

LOS CONSEJOS AUDIOVISUALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS*

*Antoni Milian i Massana
Ferran Pons Cànovas*

Consideraciones preliminares

El sector de la comunicación audiovisual experimenta en nuestros días un indudable proceso de expansión, al hilo del hábito creciente en amplios sectores de la población de acceder a la información y al entretenimiento a través de los medios audiovisuales de radiodifusión sonora y de televisión, de la progresiva liberalización del sector y, especialmente, de la incidencia en el mismo de los avances de carácter tecnológico. En este sentido, cabe destacar tanto la incorporación de la tecnología digital a la televisión por ondas hertzianas o terrestres, que comporta una multiplicación de canales de televisión de cobertura nacional, autonómica y local o de proximidad y la prestación de servicios adicionales a la programación, como la utilización de las tecnologías de la información y de la comunicación (internet o telefonía móvil) para difundir servicios de radio y de televisión. Nos encontramos, en fin, ante un escenario caracterizado por la ampliación de los operadores y de los contenidos audiovisuales.

En la emisión de tales contenidos, sea por el medio que sea, confluyen y se contraponen diferentes derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. De una parte, la libertad de expresión, el derecho a la producción y creación artística, científica y técnica y el derecho a comunicar o a recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión, derechos reconocidos por el artículo 20.1 y cuyo ejercicio no puede ser restringido mediante ningún tipo de censura previa. De otra, la libertad ideológica y religiosa (art. 16.1), el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (art. 18.1) o el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional de los comunicadores (art. 20.1 d). Y el apartado cuarto del mismo artículo 20 establece que los derechos y libertades plasmados en su apartado primero tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en el Título I, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia. Los servicios de radio y de televisión no solamente deben respetar tales derechos y libertades, sino que han de cumplir un conjunto cada vez más amplio de principios y de obligaciones plasmados en las normas generales sobre telecomunicaciones y comunicación audiovisual y en diversas normas sectoriales que afectan a los contenidos audiovisuales, amén de

* Este estudio se enmarca en el Proyecto de investigación sobre *Los retos de las televisiones públicas: financiación, servicio público y libre mercado*, financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia. N° Referencia: SEJ 2004-06130.

las obligaciones de naturaleza técnica y las relativas a la estructura empresarial de los operadores. En la comunicación audiovisual concurren, en fin, los intereses de múltiples protagonistas, intereses que no siempre son coincidentes.

En este marco, la regulación de los contenidos audiovisuales, en el sentido de ordenar, controlar y supervisar el respeto de los derechos y el cumplimiento de los principios y obligaciones y de ponderar los intereses en presencia con independencia, objetividad y equidad, debe recaer en autoridades administrativas independientes. Así lo ha defendido la doctrina más cualificada, así se ha reclamado por la Comisión Europea y por el Consejo de Europa y así se constata en un gran número de países de la Comunidad Europea.

En el plano estatal, todavía no se ha creado un consejo estatal de medios audiovisuales, a pesar del reconocimiento doctrinal e institucional prácticamente unánime sobre la necesidad de su implantación y de la evidencia que en la esfera internacional supone su inexistencia. Sin perjuicio de los múltiples precedentes, iniciativas, recomendaciones y posiciones doctrinales recaídos sobre la creación de una autoridad audiovisual de ámbito estatal, debe tenerse en cuenta que el Consejo de Ministros aprobó, en junio de 2005, el Plan de Reforma del Sector Audiovisual, que incluía tres anteproyectos de Ley: el de la Ley de la radio y televisión de titularidad estatal, el de la Ley general audiovisual y el de la Ley de creación del Consejo estatal de los medios audiovisuales. De estos tres pilares normativos de la reforma general del ordenamiento audiovisual, de momento solamente se ha aprobado la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, mientras que los otros dos ni tan siquiera han sido aprobados como proyectos de ley por el Gobierno Central.¹ Hay que advertir que, en el caso de que lleguen a ser una realidad, tanto el Consejo estatal como la Ley general audiovisual podrán llegar a incidir en el régimen de la intervención administrativa de las comunidades autónomas sobre la prestación de servicios audiovisuales.

Precisamente, en el plano autonómico, sobre el que centraremos nuestra atención, observamos que solamente cuatro comunidades autónomas han creado y mantenido consejos audiovisuales, con un diferente alcance y configuración, pudiéndose distinguir claramente dos categorías: en primer lugar, la protagonizada por un órgano colegiado adscrito o integrado en la administración autonómica, sin personalidad jurídica propia, con funciones limitadas referidas sobre todo al asesoramiento y al arbitraje y cuyos miembros son designados total o parcialmente por el Gobierno o forman parte incluso del mismo. En este perfil se sitúan el Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y del Audiovisual de Galicia, además de los ya suprimidos Consejo Audiovisual y Comisión Técnica Audiovisual de la Comunidad de Madrid. En el apartado segundo de este estudio se expondrán las características principales de tales órganos.

1. Sobre la justificación, fundamento, retos y configuración del futuro Consejo audiovisual estatal véase ORRIOLS i SALLÉS, M.A. y PONS CANOVAS, F., «La futura regulació d'un Consell estatal dels mitjans audiovisuals», *Revista catalana de dret públic*, núm. 34, monográfico sobre las autoridades de regulación del audiovisual, pendiente de ver la luz en el momento de la redacción de este estudio.

En segundo lugar, la representada por una autoridad reguladora independiente, con autonomía orgánica y funcional, cuyos miembros son designados por el parlamento, dotada de amplias funciones y revestida de potestades administrativas para llevarlas a cabo, a cuyas pautas responden los Consejos Audiovisuales de Cataluña, Navarra y Andalucía. De hecho, el déficit de un consejo estatal de medios audiovisuales cobra aún más gravedad a la luz de la existencia de tales organismos. En los casos de Cataluña y Andalucía, la apuesta por esta modalidad se produce después de sendas experiencias de intervención de carácter más limitado, especialmente en el caso andaluz. El Consejo del Audiovisual de Cataluña (también conocido por las siglas CAC), creado en sus rasgos esenciales por la Ley 2/2000, de 4 de mayo, fue tomado como modelo de referencia en la posterior creación del Consejo Audiovisual de Navarra (por Ley Foral 18/2001, de 5 de julio) y del Consejo Audiovisual de Andalucía (por Ley 1/2004, de 17 de diciembre). Sin embargo, después de un período de cierta coincidencia en las funciones y facultades de los tres consejos, el CAC ha ido reforzando su capacidad de intervención, primero a través de la Ley 3/2004, de 28 de junio, y de forma muy decidida por medio de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña. Esta norma afianza y fortalece notablemente la autoridad catalana y provoca su claro desmarque respecto de las otras dos autoridades audiovisuales. La exposición de los rasgos esenciales de los tres organismos referidos se llevará a cabo en el apartado tercero de este estudio.

Finalmente, tal como veremos en el apartado cuarto, en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas de Valencia y de las *Illes Balears*, reformados recientemente, se prevé la futura creación de sendos consejos audiovisuales. Su configuración se deja a una futura ley, por lo que habrá que estar a la espera de su aprobación para efectuar su encuadramiento, si bien en el caso balear se vislumbra la apuesta por una autoridad audiovisual independiente.

Los órganos adscritos o integrados en la administración autonómica, no independientes

El Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y del Audiovisual de Galicia

A la primera de las categorías apuntadas se adscribe el Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y del Audiovisual de Galicia, regulado en los artículos 13 a 15 de la Ley 6/1999, de 1 de septiembre, de regulación de la actividad audiovisual de Galicia. Por Decreto 276/1999, de 21 de octubre, se desarrolla su composición y sus funciones.² El Consejo Asesor de Telecomunicaciones y Audiovisual de Galicia ya había sido creado y regulado por el Decreto 307/1995, de 13 de julio.³ Partiendo de una naturaleza y composición semejantes, la Ley 6/1999 pretende

2. El Decreto 326/2003, de 24 de julio, ha modificado el artículo 3 de este Decreto, mientras que el Decreto 592/2005, de 29 de diciembre, ha modificado los artículos 1.2, 3, 8.1 y 9 del mismo.

3. Modificado sucesivamente por los Decretos 354/1996, de 19 de septiembre y 199/1998, de 2 de julio.

darle un mayor impulso, por considerar que contribuye a la mejora y prestigio del sector audiovisual de Galicia, creando la comisión del usuario y propiciando el autocontrol de los agentes del sector en el respeto a los principios que rigen su actividad, a la vez que se establece la posibilidad de la utilización de mecanismos arbitrales de resolución de conflictos que puedan surgir entre particulares.

Este Consejo es el máximo órgano asesor del Gobierno de Galicia en materia de telecomunicaciones y audiovisual, en el que se integran y participan las instituciones, empresas, agentes, entidades, operadores y usuarios relacionados con los referidos sectores, que actúa con carácter consultivo y asesor para la administración y propicia funciones de arbitraje y autocontrol en relación con los contenidos de los medios de difusión audiovisuales específicos del ámbito de la Comunidad Autónoma. El Consejo Asesor se adscribe, sin perjuicio de su independencia funcional, a la Secretaría General de Comunicación, a través de la Dirección General de Comunicación Audiovisual.

Las funciones del Consejo Asesor, concretadas en el artículo 2 del Decreto 276/1999, son limitadas: proponer a la Xunta de Galicia, a través de la Consejería de Cultura, Comunicación Social y Turismo, cuantas medidas considere oportunas en el ámbito de las telecomunicaciones y el audiovisual; conocer e informar las líneas estratégicas de actuación recogidas en el libro blanco de las telecomunicaciones, así como en el libro blanco de audiovisual de Galicia; conocer y emitir informe sobre los proyectos legislativos y reglamentarios en materia de telecomunicaciones y audiovisual que sean competencia de la Comunidad Autónoma; emitir informes sobre los temas relacionados con las telecomunicaciones y audiovisual que el presidente del consejo someta a su consulta; conocer, mediar y resolver a través del procedimiento de arbitraje los conflictos que le sometan los interesados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley del audiovisual de Galicia; propiciar la calificación y autocontrol en relación con los contenidos de los medios de difusión audiovisuales específicos del ámbito de la Comunidad Autónoma, en coordinación con la Consejería de Cultura, Comunicación Social y Turismo, y cualquier otra función que, en el marco de sus competencias, se le atribuya por disposición legal o reglamentaria.

