

Manuel Menéndez Alzamora
UNIVERSIDAD CARDENAL HERRERA-CEU

EL PARLAMENTO Y LAS AUTORIDADES INDEPENDIENTES DE CONTROL

SUMARIO

- 1 INTRODUCCIÓN.
- 2 LAS AUTORIDADES INDEPENDIENTES DE CONTROL.
- 3 EL CONSELL DEL AUDIOVISUAL DE CATALUNYA: 1. Antecedentes. 2. Regulación: a) *Naturaleza*. b) *Ámbito de actuación*. c) *Composición y Estatuto personal de sus miembros*: c.1) Composición. c.2) Selección. c.3) Requisitos. c.4) Duración del mandato y renovación. c.5) Estatuto personal. d) Principios de actuación y funciones.
- 4 EL PARLAMENTO Y LAS AUTORIDADES INDEPENDIENTES DE CONTROL.

1 INTRODUCCIÓN

Nuestra doctrina, nuestra jurisprudencia constitucional y los propios colectivos profesionales, otorgan al ejercicio profesional del derecho a la información el carácter de piedra angular en la construcción de una opinión pública libre y pluralista. Ese ejercicio de libertad se instituye como pilar imprescindible en la estructura de un estado democrático. La tarea de velar por un ejercicio lo más riguroso posible de la libertad de expresión ha de ser la meta permanente tanto de los poderes públicos, los colectivos profesionales, las empresas de comunicación y los propios ciudadanos consumidores de información.

Si bien son los periodistas quienes ejercitan de manera profesional la libertad de expresión, esa profesionalización no otorga exclusividad. Los medios de comunicación deben estar permanentemente a los intereses de los ciudadanos expresados por ellos mismos.

Más allá de estos mecanismos, los ciudadanos también intervienen en la elaboración y en el control de la producción de los mensajes a través de formas indirectas. Los instrumentos de autocontrol, cuyo ejemplo más paradigmático serían los Consejos de Prensa, son formas mediadas de intervención en la actividad de los medios de comu-

nicación. En este ámbito ya no es el ciudadano quien, de manera individual o grupal, interviene en los procesos comunicativos, sino que se trata de instituciones que representan los intereses colectivos de la opinión pública. Su origen y naturaleza son diversos y abarcan desde aquellos que son creados por los propios medios (Defensor de los Lectores y Estatutos de Redacción), aquellos creados por los medios en colaboración con los destinatarios (Consejos de Prensa) y los creados por órganos políticos de representación general (autoridades de control audiovisual).

2 LAS AUTORIDADES INDEPENDIENTES DE CONTROL. LOS MODELOS FRANCÉS E ITALIANO

El impacto de los medios audiovisuales y el carácter público de su gestión han generado en diferentes países la necesidad de instaurar órganos de control y vigilancia sobre la programación y la gestión de los medios audiovisuales. Analicemos los órganos francés e italiano deteniéndonos fundamentalmente en las funciones. Con posterioridad abordaremos otras cuestiones como la composición y el nombramiento de los miembros.

a) El Conseil Supérieur de l'Audiovisuel de Francia. El Consejo Superior de lo Audiovisual (CSA) francés es el modelo más importantes de los hasta ahora instaurados. Este Consejo Superior de lo Audiovisual tiene sus antecedentes en la Alta Autoridad de la Comunicación Audiovisual (Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle), creada en julio de 1982, y en la Comisión Nacional de la Comunicación y las Libertades (Commission Nationale de la Communication et des Libertés), creada en septiembre de 1986. El CSA nace una ley de ley de 17 de enero de 1989 configurado como «autoridad independiente».

El Consejo está formado por nueve miembros nombrados por decreto presidencial con un mandato de seis años. Tres de sus miembros, entre ellos el presidente, son designados por el Presidente de la República, tres por el Presidente del Senado y los otros tres por el Presidente de la Asamblea Nacional

Las competencias que la ley otorga al CSA son muy amplias y exceden de las funciones meramente consultivas o informativas. Las podemos sistematizar en los siguientes puntos:

- *Competencias en materia de nombramientos.* El CSA nombra a cuatro miembros (incluido el presidente) de los consejos de administración de las radios y las televisiones públicas por un periodo de cinco años. Los nombramientos se corresponden a los consejos de Radio France, Radio France Internationale, Réseau France Outre-mer y France Télévisions (que engloba las sociedades France 2, France 3 y France 5). Además también tiene potestades de nombramiento de miembros de otros órganos e instituciones como el Instituto Nacional del Audiovisual (INA), la Comisión de clasificación de obras cinematográficas o la Agencia Nacional de Frecuencias.
- *Competencias en materia de gestión del espectro radioeléctrico.* El CSA tiene competencias tanto en materia de planificación de las bandas herzianas destinadas a la radiodifusión como en lo relativo a los soportes físicos de distribución de la señal de televisión.
- *Competencias en materia de concesión de frecuencias.* La competencia sobre el espectro radioeléctrico francés está atribuida a las Administraciones del Estado y al CSA. La utilización del espectro radioeléctrico por entes no estatales tiene la consideración de «ocupación privativa del dominio público del Estado» (art. 22). La autorización de esa ocupación es responsabilidad del CSA, órgano que, previo concurso público, otorga las autorizaciones de emisión a las estaciones de radio de gestión privada y a las televisiones privadas nacionales, regionales o locales, tanto de señal terrestre, como las de satélite y cable.
- *Competencias en materia de control de la programación.* El CSA tiene un amplio margen de control sobre la programación de todas las radios y las televisiones, tanto públicas como privadas. Este órgano somete anualmente a su control unas 50.000 horas de programación de las televisiones. Es la función con la que más se identifica socialmente el papel del CSA. El objetivo de este control son:
 - Velar por la salvaguarda de los principios fundamentales.

