,8% del tiempo de emisión y en las de a petición no extranjeras del 6% del tiempo de emisión. En financiación de producción independiente en lenguas cooficiales se queda en 0,63% de los ingresos de RTVE y en un 0,52% procedente de los ingresos de las lineales y de a petición, sean o no extranjeras. Al parecer sí se podía. No es gran cosa, lograda con esfuerzo por los grupos socios del gobierno, aunque menos es nada.

El régimen de sanciones era muy mejorable²⁷.

Es un misterio que el gobierno más de izquierda de la historia de los últimos 85 años, y con mayoría parlamentaria asequible, haya propuesto esta ley. ¿Cabe teorizar sobre la debilidad, cuando no la inconsistencia, de la democracia ante el poder de la plutocracia de plataformas y operadores que tendrían cautivas para sus intereses a las Administraciones públicas?

²⁷ ERC se aplicó a propuestas alternativas en sus enmiendas 178 y ss.

En suma, no era la ley que se necesitaba ni la que se esperaba de un Gobierno de izquierdas.

Referencias

- AAVV (2021) “La futura Ley de Comunicación a debate” (11-3-2021). Webinar de la AE-IC-, en el que participaron Alfonso Albornoz, Manuel Chaparro, Ángel García Castillejo, Trinidad García Leiva, Ana Azurmendi, Carmina Crusafon, Javier García, Alejandro Perales,... Ver <http://diversidadaudiovisual.org>
- Anteproyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual (Ministerio de Asuntos económicos y Transformación Digital- Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales) de 2020. <https://avancedigital.mineco.gob.es/es-es/Part.icipacion/Paginas/DetallePart.icipacionPublica.aspx?k=355>
- Asociación de Usuarios de la Comunicación.
- (2020) Alegaciones al anteproyecto. Ver <https://www.auc.es>
 - (2022) La regulación de los *influencer* en la Ley General de Comunicación Audiovisual
- Bustamante Enrique (2020) “Un Gobierno progresista, pero neoliberal en lo audiovisual”. El diario.es 25-12-2020
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Alegaciones al anteproyecto. Ver <https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc04220>
- Council of Europe- Committee of Ministers (2000) “Recommendation Rec(2000)23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector”. Ver https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804e0322
- Enmiendas al proyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual. Congreso de los Diputados. XIV Legislatura. BOE, 12-5-2022 https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-77-4.PDF121-76
- Europa Press (2017): La CNMC solo ha recaudado un 3% de las sanciones impuestas desde su creación <https://www.expansion.com/mercados/2017/06/04/5933dede46163f000c8b45e2.html>
- ICEX (2021) “Francia prepara un proyecto de ley que revisa las obligaciones de financiación de la producción audiovisual”. <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/noticias/francia-ley-audiovisual-new2021879457.html?idPais=FR&>null>
- Ley General de Comunicación Audiovisual (2010) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-5292>
- Ley General de Comunicación Audiovisual (2022): <https://www.boe.es/eli/es/l/2022/07/07/13/con>
- Plataforma de Defensa de la Comunicación y el Periodismo de Andalucía. Alegaciones al anteproyecto. Ver https://www.emart.v.es/r1_pdfs/PDCPA-ALEGACIONES-APL.pdf
- Raffo Julio (2022) Legislación cinematográfica: La protección y el fomento del audiovisual en Francia. <https://www.otroscines.com/nota?idnota=17909>
- UTECA. https://www.antena3.com/noticias/sociedad/uteca-ley-audiovisual-favorece-multinacionales-extranjeras-penaliza-operadores-nacionales_2021120261a889ff27c459000164a167.html
- Zallo Ramón (2011) “Los desarrollos normativos en comunicación audiovisual 2004-2010. El giro neoliberal del gobierno socialista”, en *Estructuras de la comunicación y la cultura. Políticas para la era digital*. Barcelona: Gedisa.