La composición del pleno del Consejo Asesor, prevista en el artículo 3 del Decreto 276/1999, y que ha sufrido sendas modificaciones por los Decretos 326/2003 y 592/2005, es claramente desproporcionada, lo que puede condicionar su operatividad. Así, está compuesto por el presidente, por cuatro vicepresidentes, por sesenta y nueve vocales, como mínimo, y por el secretario. Sólo cabe apuntar que la presidencia del Consejo recae en el presidente de la Xunta de Galicia, que tres de las cuatro vicepresidencias recaen en los titulares de las consejerías competentes en materia de comunicación, innovación y cultura, respectivamente, que la cuarta vicepresidencia recae en el titular de la dirección general competente en materia de comunicación audiovisual y, finalmente, que los numerosos vocales representan a diversas administraciones, instituciones y organismos relacionados con los sectores afectados. Además, en aras a una mejor eficacia, el Consejo no sólo funciona en pleno sino también en comisión permanente y a través de las comisiones del audiovisual, de usuarios y operadores y del cine de Galicia y de cuantas decida crear el propio Consejo dentro de sus competencias.

Según el artículo 13.5 de la Ley, el Consejo, a través de su comisión permanente, elaborará un informe anual, de carácter público, sobre la actividad de los respectivos sectores en el ámbito de la Comunidad Autónoma. El Consejo Asesor se encargará de la coordinación y relación con los organismos y entes homólogos del ámbito del Estado y de las otras comunidades autónomas, dentro de las materias de su competencia (art. 13.6 Ley 6/1999). Finalmente, el Consejo Asesor se regirá, en cuanto a su convocatoria, deliberaciones y adopción de acuerdos, por lo dispuesto en su reglamento de funcionamiento, aprobado por Orden de 17 de noviembre de 1999, y por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

El Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid y la Comisión Técnica Audiovisual y su supresión

En la misma categoría que el órgano anterior podemos situar el Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid y –con algunos matices– la Comisión Técnica Audiovisual, que fueron creados y regulados por la Ley 2/2001, de 18 de abril, de Contenidos Audiovisuales y Servicios Adicionales (arts. 20 a 31), y posteriormente suprimidos por la Ley 2/2006, de 21 de junio. El Consejo Audiovisual era un órgano de participación que asesoraba al Gobierno, que gozaba de autonomía en el ejercicio de sus funciones y que estaba adscrito a la consejería competente en materia de medios audiovisuales de comunicación social, sin participar en la estructura jerárquica de ésta. A pesar del reconocimiento de su autonomía, cuatro de sus nueve vocales⁴ eran representantes de la Administración de la Comunidad de Madrid y la presidencia recaía en el titular de la consejería de adscripción. Sus funciones eran preferentemente de consulta e informe.⁵

4. El Consejo estaba formado por el presidente, nueve vocales y el secretario. De los nueve vocales, tres eran personas de reconocida competencia técnica y profesional, designadas por la Asamblea de Madrid a propuesta de los grupos parlamentarios; cuatro eran representantes de los órganos de la Administración de la Comunidad de Madrid más directamente relacionados con la materia regulada por la Ley, a propuesta del titular de la consejería de adscripción; había un representante de la Oficina del Defensor del Menor y un representante de las Organizaciones de Consumidores y Usuarios, designado por el Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid. Todos los miembros del consejo eran nombrados y cesados mediante acuerdo del Gobierno.

5. Las funciones que el artículo 23 de la Ley atribuía al Consejo se limitaban al asesoramiento al Gobierno de la Comunidad de Madrid en la materia regulada por la misma; a emitir informe preceptivo no vinculante en los procedimientos de elaboración de normas que afectaran a la materia regulada por la Ley; a emitir informes facultativos no vinculantes que le solicitara el Gobierno de la Comunidad o que el Consejo juzgara conveniente por propia iniciativa; a ser informado de los títulos habilitantes que concediera el Gobierno de la Comunidad para la prestación de servicios audiovisuales; a recoger las demandas y sugerencias de los usuarios y a «velar por el cumplimiento de los preceptos establecidos en esta Ley y, en particular, por el respeto por el pluralismo y los derechos fundamentales y el debido a la infancia y derechos del menor, así como a los asuntos relativos a la publicidad, a los contenidos y a las emisiones publicitarias».

Por su parte, la Comisión Técnica Audiovisual, cuya regulación se desarrolló por Decreto 42/2002, de 7 de marzo, era un órgano administrativo de carácter colegiado,⁶ especializado en materia de medios audiovisuales de comunicación social, integrado en la Consejería competente en dicho ámbito. A diferencia del Consejo Asesor de Galicia y del Consejo Audiovisual de Madrid, dicha Comisión gozaba de potestades ejecutivas en relación a la salvaguarda de la libre competencia en el mercado y al cumplimiento por parte de los operadores de las obligaciones sobre programación y publicidad, incluidas las obligaciones de servicio público. Era el órgano competente para instruir expedientes sancionadores, y en el caso de los procedimientos incoados por posibles infracciones en materia de publicidad, la Comisión podía proponer al órgano sancionador competente que dispusiera como medida cautelar el cese o la rectificación de las emisiones de publicidad ilícita o prohibida. En caso de conflicto entre los distintos operadores que intervienen en el mercado audiovisual, la Comisión podía proponer a las partes que se sometieran voluntariamente al arbitraje del Consejo Audiovisual, y podía recabar cuanta información requiriera de las entidades que operan en el sector de las telecomunicaciones, que estaban obligadas a suministrarla.

La supresión de estos dos órganos, realizada por la Ley 2/2006 con esta única finalidad, debe enmarcarse en una reciente corriente de desconfianza hacia la intervención administrativa especializada sobre la emisión de los contenidos audiovisuales por los riesgos que puede ocasionar en el ejercicio de la libertad de expresión e información, corriente generada y sustentada desde una parte de los operadores privados y desde sectores políticos y mediáticos influyentes. Resulta conveniente transcribir parte del Preámbulo de dicha Ley con el fin de evidenciar los términos en que se justifica la supresión: «La libertad de expresión y la libertad de información que nuestra Carta Magna reconoce y garantiza constituye uno de los pilares básicos de nuestra democracia, como decía Benjamín Franklin, 'no puede existir lo que llamamos libertades públicas sin libertad de expresión'. Con el fin de remover cualquier obstáculo a la libertad de expresión y de impedir la existencia de barreras a su ejercicio, la presente Ley tiene por objeto la supresión del Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid y de la Comisión Técnica Audiovisual, regulados por la Ley 2/2001, de 18 de abril, de Contenidos Audiovisuales y Servicios Adicionales. Con la presente Ley, la Comunidad de Madrid quiere situarse a la vanguardia de las libertades públicas, como una Comunidad abierta y tolerante, que sitúa los derechos y libertades de los ciudadanos por encima de otro interés».

Paradójicamente, estas palabras podrían haber cobrado un gran significado al hilo del carácter no precisamente independiente del Consejo y de la Comisión respecto del Gobierno de la Comunidad, si no fuera por la circunstancia de que sus funciones las pasará a ejercer el centro directivo competente en materia audiovisual de la Administración de la Comunidad. Menos preocupación parece existir en dicha administración hacia el necesario respecto de los principios de veracidad y objetividad informativas, pluralismo e independencia, a la luz de las denuncias

6. Los miembros de la Comisión eran su presidente, dos vocales y un secretario, nombrados por el titular de la Consejería de adscripción entre funcionarios de la Administración autonómica.

sobre la instrumentación partidista de Telemadrid efectuadas últimamente tanto por los partidos políticos de la oposición al Gobierno de la Comunidad como desde los profesionales de la propia televisión pública madrileña.

Las autoridades independientes: los Consejos Audiovisuales de Cataluña, Navarra y Andalucía

El Consejo del Audiovisual de Cataluña

1. *Regulación, naturaleza y finalidades.* En su planteamiento originario, el Consejo del Audiovisual de Cataluña (CAC) fue creado, por la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1996, de 5 de julio, de regulación de la programación audiovisual distribuida por cable (arts. 10 a 12), como órgano asesor del Gobierno de la Generalitat de Cataluña y como instancia que velase por la objetividad y la transparencia de la programación audiovisual, adscrito al Departamento de Presidencia aunque con autonomía orgánica y funcional. El primer órgano de estas características creado en España estaba integrado por el presidente y por doce vocales, nombrados entre personas de reconocida competencia técnica y profesional.⁷ Sus funciones eran de asesoramiento y consultivas, de comunicación con la sociedad, de arbitraje, de apoyo al proceso de normalización lingüística y de vigilancia y control. En estas últimas destacaba velar por el cumplimiento de los principios y obligaciones relativos a la programación y la publicidad y proteger los derechos básicos de las minorías, la infancia, la juventud y la dignidad de las personas, si bien no se le atribuía ni la potestad normativa ni la sancionadora.⁸

Desde la experiencia adquirida durante casi cuatro años de funcionamiento, la Ley 2/2000, de 4 de mayo, del Consejo del Audiovisual de Cataluña, sitúa a esta entidad también de forma pionera al nivel de las entidades reguladoras presentes en Europa, ante la voluntad de avanzar en la intervención administrativa especializada e independiente sobre los contenidos y medios audiovisuales. Se le atribuye el carácter de autoridad administrativa independiente, se amplían sus funciones, se modifica su composición y se refuerza su capacidad de actuación a través, especialmente, de la atribución de las potestades normativa y sancionadora. Algunos de los preceptos de la Ley 2/2000 fueron modificados por la Ley 31/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas y por la Ley 3/2004, de 28 de junio,⁹ que añadió algunas funciones y facultades.

En lo que podría calificarse como tercera etapa en el proceso de configuración de la autoridad reguladora, la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunica-

7. El presidente y cuatro vocales eran nombrados por el Gobierno de la Generalitat, cuatro por el Parlamento de Cataluña y los cuatro restantes por las entidades representativas de los municipios de Cataluña.

8. El Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo fue aprobado por Decreto 3/1997, de 7 de enero, modificado por Decreto 222/1998, de 30 de julio, mientras que su organización interna en áreas fue aprobada por Decreto 4/1997, de 7 de enero.

9. Esta además incorpora a la Ley 2/2000 el artículo 3 bis, los apartados g) bis y q) bis al artículo 10 y el apartado 2 bis al artículo 15.

ción audiovisual de Cataluña, coloca al CAC en una situación preeminente, ampliando notablemente sus atribuciones y reforzado sus potestades de actuación. Y ha sido acogido por el artículo 82 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, junto a «Otras Instituciones de la Generalitat» (Capítulo V, Título II), precepto que describe de forma muy sintética sus señas de identidad.

El CAC se rige, en adelante, por la Ley 2/2000, por la Ley 22/2005, ya que ésta no modifica de forma substancial la primera,¹⁰ y por su Estatuto Orgánico y de Funcionamiento (en adelante, EOF), aprobado por Acuerdo del pleno 3/2001, de 28 de febrero, en virtud de su potestad de autoorganización. Hay que advertir que un gran número de los preceptos de la Ley 22/2005 que han sido impugnados ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno Central y por el Grupo Parlamentario del Partido Popular del Congreso de los Diputados contienen referencias a funciones y facultades del CAC,¹¹ por lo que habrá que estar atentos a la resolución del Alto Tribunal.