- Velar por el respeto de las obligaciones de los programadores. Especialmente en lo relativo a:
 - El régimen de difusión de las obras cinematográficas.
 - La contribución de las cadenas al desarrollo de la producción audiovisual y cinematográfica.
 - La protección de la infancia y la adolescencia.
 - La publicidad.
 - La defensa y la promoción de la lengua francesa.
- Velar por el respeto de las reglas de concentración en el ámbito audiovisual.
- *Competencias consultivas.* El CSA tiene un poder consultivo en orden a la emisión de informes que le sean requeridos por diferentes órganos e instituciones del Estado. Especialmente importantes son los informes requeridos por el Gobierno relativos a: los proyectos de ley en materia audiovisual, la definición de las bandas de frecuencia herziana (tanto las de gestión atribuida a las administraciones del Estado como las atribuidas a la competencia del CSA), las normas relativas a la publicidad en radio y televisión o la normas relativas a la difusión de películas y obras audiovisuales.
- *Competencias informativa.* El CSA elabora las memorias anuales de los siguientes entes de gestión de la radio y televisión en Francia:
 - Las sociedades nacionales (Radio France, RFI, France Télévisions, RFO), la cadena codificada Canal+ y las cadenas privadas (TF1 y M6).
 - Las televisiones locales metropolitanas y las emisoras privadas de televisión (en abierto o codificadas) que emiten en los departamentos y territorios de Ultramar.
 - Desde 1994, emite las memorias de las cadenas locales y de cable.
- *Competencias sancionadoras.*

b) La *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* de Italia. La Autoridad para la Garantía de la Comunicación (AGC) fue creada por la Ley 249 de 31 de julio de 1997 y tiene su antecedente en el *Garante per la radiodiffusione e l'editoria*, órgano unipersonal creado en 1990, cuyas competencias se centraban en el control externo de la aplicación de las leyes audiovisuales.

La AGC tiene las siguientes competencias en materia de control de la radiotelevisión privada:

- La Comisión para infraestructuras y redes tiene funciones básicamente técnicas, referidas a la asignación nacional de frecuencias y la gestión de los operadores y soportes de la señal.
- La Comisión para servicios y productos tiene funciones relativas al control de contenidos y puede vigilar la adopción de estándares mínimos, la emisión de publicidad, la protección de los menores.
- El Consejo, por último, tiene diversas funciones entre las que se encuentran la de promover investigaciones, proponer intervenciones legislativas al Gobierno o controlar la existencia de posiciones de dominio en el ámbito radiotelevisivo.

3 EL CONSELL AUDIOVISUAL DE CATALUNYA

El Consell Audiovisual de Catalunya es la autoridad independiente de control con más tradición en nuestro marco legislativo. Centramos nuestro interés en el estudio de su naturaleza y mecanismos de funcionamiento sin olvidar que al CAC se han añadido nuevos proyectos de gran interés. Así, a Ley Foral 18/2001, de 5 de julio crea, en su art. 20, el el Consejo Audiovisual de Navarra como «órgano independiente encargado de garantizar y promover el respeto a los valores y principios constitucionales, y en especial, la protección del pluralismo, la juventud y la infancia» (art. 20.1). Igualmente garantiza los derechos de los usuarios de la comunicación social y vela «por la trans-

parencia 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» (art. 20.2). Pero volvamos al Consell Audiovisual de Catalunya.

1. ANTECEDENTES. Los antecedentes se remontan a la Ley 8/1996, de 5 de julio, de regulación de la programación audiovisual distribuida por cable que crea el denominado Consell Audiovisual de Catalunya (CAC), posteriormente regulado por el Decreto 3/1997, de 3 de enero y el Decreto 222/1998, de 30 de julio.

En diciembre de 1999 se desarrolla en el Parlamento de Catalunya un debate sobre los medios de comunicación públicos de Cataluña. En la resolución aprobada tras su conclusión se apuntan las deficiencias del marco legal vigente regulador de los medios audiovisuales públicos. Se toma el acuerdo de reformar la ley del CAC, convirtiendo esta institución en un ente público independiente, con personalidad jurídica propia y plena autonomía orgánica, funcional y financiera para que se convierta en una autoridad reguladora del sistema audiovisual en la Comunidad Autónoma. Junto con este acuerdo relativo al CAC, se decide la reforma de la Corporación Catalana de Radio y Televisión (CCRTV). Para la reforma del CAC se concede un plazo máximo de cuatro meses, mientras que para la nueva ley que regulará la CCRTV se otorga un plazo de seis meses.