En lo que respecta a su naturaleza, el CAC es un ente público de carácter institucional que actúa como autoridad reguladora y ejecutiva dotada de plena independencia respecto del Gobierno y de las administraciones públicas para el ejercicio de sus funciones. Tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, tanto en el ámbito público como en el privado. Goza de autonomía organizativa, de funcionamiento y presupuestaria, de acuerdo con la ley (arts. 1.1 Ley 2/2000 y 113 Ley 22/2005).

El Consejo, en el marco de las competencias de la Generalitat de Cataluña, vela por el respeto de los derechos y libertades que, en el ámbito de los medios de comunicación audiovisual de radiodifusión sonora, televisión y cualquier otro sistema de transmisión de sonido o imagen, son reconocidos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía, y, especialmente, garantiza el cumplimiento de la normativa reguladora de la programación y la publicidad y de las condiciones de los títulos habilitantes, así como el cumplimiento de la eficacia y observancia de la normativa europea y de los tratados internacionales relativos a la materia. El Consejo vela, asimismo, por el respeto del pluralismo político, religioso, social, lingüístico y cultural y por el equilibrio territorial adecuado en el conjunto del sistema audiovisual en Cataluña; vela por el cumplimiento de las misiones de servicio

10. Solo modifica el artículo 5 y añade la letra e) al artículo 7 de la misma.

11. Artículos 18; 22; 52.1 b); 55.2; 55.4; 86.1; 115 g); 116; 117; 127; 128.1 a); 132 b); 136.2 y 140, en el caso del recurso de inconstitucionalidad planteado por el Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, y artículos 18; 22; 36; 41; 42; 43; 44; 46; 47; 51; 52; 53; 54; 55; 57; 59; 60; 62; 63; 67; 68; 87; 115; 116; 119; 127.2; 128; 133 y 134 y la Disposición transitoria segunda, en el caso del recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno Central. Todos estos preceptos son plenamente vigentes y aplicables, exceptuando la Disposición transitoria segunda, puesto que por Auto de 18 de enero de 2007 el Alto Tribunal ha decidido levantar la suspensión de los preceptos impugnados por el Gobierno que se había producido en el momento de la admisión a trámite del recurso –por Providencia de 26 de septiembre de 2006–, con excepción del artículo 56 y de la ya citada Disposición transitoria segunda.

público que corresponden a la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales, especialmente las que establece el contrato programa; vela por el cumplimiento de la normativa de protección de menores frente a la programación y la publicidad; vela por el pluralismo del conjunto de la comunicación audiovisual; vela por la neutralidad y honestidad informativas, y preserva el cumplimiento de las normas relativas a la protección y normalización de la lengua y cultura catalanas y del aranés [arts. 1.2 y 10 d), e), j), k), l), q) Ley 2/2000 y 115 Ley 22/2005].

Pasamos a exponer a continuación los diferentes aspectos que integran el régimen del CAC, que, por limitaciones de espacio, únicamente pueden tratarse de forma sintetizada.¹²

2. *Ámbito de actuación.* El Consejo ejerce sus funciones en el ámbito de la comunicación audiovisual directamente gestionada por la Generalitat o en régimen de concesión o de habilitación (licencia o comunicación en la Ley 22/2005), sea cual sea la forma de emisión y la tecnología utilizadas, así como en los supuestos en que se efectúen emisiones específicas para Cataluña y en aquellos otros en que, por aplicación de la normativa vigente, queden sometidos al ámbito de gestión y tutela de la Generalitat (art. 2 Ley 2/2000).

Esta previsión se traduce, en la práctica, en que el Consejo ejerce sus funciones y potestades sobre la prestación pública y privada de servicios de televisión por ondas hertzianas o terrestres (con tecnología analógica o digital) de cobertura autonómica y de cobertura local o de proximidad; sobre la prestación de servicios de televisión por cable de cobertura autonómica o local, y sobre la prestación pública y privada de servicios de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia.¹³ Asimismo, el Consejo puede intervenir sobre la programación exclusiva para la totalidad o parte del territorio de Cataluña (desconexiones territoriales) que realicen tanto los servicios de televisión por ondas hertzianas o terrestres (con tecnología analógica o digital) de cobertura nacional gestionados de forma directa por la Corporación RTVE o de forma indirecta por operadores privados, como los servicios de radio de onda media o de frecuencia modulada de competencia estatal.

3. *Régimen jurídico.* El CAC se rige por la Ley 2/2000, de 4 de mayo, por la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, y por su Estatuto orgánico y de funcionamiento

12. Para un estudio más exhaustivo véase MILIAN MASSANA, A. (dir.), AMENÓS ÁLAMO, J., CASADO CASADO, L., ORRIOLS SALLÉS, M.A. y PONS CÀNOVAS, F., *El Consell de l'Audiovisual de Catalunya*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 2004, y TORNOS MAS, J., «El Consell de l'Audiovisual de Catalunya», *Revista catalana de dret públic*, núm. 34, *op. cit.* Resulta imprescindible asimismo la consulta de la página web del Consejo: www.audiovisualcat.net

13. El hecho de que los servicios citados también se transmitan por internet o por teléfono móvil no implica ninguna alteración del régimen señalado. Cuestión distinta es la de los servicios de televisión y/o de radio transmitidos únicamente a través de internet o teléfono móvil, que quedan fuera del ámbito del CAC. Asimismo, la nueva función del CAC de otorgamiento de títulos habilitantes recae solamente sobre los servicios de televisión por ondas hertzianas o terrestres de cobertura autonómica o local y sobre los servicios de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia.

to, y está sometido a la legislación reguladora del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, así como al resto de legislación aplicable en materia de régimen de los actos y de funcionamiento de las administraciones públicas. Los actos del Consejo ponen fin a la vía administrativa y son susceptibles de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por lo que respecta a la actividad contractual, frente al silencio de la Ley 2/2000 y de la Ley 22/2005, el artículo 42.1 del EOF dispone que el Consejo queda sujeto al régimen de contratación establecido en la Ley de contratos de las administraciones públicas y en el resto de la normativa relativa a la contratación administrativa.¹⁴ A la luz del artículo 1.1 y 3 del Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, cabe colegir que los contratos que celebre el CAC se ajustarán de forma íntegra a las prescripciones de esta norma.¹⁵

En cuanto al personal, el CAC debe seleccionar su propio personal con sujeción a los principios de publicidad, mérito y capacidad. Su vinculación con el CAC será de carácter laboral, si bien el personal que instruya expedientes sancionadores deberá ostentar la condición de funcionario y, en el ejercicio de sus funciones, tendrá la consideración de autoridad pública (art. 14 Ley 2/2000).

4. *Composición y estatuto de sus miembros.* No hay duda de que la independencia real y efectiva y la autoridad de los organismos audiovisuales independientes depende en gran parte de su composición y, en especial, del sistema de designación, de la irrevocabilidad, del perfil y del estatuto de sus miembros.

El CAC está integrado por diez miembros: nueve consejeros, elegidos por el Parlamento de Cataluña a propuesta, como mínimo, de tres grupos parlamentarios, por una mayoría de dos tercios (es decir, por 90 de los 135 diputados que componen la cámara), y un presidente, propuesto y nombrado por el Gobierno después de oír la opinión mayoritaria de los consejeros elegidos por el Parlamento (art. 4.1 Ley 2/2000). En la elección de los nueve consejeros se combina, por tanto, el criterio del acuerdo mínimo de tres grupos parlamentarios en la propuesta con la mayoría cualificada en la votación. Este sistema de designación parlamentaria persigue un amplio consenso en la elección y una extracción plural de los vocales desde el punto de vista político, si bien en la práctica sus bondades pueden verse amenazadas ante la tendencia a distribuir cuotas de partici-

14. El órgano de contratación es el presidente del CAC, si bien se requerirá autorización previa del pleno para los contratos y disposiciones superiores a 30.050'60 euros (5.000.000 pts) y en los contratos de carácter plurianual. Cuando la cuantía del contrato lo exija, se constituirá una mesa de contratación integrada, como mínimo, por el presidente o consejero en quien delegue, el consejero secretario y el secretario general, el interventor y un miembro de los servicios jurídicos, que actuará como secretario (art. 42.2 y 3 EOF).

15. El artículo 3.1 c) del Proyecto de Ley de contratos del sector público, que se encuentra en tramitación parlamentaria, ha incluido expresamente a las autoridades reguladoras independientes entre los entes, organismos y entidades del sector público cuyos contratos estarán sometidos a dicha Ley, en la forma y términos previstos en la misma. *Vid.* BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, Núm. 95-1, 8 de septiembre de 2006, p. 14.

pación entre los grupos parlamentarios y ante el riesgo de que pueda propagarse la sensación de que los vocales actúan «en representación» de los partidos políticos a cuya iniciativa se ha realizado la propuesta de designación.

De acuerdo con los artículos 5, 6 y 7 de la Ley 2/2000, la duración del cargo de presidente y del mandato de los vocales es de seis años –excede por tanto del período natural de una legislatura–, y cada dos años debe realizarse la renovación parcial de un tercio. Ni el cargo de presidente ni el mandato de los vocales son renovables. Tienen dedicación exclusiva, actúan con plena independencia y neutralidad y no están sometidos a instrucción o indicación alguna en el ejercicio de sus funciones. Están sujetos al régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración de la Generalitat.¹⁶ Y según el artículo 7, su nombramiento es irrevocable y cesan únicamente por alguna de las causas objetivas previstas en el propio precepto.¹⁷ No obstante, la Ley 14/2005, de 27 de diciembre, sobre la intervención del Parlamento de Cataluña en la designación de las autoridades y los cargos de designación parlamentaria y sobre los criterios y los procedimientos para evaluar su idoneidad, ha quebrado el principio de inamovilidad de los miembros del CAC, en cuanto su artículo 3 establece con claridad que los titulares de los altos cargos a que se refiere el artículo 1 elegidos por el Parlamento pueden ser revocados por el mismo Parlamento, siguiendo la misma mayoría que se requiere para su elección.¹⁸ Y resulta que los miembros del Consejo del Audiovisual de Cataluña se encuentran entre los altos cargos de relieve institucional especial por razón de su designación parlamentaria relacionados en el artículo 1 [apartado d)].

Para lograr que las autoridades reguladoras audiovisuales lleven a cabo una actuación especializada, objetiva e independiente dotada de crédito, autoridad y capacidad de influencia, es presupuesto indispensable, aunque no suficiente, que el perfil de sus miembros contribuya a la consecución de tales objetivos. De ahí que el artículo 4.2 de la Ley 2/2000 establezca que los miembros del Consejo serán escogidos entre personas de prestigio reconocido y contrastado y con experiencia profesional en el sector audiovisual, y que ofrezcan garantías plenas de independencia. El prestigio reconocido y contrastado y la experiencia profesional no deberían referirse únicamente al sector audiovisual entendido en sentido estricto (operadores, productores, distribuidores, anunciantes, profesionales de la comunicación), sino que éste debería interpretarse en sentido amplio, abarcando los diferentes ámbitos de la comunicación audiovisual (académico, empre-

16. Les resulta de aplicación, en consecuencia, la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, del régimen de incompatibilidades de los altos cargos al servicio de la Generalitat.

17. Expiración del plazo del mandato, renuncia o fallecimiento, incapacidad permanente para el ejercicio del cargo, incompatibilidad sobrevenida, inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos, condena en sentencia firme por delito doloso o la no resolución de las incompatibilidades en que se hallen incurso en el plazo de tres meses previsto en el artículo 6 de la Ley.

18. En el propio Preámbulo de la Ley se reconoce que «el sistema de provisión de altos cargos vigente en Cataluña no otorga al Parlamento la posibilidad de revocar los cargos que el mismo ha designado».

sarial, profesional). En cuanto a «las garantías plenas de independencia», deben ofrecerse –y preservarse– tanto del ámbito político como del sector audiovisual.

Ante la evidencia de que tales requisitos son muy genéricos y con el fin de acertar en la elección, el artículo 114.2 de la Ley 22/2005 ha dispuesto que los candidatos a miembros del CAC deben comparecer ante una comisión del Parlamento de Cataluña a fin de que evalúe su idoneidad como requisito previo al nombramiento. Esta previsión está en sintonía con la ya citada Ley 14/2005, de 27 de diciembre. La comparecencia se realizará de acuerdo con lo establecido en el Reglamento del Parlamento.¹⁹

5. *Funciones.* En los artículos 10 de la Ley 2/2000 y 115 de la Ley 22/2005 se combina la enumeración de funciones genéricas, que corresponden más bien a misiones o finalidades ya citadas en el apartado 3.1.1 (serían las encabezadas por el término «velar»), con funciones concretas y con potestades para su consecución, a las que se añaden otras funciones repartidas por el articulado de la Ley 2/2000 y, muy especialmente, de la Ley 22/2005.

Entre las funciones del CAC relacionadas en el artículo 10 de la Ley 2/2000 se encuentran, en la categoría de informe y consultoría, elaborar informes y dictámenes a iniciativa propia o a instancia del Parlamento o del Gobierno y emitir informe previo en relación a los anteproyectos de ley y a los proyectos de disposiciones de carácter general que contengan normas relativas al sector audiovisual y sus modificaciones eventuales [a]. Promueve la adopción de normas de autorregulación del sector audiovisual [i] y ejerce funciones arbitrales y de mediación [q bis]. Y según el artículo 12, el CAC debe elaborar anualmente un informe sobre su actuación y la situación del sistema audiovisual en Cataluña, incluidas las propuestas y observaciones que sean necesarias para facilitar el desarrollo equilibrado del sector.

Las funciones concretas del CAC se han incrementado notablemente por la Ley 22/2005. De las repartidas por todo su articulado podemos resaltar, entre otras, el otorgamiento de las licencias que habiliten para la prestación de los servicios de comunicación audiovisual mediante el uso del espectro radioeléctrico, así como decidir su renovación, revisión o extinción; informa los planes técnicos de la radio y la televisión en Cataluña; participa en la elección de los máximos responsables de la gestión de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales me-

19. En la última renovación, los candidatos Sra. Dolors Comas d'Argemir i Cendra, Sr. Josep Micaló i Aliu y Sr. Santiago Ramentol i Massana fueron propuestos por todos los grupos parlamentarios (Convergència i Unió, Socialistes-Ciutadans pel Canvi, Esquerra Republicana, Partit Popular y Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida Alternativa) con excepción del Grupo Parlamentario Mixto, integrado por los tres diputados de Ciutadans-Partido de la Ciudadanía. Su comparecencia ante la Comisión de Control de la Actuación de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales del Parlamento de Cataluña tuvo lugar el día 19 de diciembre de 2006, excepto en el caso del Sr. Ramentol, cuya comparecencia ya había tenido lugar a finales de la legislatura anterior. Y en la sesión del pleno del Parlamento de día 21 de diciembre de 2006 tuvo lugar su designación casi por unanimidad: 127 votos a favor y tres abstenciones (*vid. Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, VIII legislatura, Sèrie P-Número 5, de 21 de desembre de 2006*).

dante el examen de sus capacidades, méritos e idoneidad; se amplían su compromisos en relación a la promoción de los procesos de coregulación y a la autorregulación; informa sobre el contenido del contrato programa antes de su aprobación; analiza la incidencia en el pluralismo de la comunicación audiovisual de todas las concentraciones de medios de comunicación de que tenga conocimiento; autoriza la emisión de publicidad institucional y lleva el registro de prestadores de servicios de comunicación audiovisual.

6. *Potestades.* Con el fin de lograr sus misiones y de desarrollar sus funciones, la Ley 2/2000 otorga al Consejo diversas potestades administrativas de carácter ejecutivo y normativo, que han sido ampliadas y/o reforzadas por la Ley 22/2005, como las potestades reglamentaria, inspectora y sancionadora, la adopción de medidas provisionales, la imposición de multas coercitivas, la función recaudadora, el requerimiento de información o de comparecencia, o la ordenación del cese de las emisiones.

El rigor inherente a tales facultades se combina con la posibilidad de recurrir a mecanismos más flexibles (*soft law*), tales como la propuesta, la recomendación, la orientación, el consejo, el acuerdo, el asesoramiento, la petición o la advertencia, que permiten alcanzar el equilibrio necesario entre los derechos concurrentes. De este objetivo se responsabiliza, en definitiva, la función reguladora, que supera la tradicional actuación administrativa ejecutiva.²⁰ De hecho, en la actuación del CAC ha predominado hasta el momento la apuesta por este planteamiento más flexible, a través especialmente de los informes, recomendaciones y decisiones adoptadas, apoyado en el respeto, el crédito, la autoridad y el prestigio que se reconoce a esta autoridad.

En cualquier caso, el artículo 9 de la Ley 2/2000 dispone que la actuación del CAC y la de sus miembros debe inspirarse siempre en el respeto de los principios de libertad de expresión, difusión, comunicación e información y en la compatibilidad de dichos principios con los de pluralismo, neutralidad, honestidad informativa y libre concurrencia en el sector del audiovisual, velando para que los operadores en su actividad se adecuen a lo establecido en la presente Ley y a la efectividad de la normativa reguladora en materia de comunicación audiovisual y de publicidad. El Consejo, en sus funciones reguladoras y sancionadoras, debe inspirarse en el criterio de proporcionalidad entre las medidas adoptadas y las conductas de los operadores y en la promoción de la autorregulación de los mismos.

Veamos desde una perspectiva general las líneas esenciales de las potestades apuntadas. Según el artículo 10 f) de la Ley 2/2000, el CAC puede adoptar instrucciones generales de carácter vinculante dirigidas a los operadores a fin de garantizar el cumplimiento de la legislación vigente en el ámbito de sus competencias. En la adopción de tales instrucciones se hace efectiva la potestad normativa o reglamentaria de la autoridad audiovisual,²¹ de manera que nos encontramos ante disposiciones generales con efectos *ad extra* y con vocación de permanencia en el

20. En este sentido TORNOS MAS, J., «Pluralismo y entidades de regulación», *Democracia y medios de comunicación*, IDP/Tirant lo blanch, Valencia, 2002, p. 219.

21. Las instrucciones seguirán el procedimiento de elaboración y tramitación previsto en el artículo 32 EOF.

ordenamiento jurídico. Y, si en la Ley 2/2000 su alcance era limitado, parcial e instrumental, referido a cuestiones de detalle y de procedimiento,²² ha sido ampliado por la Ley 22/2005, en cuanto pueden desarrollar plenamente las previsiones de esta Ley y de las demás disposiciones legislativas en materia audiovisual. Las instrucciones pasan a ser, en definitiva, reglamentos de desarrollo normativo. Así, el artículo 117 establece que el CAC «tiene la potestad reglamentaria para *desarrollar los preceptos de esta Ley y de las otras leyes en materia audiovisual* en los ámbitos relativos a las condiciones aplicables a los títulos habilitantes para el ejercicio de la libertad de comunicación y a las obligaciones a las que queden sujetos los prestadores y distribuidores de servicios de comunicación audiovisual de acuerdo con la ley». Incluso se dispone expresamente que «Las *disposiciones reglamentarias* del Consejo reciben el nombre de instrucciones». Además, según el artículo 77, los fines de las instrucciones son «desarrollar y explicitar el alcance y el significado de la ordenación legal», en referencia a la regulación de los contenidos audiovisuales. Y el artículo 111.3 dispone que «Corresponde al Gobierno la potestad reglamentaria para desarrollar y ejecutar esta Ley, excepto los aspectos que esta Ley encomienda al Consejo del Audiovisual de Cataluña».

Si bien esta capacidad de desarrollar y explicitar el alcance y significado de la ordenación legal se limita a los dos ámbitos citados, ya se habrá observado que los mismos son de una gran amplitud, especialmente el segundo, de modo que pueden englobar multitud de aspectos. Así lo corrobora el hecho que la propia Ley contiene hasta dieciséis remisiones²³ a distintas cuestiones que deben regularse a través de instrucciones.

Las facultades de inspección del CAC son explicitadas en los artículos 127 y 128 de la Ley 22/2005: corresponde al CAC la inspección y el control de las actividades de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, en relación con el cumplimiento de las obligaciones que les correspondan. El acceso a las dependencias, las instalaciones y los dispositivos técnicos, así como a los datos, los registros o los documentos contenidos en soporte de carácter físico o electrónico, si resulta necesario para llevar a cabo las actividades de inspección, debe llevarse a efecto por funcionarios públicos a los que se reconoce la condición de autoridad. Los hechos constatados en las actas extendidas por tales funcionarios gozan de la presunción de veracidad y tienen valor probatorio, sin perjuicio de las pruebas que las personas interesadas pueden aportar en defensa de sus derechos e intereses (art. 139.3).

22. En esta perspectiva se sitúan las tres instrucciones aprobadas hasta el momento: Instrucción general dirigida a los operadores de televisión con el fin de definir un procedimiento que permita verificar el cumplimiento de las obligaciones que establecen los artículos 5, 6 y 7 de la Ley 25/1994, aprobada por Acuerdo 5/2001, de 31 de octubre; Instrucción general sobre protección de la infancia y de la adolescencia, señalización orientativa y derecho a la información de las personas usuarias de los servicios de televisión, aprobada por Acuerdo 117/2004, de 17 de noviembre, e Instrucción general sobre la presencia de la lengua y la cultura catalanas y del aranés en los medios de comunicación audiovisuales, aprobada por Acuerdo 118/2004, de 17 de noviembre.

23. Arts. 41.2, 44.1, 63, 67.6, 67.8, 83, 84.2, 86.1, 88.1, 95.3, 100.4, 102.3, 104.3, 107.2, 108.2 y 3, 119.3 y 121.3 y 4.

La Ley 2/2000 atribuye al Consejo la potestad sancionadora, reconocimiento ineludible que lo sitúa a nivel de otras autoridades reguladoras europeas,²⁴ y que se ha plasmado últimamente en la imposición de varias sanciones, después de un largo período en que no se había considerado conveniente su ejercicio. La regulación de esta potestad plasmada en la Ley 2/2000 venía condicionada por dos circunstancias: de una parte, por considerar que el CAC actuaba por subrogación de los órganos competentes de la Generalitat cuando interviniera en su ámbito y en sus funciones. Así, según el artículo 11.1, el CAC ejerce la potestad sancionadora que las leyes reguladoras de la comunicación audiovisual y de la publicidad otorgan a la Generalitat en lo que respecta al ámbito de actuación y las funciones del CAC establecidas por esta Ley.²⁵ Esta previsión podía plantear confusión respecto al titular de la potestad cuando existieran dudas precisamente sobre el deslinde de las funciones entre el CAC y la Generalitat. Y de otra, ante la inexistencia de una ley general audiovisual y de un cuadro de infracciones y de sanciones en la propia Ley 2/2000, ésta se limitó a efectuar, de forma incompleta, remisiones al régimen sancionador establecido en diversas leyes sobre comunicación audiovisual, algunas de las cuales vuelven a efectuar remisiones a otras normas sobre telecomunicaciones o comunicación audiovisual, algunas ya derogadas. De manera que el CAC podía enfrentarse a situaciones incompatibles con las exigencias de determinación, concreción y especificación inherentes al principio de tipicidad.

Con la Ley 22/2005 se superan dichos obstáculos al atribuir al CAC como propia, en su ámbito de actuación, la potestad sancionadora sobre la totalidad de las cuestiones referidas a la prestación de servicios de comunicación, incluidos los aspectos técnicos, y al establecer un cuadro de infracciones y de sanciones (art. 129). La adopción de medidas provisionales en el seno del procedimiento sancionador²⁶ se regula en el artículo 3 bis de la Ley 2/2000 y en el artículo 140 de la Ley 22/2005. Y junto a las sanciones pecuniarias, el CAC puede imponer la suspensión de la actividad de los prestadores privados por un plazo máximo de tres meses en el caso de infracciones muy graves o incluso el cese definitivo de la prestación de servicios en caso de la comisión reiterada en el plazo de un año de diversas infracciones, en los términos previstos en el artículo 136.2.

El Consejo puede proceder a la ejecución forzosa de los actos que adopte, ante la inactividad de la persona obligada y después de haber efectuado la advertencia correspondiente. En particular, ejerce la función recaudadora para el cobro de las sanciones impuestas, tanto en período voluntario como en vía de apremio.

24. También tienen reconocida la potestad sancionadora, entre otras autoridades, el Consejo Superior del Audiovisual de Francia, el Consejo Superior del Audiovisual de Bélgica (que actúa en la Comunidad Francófona), el Comisariado para los Medios y el Consejo Flamenco de Medios de Comunicación (que actúa en el ámbito flamenco), el Consejo de la Prensa de Dinamarca o la *Independent Television Commission*, del Reino Unido.

25. El artículo 10 g) de la misma asigna al CAC las facultades de incoar y resolver, en el ámbito de sus competencias, los correspondientes procedimientos sancionadores por las infracciones de la legislación relativa a audiovisuales y publicidad.

26. Vid. PONS CANOVAS, F., *Las medidas provisionales en el procedimiento administrativo sancionador*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

Y puede imponer multas coercitivas por un importe de hasta 1.000 euros diarios para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los prestadores hacia la autoridad audiovisual.

Según el artículo 10 f) de la Ley 2/2000, el CAC adoptará decisiones vinculantes para sus destinatarios en lo que se refiere a las quejas formuladas por los usuarios de los servicios de comunicación audiovisual. Esta modalidad de intervención no es más que una plasmación del principio de autotutela del que se beneficia el Consejo, y si bien parece ligarse al control a instancia de parte (sea en base a quejas o reclamaciones presentadas por los usuarios), también pueden adoptarse de oficio.²⁷ De hecho, y sin perjuicio de las decisiones inherentes a la comisión de infracciones, la Ley 2/2000 prevé la adopción de decisiones específicas, como disponer el cese o la rectificación en relación a las emisiones de publicidad ilícita o prohibida, de conformidad con la legislación aplicable y en los supuestos que la misma establece [art. 10 o)] y adoptar las medidas necesarias para restablecer los efectos de la difusión o la introducción en la programación o la publicidad de mensajes o contenidos que atenten contra la dignidad humana y el principio de igualdad, y muy particularmente cuando estos mensajes o contenidos hayan sido difundidos en horarios de audiencia de público infantil o juvenil [art. 10 m)].

Y como mecanismo de *soft law*, el apartado d) del artículo 116.1 de la Ley 22/2005 dispone que el CAC puede establecer acuerdos con los prestadores que persigan el cese de actuaciones susceptibles de producir un incumplimiento de la ley o de las condiciones de la licencia, según el criterio manifestado por el Consejo. Estos acuerdos no vinculan la autoridad audiovisual si la situación de hecho respecto a un elemento esencial de la decisión ha cambiado, el prestador incumple el compromiso o éste se ha fundamentado en informaciones incompletas, inexactas o engañosas.

7. *Organización y funcionamiento.* La organización y el funcionamiento del CAC se ajustan a las previsiones contenidas en el artículo 8 de la Ley 2/2000 y principalmente en su Estatuto orgánico y de funcionamiento, a las que nos remitimos. Ahora bien, cabe destacar que cualquier persona física o jurídica usuaria de servicios de comunicación tiene derecho a dirigirse al CAC si considera que se han vulnerado sus derechos o si se ha producido un incumplimiento de los principios y obligaciones establecidas en la normativa aplicable sobre contenidos o publicidad, a fin de solicitar que se adopten las medidas previstas (arts. 12 y 88.3 Ley 22/2005). En este sentido, entre las diferentes áreas que integran la administración del CAC se encuentra el Servicio de Reclamaciones y la Oficina de Defensa de la Audiencia; a ésta corresponden, entre otras funciones, recibir las quejas relativas a la programación o publicidad y, en su caso, convertirlas en reclamaciones para su posterior tramitación por el Servicio de Reclamaciones.

27. En base al artículo 27 a) EOF, entre otros preceptos. En cuanto al procedimiento de adopción, el artículo 33 del EOF dispone únicamente que las decisiones son adoptadas por el pleno y producirán efectos desde que sean notificadas. En cualquier caso, serán de aplicación las disposiciones generales sobre procedimiento administrativo contenidas en la Ley 30/1992; en particular, antes de su adopción debe darse audiencia a su destinatario, de acuerdo con el artículo 84 de dicha Ley.

8. *Financiación.* Para su funcionamiento, el CAC dispone de los recursos económicos relacionados en el artículo 15.1 de la Ley 2/2000, entre los que se encuentran las asignaciones presupuestarias establecidas en el presupuesto de la Generalitat²⁸ así como el importe de los cánones de los títulos habilitantes para la gestión de los servicios de radio y televisión. El CAC elabora y aprueba con carácter anual el correspondiente anteproyecto de presupuesto de funcionamiento, que es remitido al Gobierno para su inclusión, con la debida singularización, en los presupuestos generales de la Generalitat.

9. *Relaciones con otros organismos y autoridades audiovisuales.* Finalmente, según los artículos 13.2 Ley 2/2000, 76 Ley 22/2005 y 37 EOF, el CAC puede y debe promover acuerdos de cooperación y colaboración con otras autoridades del resto de comunidades autónomas, con la del Estado y las de ámbito europeo que tengan competencias sobre la comunicación audiovisual y sobre la defensa de la competencia, especialmente a efectos de intercambio de información, y puede participar permanentemente como miembro en los organismos internacionales del sector audiovisual o de regulación.²⁹

El Consejo Audiovisual de Navarra

1. *Regulación, naturaleza y finalidades.* El Consejo Audiovisual de Navarra se crea por Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual de Navarra y se crea el Consejo Audiovisual de Navarra.³⁰ Su regulación se contiene en los artículos 20 a 32 de esta Ley (Capítulo VII), amén de las previsiones contenidas en los artículos 18 y 19 de la misma y en su Estatuto Orgánico y de Funcionamiento, aprobado por Acuerdo de 6 de mayo de 2003³¹ (en adelante, EOF).

El Consejo se configura como un ente de derecho público, con personalidad jurídica propia, independiente de las administraciones públicas, con plena capacidad y autonomía orgánica y funcional para el ejercicio de sus funciones (art. 21.1). En atención a su autonomía orgánica, el Consejo no dependerá de ninguna institución de la Comunidad Foral de Navarra ni se integrará en ningún departamento de la Administración de la Comunidad Foral. En virtud de su autonomía funcional, el Consejo toma sus decisiones con total independencia de los órganos a los

28. De acuerdo con la Ley 20/2005, de 29 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el 2006 (los presupuestos para el 2007 todavía se encuentran en elaboración), el presupuesto del CAC asciende a 7.550.694 euros (1.256.329.772 pts.).

29. El CAC forma parte de la *European Platform of Regulatory Authorities* (EPRA), asociación que reúne a 49 autoridades audiovisuales europeas que representan a 41 países, y de la *Réseau des Instances de Régulation Méditerranéennes* (Red de Autoridades de Regulación Mediterráneas).

30. Los artículos 29.2 y 32 de esta Ley se han modificado por la Ley Foral 17/2002, de 6 de junio, mientras que el artículo 23.1 a) de la misma ha sido modificado por la Ley Foral 3/2005, de 7 de marzo.

31. Modificado por Acuerdo de 19 de febrero de 2004.

que asesora e informa, aprueba su estatuto orgánico y de funcionamiento y las sucesivas reformas del mismo, aprueba el anteproyecto de su presupuesto y figura como un órgano de la Comunidad Foral independiente en los Presupuestos Generales de Navarra, administra los créditos que le asignan dichos Presupuestos y aplica su política de personal (art. 1 EOF). Tiene su sede en Pamplona³² (art. 22).

En cuanto a sus fines, en clara sintonía con los propios del CAC, el Consejo se encarga de garantizar y promover el respeto a los valores y principios constitucionales, y en especial, la protección de los derechos de las minorías, la infancia, la juventud y la dignidad de las personas, tanto en la programación como en los contenidos publicitarios. Asegura la observancia de los principios del pluralismo político, social, religioso, cultural y de pensamiento, la no discriminación de las personas por razón de su nacimiento, raza, sexo, religión o ideología, y vela por la pluralidad lingüística y cultural en el conjunto del sistema audiovisual de Navarra. Garantiza los derechos de los usuarios de la comunicación social, por lo que velará por la transparencia en la titularidad de los medios audiovisuales y hará las funciones de órgano mediador entre los intereses de la industria audiovisual y los intereses socioculturales. El Consejo velará igualmente por la transparencia de la propiedad en los medios audiovisuales y por el cumplimiento de la normativa de la Unión Europea y de la legislación, las reglamentaciones y cualesquiera otras normas reguladoras de la producción, programación y publicidad en el sector audiovisual de Navarra, y por el cumplimiento de las misiones de servicio público asignadas a los medios de comunicación audiovisual de gestión pública o privada [arts. 20 y 26.1 j), l), m), n) y ñ) y 5 Ley 18/2001].

2. Ámbito de actuación. El Consejo ejerce sus funciones sobre los servicios de radiodifusión sonora y televisiva cuyos ámbitos de cobertura, cualquiera que sea el medio de transmisión empleado, no sobrepasen los límites territoriales de la Comunidad Foral de Navarra, incluyéndose las emisiones de cobertura limitada al ámbito de la Comunidad Foral realizadas por medios de comunicación cuyo ámbito de cobertura sea superior, y sobre los servicios de radiodifusión sonora y televisiva cuya prestación se realice directamente por la Comunidad Foral de Navarra o por operadores a los que ésta haya conferido un título habilitante dentro del ámbito autonómico (arts. 2 y 22 Ley 18/2001).

3. Régimen jurídico. El Consejo se rige por la Ley Foral 18/2001, de 5 de julio y por su Estatuto Orgánico y de Funcionamiento, y en el ejercicio de sus funciones actuará de conformidad con las normas básicas del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común y de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (art. 21.2). Los actos del Consejo ponen fin a la vía administrativa y podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo Consejo o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo (art. 4.3 EOF).

Según el artículo 4.4 EOF, los contratos y convenios del Consejo se registrarán por la Ley Foral 10/1998, de 16 de junio, de Contratos de las Administraciones

32. www.consejoaudiovisualdenavarra.es

Públicas de Navarra y demás normativa que, en cada caso, les sea de aplicación.³³ Y en lo que respecta al personal al servicio del Consejo, el artículo 32 de la Ley se limita a indicar que se proveerá conforme a los principios de mérito y capacidad y estará sujeto a la legislación aplicable al personal al servicio de las administraciones públicas de Navarra. También resultan de aplicación las previsiones contenidas en los artículos 50 a 53 del Estatuto Orgánico y de Funcionamiento sobre plantilla orgánica, atribuciones del presidente del Consejo en materia de personal y provisión de puestos de trabajo.

4. *Composición y estatuto de sus miembros.* De las tres autoridades audiovisuales, el Consejo Audiovisual de Navarra es el que tiene una composición más reducida y el que presenta un mayor protagonismo del Gobierno en la designación de sus miembros. De acuerdo con el artículo 23 de la Ley 18/2001, el Consejo está integrado por siete miembros, de los cuales cinco son elegidos por el Parlamento de Navarra y dos por el Gobierno de Navarra entre personas de relevantes méritos profesionales en los sectores audiovisual, cultural, universitario y asociativo, que reflejen la pluralidad ideológica presente en la sociedad navarra.³⁴ A efectos de su elección por el Parlamento, los grupos parlamentarios podrán presentar hasta un máximo de cinco candidatos, de los cuales cada parlamentario foral podrá votar como máximo a tres, siendo elegidas las personas que mayor número de votos obtengan.³⁵ En las renovaciones parciales cada parlamentario foral podrá votar como máximo a una persona candidata, siendo elegidas las personas que mayor número de votos obtengan. Los candidatos, previamente a su elección por el pleno de la cámara, comparecerán ante la comisión competente del Parlamento, en los términos fijados en su Reglamento, con la finalidad de que los parlamentarios conozcan sus méritos profesionales. Los consejeros elegidos son nombrados por el Gobierno de Navarra. El presidente del Consejo será elegido de entre sus miembros por mayoría de dos tercios, y es nombrado por el presidente del Gobierno de Navarra.

La duración del mandato del presidente y de los consejeros es de seis años, pudiendo ser reelegidos una sola vez. Cada dos años debe realizarse la renovación parcial de un tercio de los componentes. Los miembros del Consejo son inamovibles,³⁶ no están sujetos a mandato imperativo alguno, no recibirán instrucciones de ninguna autoridad y desempeñarán sus funciones con autonomía

33. Según el artículo 60 del mismo Estatuto, el órgano de contratación es el presidente del Consejo, requiriéndose autorización previa del Pleno para los contratos cuyo presupuesto sea superior a 3.000 euros y en los de carácter plurianual.

34. Se da la circunstancia de que el requisito del reflejo de la pluralidad ideológica solamente se exige respecto a los miembros elegidos por el Parlamento.

35. Este sistema substituye al de la elección por mayoría de dos tercios previsto en la versión primaria del artículo 23.1 a) de la Ley 18/2001 antes de ser modificado por la Ley Foral 3/2005.

36. Sólo cesarán por las siguientes causas previstas en el artículo 24 de la Ley: expiración del plazo de su mandato, renuncia, fallecimiento, incapacidad permanente para el ejercicio del cargo, incompatibilidad sobrevenida o inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos y condena en virtud de sentencia firme por delito doloso.

y según su criterio. Están sujetos al régimen de incompatibilidades previsto en el artículo 25 de la Ley.

5. *Funciones.* El Consejo ejerce las funciones concretas que se enumeran en los diversos apartados del artículo 26.1 junto a finalidades o funciones generales y a diversas potestades. Entre otras funciones de asesoramiento e informe, y frente a la facultad resolutoria que corresponde al CAC respecto de los procedimientos de adjudicación de títulos habilitantes a prestadores privados, el Consejo informa preceptivamente y de manera positiva, o devuelve al Gobierno de Navarra para una nueva formulación, tanto la propuesta del pliego de condiciones formulada por éste con carácter previo a la convocatoria de cada concurso de otorgamiento de concesiones de servicios de televisión y de radiodifusión sonora, como las propuestas presentadas en tales concursos en lo que se refiere a la composición accionarial de los licitadores, a fin de garantizar el pluralismo y la libre competencia en el sector, para prevenir situaciones de concentración de medios y abuso de posición dominante.

Asimismo, el Consejo debe ser informado de los acuerdos que hayan sido suscritos por las administraciones públicas de Navarra con los medios de comunicación audiovisual en los que, directa o indirectamente, éstos reciban ayudas o subvenciones públicas o utilicen bienes o servicios de titularidad o dominio público; controla y sigue los volúmenes de publicidad institucional en los medios de comunicación; presenta al Parlamento de Navarra un informe anual en el que expone su actividad en el período anterior y evalúa el desarrollo, los problemas y dificultades del sistema audiovisual con especial atención a sus contenidos; realiza estudios sobre el sistema audiovisual; ejerce funciones arbitrales o de mediación previo convenio potestativo, para hacer efectivo el derecho de rectificación y evitar la contraprogramación; promueve la adopción de normas de autorregulación del sector audiovisual; aprueba y modifica su estatuto orgánico y de funcionamiento; asesora e informa a los operadores a fin de garantizar el cumplimiento de la legislación vigente y pone en su conocimiento las quejas formuladas por los usuarios de los servicios de comunicación; recoge las demandas y quejas de las asociaciones ciudadanas y de telespectadores y usuarios, y lleva el Registro de Titularidad de los Medios de Comunicación Audiovisuales.

6. *Potestades.* Para el ejercicio de sus competencias el Consejo tiene atribuidos poderes de propuesta o recomendación, requerimiento, informe, inspección y control, y de sanción (art. 26.3). No ostenta, por el contrario, la potestad normativa. En cualquier caso, la regulación de tales potestades tiene un alcance más limitado que la que rige los poderes del CAC. El Consejo lleva a efecto el control³⁷ y la inspección³⁸ para garantizar el cumplimiento de lo previsto en la Ley

37. Hay que tener en cuenta que, según la Disposición adicional tercera de la Ley 18/2001, las facultades de control del Consejo no se aplicarán respecto a los servicios de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia por medio de emisoras de titularidad municipal, cuyo control corresponde al pleno de la corporación municipal, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 de la Ley 11/1991, de Organización y control de las emisoras municipales de radiodifusión sonora.

38. Las actas de inspección que se extiendan por funcionarios a los que se reconoce la

Foral 18/2001 y ejerce la potestad sancionadora que las leyes reguladoras de la comunicación audiovisual y de la publicidad otorgan al Gobierno de Navarra en relación con los servicios que recaen sobre su ámbito de actuación, por lo que iniciará y tramitará los correspondientes procedimientos sancionadores³⁹ e impondrá las oportunas sanciones. Junto a las sanciones de multa, el Consejo podrá acordar la suspensión de las emisiones o de una parte de la programación por espacio de una semana o de un mes como máximo, dependiendo de si se trata de infracciones leves o graves, respectivamente, mientras que las muy graves, en razón de sus circunstancias, podrán dar lugar a la suspensión de la eficacia del título habilitante para la prestación del servicio de televisión o de radiodifusión sonora y, en caso de reincidencia, a la revocación del mismo, sin derecho a indemnización alguna [arts. 18.2, 26.1 b) y 19.5 y 6]. Hasta la fecha, el Consejo no ha impuesto ninguna sanción.

7. *Organización y funcionamiento.* La escueta regulación de la Ley sobre organización y funcionamiento del Consejo, contenida en su artículo 27, es desarrollada en su Estatuto de Organización y Funcionamiento, a cuyos preceptos nos remitimos.

8. *Financiación.* El artículo 31 de la Ley se limita a disponer que el Consejo estará sujeto al régimen económico-financiero aplicable a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.⁴⁰ El Consejo formulará el anteproyecto de su presupuesto anual para su inclusión como programa independiente en el Proyecto de Ley Foral de los Presupuestos Generales de Navarra. El régimen económico-financiero se desarrolla en los artículos 54 a 61 EOF.

9. *Relaciones con otros organismos y autoridades audiovisuales.* La Ley 18/2001 no contiene ninguna referencia a esta cuestión. Y el Estatuto dispone únicamente [art. 15.1 h)] que el Consejo puede autorizar su participación en organismos de regulación audiovisual nacionales e internacionales.⁴¹

El Consejo Audiovisual de Andalucía

1. *Regulación, naturaleza y finalidades.* El Consejo Audiovisual de Andalucía (CAA) es la autoridad audiovisual autonómica de trayectoria más reciente.⁴² Fue creado por Ley 1/2004, de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía, y su Reglamento Orgánico y de Funcionamiento ha sido aproba-

condición de autoridad tendrán naturaleza de documento público y estarán dotadas de presunción de certeza y valor probatorio, respecto de los hechos reflejados en las mismas, salvo prueba en contrario (art. 18.11).

39. Los procedimientos se tramitarán de acuerdo con las determinaciones establecidas en los apartados 4 a 13 del artículo 18.

40. De acuerdo con la Ley Foral 17/2006, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio del año 2007, el presupuesto del Consejo Audiovisual de Navarra asciende a 610.620 euros.

41. Como el CAC, el Consejo Audiovisual de Navarra es miembro de la EPRA.

42. www.consejoaudiovisualdeandalucia.es

do por Decreto 219/2006, de 19 de diciembre⁴³ (en adelante, ROF). El Consejo ha sido acogido en el artículo 131 del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía, junto a «Otras instituciones de autogobierno» (Cap. VI del Título IV), precepto que se limita a plasmar su naturaleza y sus fines.

Con anterioridad ya se había creado y regulado, por Decreto 52/2000, de 7 de febrero (arts. 19 a 23), el Consejo Superior Andaluz del Audiovisual, órgano colegiado de carácter consultivo de la Administración de la Junta de Andalucía adscrito a la Consejería de Cultura. Tenía entre sus fines estudiar la actividad audiovisual en sus múltiples manifestaciones, articular la participación social y constituir el marco de diálogo y consulta en relación con la política audiovisual en Andalucía, y sus funciones, muy limitadas, eran exclusivamente de informe y consulta. Sin embargo, el Consejo Audiovisual de Andalucía no se considera ni heredero ni continuador de este órgano.

El Consejo Audiovisual de Andalucía, como autoridad audiovisual independiente, se configura como una entidad pública con personalidad jurídica propia, con plena capacidad y autonomía orgánica y funcional para el ejercicio de sus funciones. Su relación con la Administración de la Junta de Andalucía se llevará a cabo a través de la consejería competente en materia audiovisual.

En cuanto a sus fines o misiones, se encarga de velar por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios en el ámbito de los medios audiovisuales en Andalucía y por el cumplimiento de la normativa vigente en materia audiovisual y de publicidad, de acuerdo con los principios de actuación y funciones que establece la Ley 1/2004. Más concretamente, el Consejo vela por el cumplimiento de los principios constitucionales y estatutarios, en especial los referentes al pluralismo político, social, religioso, cultural, objetividad y veracidad informativa, en el marco de una cultura democrática y de una comunicación libre y plural (art. 4.1); salvaguarda los derechos de los menores, jóvenes, tercera edad, personas con discapacidad, inmigrantes y otros colectivos necesitados de una mayor protección, en lo que se refiere a los contenidos de la programación y a las emisiones publicitarias, potenciando el respeto a los valores de tolerancia, solidaridad y voluntariado, evitando la inducción de comportamientos violentos

43. Debe observarse que el Reglamento es aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno de Andalucía (art. 14.3 Ley 1/2004) y no por acuerdo del propio Consejo, que elabora y aprueba el proyecto de Reglamento, a diferencia pues de lo que ocurre con los Estatutos de los Consejos de Cataluña y de Navarra. Algunos medios periodísticos digitales (Joly digital de 19 de diciembre de 2006, ELPais.com de 20 de diciembre de 2006 y ESTRELLA DIGITAL de 21 de diciembre de 2006) se hicieron eco de las manifestaciones realizadas por el consejero de la Presidencia de la Junta de Andalucía, D. Gaspar Zarrías, durante la presentación del Reglamento aprobado por el Consejo de Gobierno, quien «defendió» las cuatro modificaciones introducidas en el proyecto aprobado por el CAA y las calificó como «correcciones técnicas» y «ajuste a la normativa». Estas modificaciones se refieren a las retribuciones de los miembros del Consejo (supresión de dietas y desplazamientos), al deber de asistir a las sesiones del pleno y de las comisiones o grupos de trabajo, a la defensa jurídica y a la autorización del régimen de salarios y plantillas. Las declaraciones del Sr. Zarrías relativas a las dos primeras modificaciones provocaron cierto malestar en los miembros del CAA, según las mismas informaciones.

e insolidarios, así como facilitando la accesibilidad a las personas con discapacidad auditiva o visual (art. 4.6); promueve la igualdad de género a través de la promoción de actividades, modelos sociales y comportamientos no sexistas en el conjunto de las programaciones que se ofrecen en Andalucía, así como en la publicidad que se emita (art. 4.7) y garantiza el cumplimiento de las funciones de servicio público asignadas a los medios de comunicación audiovisual (art. 4.12).

2. *Ámbito de actuación.* El artículo 2 de la Ley 1/2004 dispone que el Consejo ejerce sus funciones en el ámbito de los medios de comunicación audiovisual de radiodifusión sonora, televisión y cualquier otro sistema de transmisión de sonido o imagen independientemente de su forma de emisión o tecnología empleada, tanto los gestionados directamente por la Administración de la Junta de Andalucía como los gestionados en virtud de cualquier título habilitante otorgado por la misma, así como aquellos otros que, por aplicación de la normativa vigente, queden sometidos al ámbito de gestión y tutela de la Administración de la Junta de Andalucía. Asimismo, ejerce sus funciones, en los términos previstos en la Ley, en relación con aquellos otros medios que realicen emisiones específicas para Andalucía respecto de las mismas. Este precepto es el que delimita con mayor corrección la esfera de actuación del consejo, si bien en la práctica los ámbitos de los tres consejos audiovisuales referidos son concordantes.

3. *Régimen jurídico.* El Consejo se rige por la Ley 1/2004, por su Reglamento Orgánico y de Funcionamiento, por las normas reguladoras del régimen jurídico y de los procedimientos administrativos de la Administración Pública de la Junta de Andalucía y por la Ley 30/1992. Los actos del Consejo ponen fin a la vía administrativa (arts. 13 Ley 1/2004 y 7 ROF).

En relación a la actividad contractual y al personal, el artículo 15.1 de la Ley establece de forma clara que el régimen de contratación se ajustará a las previsiones de la legislación de contratos de las administraciones públicas, y el artículo 16 dispone que el Consejo contará con el personal administrativo que se determine en la correspondiente relación de puestos de trabajo. El personal podrá ser tanto funcional como laboral, en los mismos términos y condiciones que los establecidos para el resto del personal de la Administración de la Junta de Andalucía, de conformidad con la legislación aplicable.

4. *Composición y estatuto de sus miembros.* De acuerdo con los artículos 5 a 8 de la Ley, el Consejo está integrado por un presidente y diez consejeros, elegidos por el Parlamento de Andalucía por mayoría de tres quintos. El presidente será propuesto por el Consejo de entre sus miembros. Tanto los vocales como el presidente son nombrados por el Consejo de Gobierno.⁴⁴ Su composición respetará el principio de paridad de género, pudiendo ser sólo seis de sus miembros personas del mismo sexo, principio que deberá ser observado en todos los nombramientos.

Los miembros del Consejo serán elegidos entre personas de reconocido prestigio profesional en el ámbito de la comunicación audiovisual, científico, educativo, cultural o social. Su mandato dura cinco años, pudiendo ser reelegidos una

44. El Consejo está asistido por un secretario general, que actúa con voz y sin voto y que será propuesto por el presidente y nombrado por el Consejo de Gobierno.

sola vez por un período de la misma duración. Cesarán por alguna de las causas previstas en el artículo 7 de la Ley, que son semejantes a las que resultan de aplicación a los miembros de los Consejos de Cataluña y Navarra, si bien se ha introducido el cese por incumplimiento grave en el ejercicio de sus funciones. No se prevé la renovación parcial. El presidente y los consejeros tienen dedicación exclusiva, actúan con plena independencia y neutralidad, no están sometidos a instrucciones o indicación alguna en el ejercicio de sus funciones y están sujetos al régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía.

5. *Funciones.* Las funciones del Consejo se concretan en la enumeración contenida en el artículo 4 de la Ley, en la cual coexisten finalidades y potestades del Consejo, a semejanza de lo que ocurre en la regulación del CAC y del Consejo de Navarra. En materia de consulta y asesoramiento, en términos parecidos a la respectiva atribución de la autoridad de Navarra, el Consejo informa sobre las propuestas de pliegos de condiciones relativas a los procedimientos de otorgamiento de concesiones para la gestión de emisoras de radiodifusión sonora y de televisión, sobre las propuestas presentadas en los concursos de otorgamiento de tales concesiones y sobre las propuestas de resolución en los procedimientos de renovación, revocación, autorización de cambio de accionariado y transferencia de titularidad de las mismas (apdo. 4).

Otras funciones del Consejo son, a título de muestra, fomentar la defensa y promoción de las singularidades locales y el pluralismo de las tradiciones propias de los pueblos andaluces; incentivar la elaboración de códigos deontológicos y la adopción de normas de autorregulación; recibir peticiones, sugerencias y quejas formuladas por los interesados, manteniendo una relación constante y fluida con los distintos sectores de la sociedad andaluza; realizar estudios sobre los diversos aspectos del sistema audiovisual y ejercer labores de mediación entre las instituciones, los agentes del sistema audiovisual y la sociedad, así como, en su caso, labores arbitrales, de acuerdo con la normativa vigente. Elabora y aprueba el proyecto de su reglamento orgánico y de funcionamiento, así como las propuestas de modificación del mismo. Presentará al Parlamento de Andalucía un informe anual sobre su actuación y promoverá, organizará y realizará jornadas, seminarios, simposios, estudios, investigaciones y publicaciones sobre los distintos aspectos de su competencia en el ámbito audiovisual.

En el ejercicio de sus funciones, el Consejo impulsará los valores de tolerancia, igualdad, solidaridad y respeto a la dignidad humana, velando por que la actividad de los operadores del sector contribuya a reforzar la identidad del pueblo andaluz, su diversidad cultural y su cohesión social, económica y territorial (art. 3.2 Ley 1/2004).

6. *Potestades.* Las limitadas referencias de la Ley 1/2004 a las potestades del Consejo son complementadas con las previsiones sobre los procedimientos de actuación contenidas en el Reglamento de Organización y Funcionamiento (arts. 26 a 37). Los poderes ejecutivos, incluido el sancionador, se combinan con las facultades de recomendación, y al igual que el Consejo de Navarra, no ostenta la potestad reglamentaria.

El artículo 12 de la Ley 1/2004 establece que el Consejo ejercerá la potestad

sancionadora que las leyes reguladoras de la comunicación audiovisual y de la publicidad otorguen a la Administración de la Junta de Andalucía, en lo referente al ámbito de actuación y las funciones del Consejo establecidas en la propia Ley, elaborando también las correspondientes propuestas de sanción. Esta previsión, que es prácticamente idéntica a la del artículo 11.1 de la Ley 2/2000, reguladora del CAC, reconoce al Consejo la potestad sancionadora por subrogación de la potestad de la Administración de la Junta otorgada por la legislación reguladora de la comunicación audiovisual y de la publicidad, a cuyas disposiciones sobre tipificación de infracciones y determinación de sanciones habrá que acudir a efectos de su ejercicio. En este sentido, según el artículo 4.16 de la Ley, idéntico al artículo 10 g) de la Ley 2/2000, entre las «funciones» atribuidas al Consejo se encuentra «incoar y resolver, en el ámbito de sus competencias, los correspondientes procedimientos sancionadores por las infracciones de la legislación relativa a contenidos y publicidad audiovisuales». Ante conductas contrarias a dicha legislación detectadas en las emisiones difundidas en Andalucía que no queden sujetas a la competencia del Consejo, éste interesará de las administraciones públicas competentes la adopción de medidas correctoras procedentes (art. 4.11).

De otra parte, el apartado 21 del artículo 4 de la Ley atribuye al Consejo la función de «Vigilar el cumplimiento de lo establecido en la presente Ley y en la normativa en materia de programación de contenidos audiovisuales y emisión de publicidad, incluidos el patrocinio y la televenta», lo que plantea la duda de si en la facultad de «vigilar» se incluye la potestad de inspección. En cualquier caso, para el cumplimiento de sus funciones, el Consejo podrá recabar las grabaciones, datos, declaraciones e informes que estime necesarios de las administraciones públicas así como de los agentes del sector audiovisual y de las asociaciones, instituciones y organismos con él relacionados (art. 10.2 Ley 1/2004 y art. 27.1 ROF).

En el ejercicio de sus funciones y mediante acuerdo del pleno, el Consejo puede adoptar, tanto con carácter general como particular, las medidas que estime oportunas, que podrán revestir la forma de recomendaciones, decisiones e instrucciones,⁴⁵ de acuerdo con el artículo 30 ROF. En particular, solicitará de los anunciantes y empresas audiovisuales, por iniciativa propia o a instancia de los interesados, el cese o la rectificación de la publicidad ilícita o prohibida, y cuando proceda, disponerlo, de conformidad con la legislación aplicable y en los supuestos que la misma establezca (art. 4.15). Y en sintonía con sendas potestades del CAC y del Consejo de Navarra, el Consejo adoptará las medidas necesarias para neutralizar los efectos de la difusión o la introducción en la programación o la publicidad de mensajes o contenidos que atenten contra la dignidad humana y el principio de igualdad, muy particularmente cuando estos mensajes o contenidos hayan sido difundidos en horarios de audiencia de público infantil o juvenil, restableciendo los principios que se hayan visto lesionados (art. 4.5).

En fin, la actuación del Consejo y la de cada uno de sus miembros deberá inspirarse en el respeto a los principios de libertad de expresión, derecho al honor e intimidad, información veraz, difusión y comunicación, de igualdad y no discrimi-

45. Tales instrucciones no tienen el carácter de norma jurídica reglamentaria, por lo que no pueden equipararse a las instrucciones que puede aprobar el CAC.

minación, y en la compatibilidad de dichos principios con los de pluralismo, objetividad y libre concurrencia en el sector audiovisual (art. 3.1 Ley 1/2004).

7. *Organización y funcionamiento.* A la organización y funcionamiento del Consejo resulta de aplicación el artículo 9 de la Ley y en especial el Reglamento Orgánico y de Funcionamiento (arts. 8 y ss.), a cuyas previsiones nos remitimos.

8. *Financiación.* La financiación del Consejo se hará con cargo a los siguientes recursos (art. 17): las subvenciones que le sean concedidas, los rendimientos de las publicaciones, estudios y demás actuaciones del Consejo, contraprestaciones derivadas de los convenios firmados por el mismo, los rendimientos de los bienes o valores de su patrimonio y cualesquiera otros que pudiera recibir en base a la normativa que le sea de aplicación. Corresponde al Consejo aprobar el anteproyecto de su presupuesto, que se incorporara como sección al Anteproyecto de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (art. 18.1).

9. *Relaciones con otros organismos y autoridades audiovisuales.* El Consejo puede cooperar y acordar convenios de colaboración con otras autoridades audiovisuales de ámbito autonómico, estatal o internacional y participar como miembro en los organismos nacionales e internacionales que agrupen a las diversas autoridades (art. 4.17 y 20 Ley 1/2004 y art. 40 ROF).

Los futuros Consejos Audiovisuales de la Comunidad Valenciana y de las Illes Balears

Tanto el artículo 56.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en la versión fijada por la Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley orgánica 5/1982, de 1 de julio, como el artículo 5 de la Ley 1/2006, de 19 de abril, del sector audiovisual de la misma Comunidad, prevén la creación por ley del Consejo Audiovisual de la Comunidad Valenciana, que velará por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios en el ámbito de la comunicación y de los medios audiovisuales de la Comunidad. La ley, que deberá de ser aprobada por mayoría de tres quintas partes de las Cortes Valencianas, determinará el cometido del Consejo, su naturaleza y régimen jurídico, ámbito y principios de actuación, estructura orgánica y composición, estatuto de sus miembros, recursos económicos, organización y funcionamiento, personal a su servicio y relaciones con las instituciones de la Generalitat.

Y el nuevo Estatuto de Autonomía de las *Illes Balears* incluye entre los órganos de consulta y asesoramiento (Cap. VI del Título IV) el Consejo Audiovisual de las *Illes Balears* (art. 76), que se configura como una entidad pública independiente cuya misión es velar en los medios de comunicación social de titularidad pública por el cumplimiento de los principios rectores del modelo audiovisual, concretamente: promover las condiciones para garantizar la información veraz, objetiva y neutral y promover la sociedad de la información; garantizar el acceso de los grupos políticos y sociales representativos a los medios de comunicación social; fomentar el pluralismo lingüístico en los medios de comunicación; velar por el cumplimiento de los principios que inspiran el modelo lingüístico del Estatuto de Autonomía de las *Illes Balears*, y garantizar y favorecer el acceso de las

personas con discapacidad auditiva o visual a los medios de comunicación social y a las nuevas tecnologías. Los miembros del Consejo Audiovisual serán nombrados por el Parlamento de las *Illes Balears* mediante el voto favorable de las tres quintas partes de sus miembros. La composición y las funciones concretas serán desarrolladas por una ley del Parlamento.

Consideraciones finales

A modo de conclusiones podemos efectuar las siguientes consideraciones. Frente a la expansión actual de los medios de comunicación audiovisual de radiodifusión sonora y de televisión y frente a la necesidad de llevar a cabo la regulación administrativa de los contenidos audiovisuales, en el sentido de ordenar, controlar y supervisar el respeto de los derechos y el cumplimiento de los principios y obligaciones y de ponderar los intereses en presencia con independencia, objetividad y equidad, se constata que solamente cuatro comunidades autónomas han creado y mantenido consejos audiovisuales, con un diferente alcance y configuración.

En un planteamiento tímido de intervención especializada se sitúa la apuesta por la creación de un órgano colegiado de composición plural, adscrito a la administración autonómica, sin personalidad jurídica propia y con funciones limitadas relativas al informe, asesoramiento y arbitraje. A este perfil responde el Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y del Audiovisual de Galicia, además de los ya suprimidos Consejo Audiovisual y Comisión Técnica Audiovisual de la Comunidad de Madrid.

Las Comunidades Autónomas de Cataluña, Navarra y Andalucía han optado, en sintonía con los modelos presentes en un gran número de países europeos, por la creación de sendas autoridades reguladoras independientes con importantes funciones y dotadas de potestades administrativas para llevarlas a cabo. El Consejo del Audiovisual de Cataluña fue tomado como modelo de referencia en la creación posterior del Consejo Audiovisual de Navarra y del Consejo Audiovisual de Andalucía, y después de un período de cierta coincidencia en las funciones y facultades de los tres consejos, la capacidad de intervención del CAC ha sido claramente fortalecida por la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña. La confianza depositada en estas autoridades, reflejada en sus amplias atribuciones, en sus potentes facultades y en los elevados recursos económicos puestos a su disposición, solamente se verá recompensada si actúan realmente con independencia y si se les reconoce prestigio, crédito y autoridad a nivel político y social y desde el propio sector de la comunicación audiovisual.

Finalmente, todavía no se ha creado un Consejo estatal de medios audiovisuales, a pesar del reconocimiento doctrinal e institucional prácticamente unánime sobre la necesidad de su implantación y de la evidencia que en la esfera internacional supone su déficit. En el caso de que tanto el Consejo estatal como la Ley general audiovisual lleguen a ser una realidad en el futuro podrán llegar a incidir en el régimen de la intervención administrativa de las comunidades autónomas sobre la prestación de servicios audiovisuales.

Bibliografía

- MILIAN MASSANA, A. (dir.), AMENÓS ÁLAMO, J., CASADO CASADO, L., ORRIOLS SALLÉS, M.A. y PONS CÀNOVAS, F., *El Consell de l'Audiovisual de Catalunya*, Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, 2004.
- ORRIOLS i SALLÉS, M.A. y PONS CÀNOVAS, F., «La futura regulació d'un Consell estatal dels mitjans audiovisuals», *Revista catalana de dret públic*, núm. 34. Monográfico sobre las autoridades de regulación del audiovisual. En curso de publicación.
- PONS CÀNOVAS, F., *Las medidas provisionales en el procedimiento administrativo sancionador*, Marcial Pons, Madrid, 2001.
- TORNOS MAS, J., *Las autoridades de regulación de lo audiovisual*, CAC/Marcial Pons, Madrid, 1999.
- TORNOS MAS, J., «Los organismos reguladores de lo audiovisual», *El régimen jurídico del audiovisual*, Madrid/Barcelona, Marcial Pons/Institut d'Estudis Autònòmics, 2000, pp. 193 a 206.
- TORNOS MAS, J., «Pluralismo y entidades de regulación», *Democracia y medios de comunicación*, IDP/Tirant lo blanch, Valencia, 2002, pp. 213 a 230.
- TORNOS MAS, J., «El Consell de l'Audiovisual de Catalunya», *Revista catalana de dret públic*, núm. 34. Monográfico sobre las autoridades de regulación del audiovisual. En curso de publicación.