2. REGULACIÓN. Siguiendo los plazos previstos, la Comisión de Control Parlamentario de la actuación de la Corporación Catalana de Radio y Televisión y de las empresas filiales, elabora una Proposición de Ley del Consell Audiovisual de Cataluña fechada el 12 de abril de 2000. El texto definitivo queda configurado en la Ley 2/2000, de 4 de mayo, del Consell del Audiovisual de Cataluña. Los aspectos fundamentales de la regulación los ordenamos de la siguiente manera:
 - a) NATURALEZA. El CAC viene definido como «un ente público de carácter institucional» que se constituye como «autoridad independiente dotada de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, tanto en el ámbito público como en el privado» y que, por tanto, «actúa con plena independencia de las administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones» (art. 1).

- b) **ÁMBITO DE ACTUACIÓN.** La ley prevé como ámbito natural para el ejercicio de las funciones del CAC el de «comunicación audiovisual directamente gestionada por la Generalitat en régimen de concesión o de habilitación, sea cual sea la forma de emisión y la tecnología empleada» (art. 2). Como un segundo supuesto aparece el de «las emisiones específicas para Cataluña y otros supuestos que, por aplicación de la normativa vigente estén sometidos al ámbito de la gestión y tutela de la Generalitat» (art. 2).
- c) **COMPOSICIÓN Y ESTATUTO PERSONAL DE SUS MIEMBROS.** Sin duda este es, junto con las funciones atribuidas al órgano, uno de los dos principales elementos que debemos destacar de la regulación jurídica de este órgano.
- c.1) *Composición.* El CAC se compone de diez miembros. La Proposición de Ley del Consell Audiovisual de Cataluña de 12 de abril de 2000 establecía una composición de nueve miembros. Recordemos que el CSA francés se compone de nueve miembros y que la AGC italiana se compone de un Presidente y ocho miembros.
- c.2) *Selección.* Si en el momento de definir la naturaleza del órgano se sitúa la idea clave de la independencia, debemos pensar que el mecanismo de selección de sus componentes deviene en elemento esencial de la institución. Destacamos dos grandes opciones a la hora de abordar el mecanismo de selección. La primera otorga el peso específico de la selección al Parlamento y exige una mayoría cualificada para la aprobación definitiva de los candidatos. La segunda opción hace intervenir al poder ejecutivo, concediendo la posibilidad de que el Gobierno seleccione parte de los miembros de la institución. La primera opción parece dar más garantías de independencia al impedir la mediación del Gobierno y situar en la sede parlamentaria el núcleo del proceso selectivo.

La selección de los miembros que componen los principales modelos de autoridades de control nunca recae de manera exclusiva en la institución parlamentaria. Así, en el CSA francés, tres miembros son designados por el presidente de la República (que nombra al presidente del órgano), tres lo son por el presidente de la Asamblea Nacional y tres por el presidente del Senado.

En el caso de la AGC italiana su presidente es nombrado por el Presidente de la República, a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros, y sus ocho miembros son

elegidos a partes iguales por el Senado y por la Cámara de Diputados. Junto con el Presidente, la Autoridad tiene tres órganos: La Comisión para infraestructuras y redes, la Comisión para servicios y productos y el Consejo.

La fórmula suele tener, por tanto, un carácter mixto.

En el caso del CAC diferenciamos tres posibilidades:

- 1) El antiguo CAC regulado en la Ley 8/1996, de 5 de julio, estaba compuesto por un presidente y doce vocales nombrados entre personas de reconocida competencia técnica y profesional, más un secretario, con voz, pero sin voto. El Presidente y cuatro vocales eran nombrados por el Gobierno, cuatro vocales por el Parlamento y cuatro por la entidades representativas de los municipios.
- 2) La Proposición de Ley del Consell Audiovisual de Catalunya de 12 de abril de 2000 establecía una composición de nueve miembros, cinco elegidos por el Parlamento, tres por el Gobierno, y el presidente elegido por Gobierno.
- 3) Ley 2/2000, de 4 de mayo, del Consell del Audiovisual de Catalunya propone diez miembros, nueve elegidos por el Parlamento a propuesta, como mínimo, de tres grupos parlamentarios, por una mayoría de dos tercios. El Presidente es propuesto y nombrado por el Gobierno después de escuchar la opinión mayoritaria de los nueve miembros elegidos por el Parlamento.

La tercera opción, la de la Ley 2/2000, de 4 de mayo, ofrece mayor garantía de independencia que la originariamente establecida en la Proposición de Ley.

- c.3) *Requisitos*. La Ley 2/2000, de 4 de mayo, establece en su art. 4.2 tres requisitos: a) «Prestigio reconocido y contrastado»; b) «Experiencia profesional en el sector audiovisual», y c) personas que ofrezcan «garantías plenas de independencia».

Comparativamente comprobamos que los miembros de CSA francés no deben tener más de sesenta y cinco años. La ley no exige ninguna cualidad personal o cualificación profesional para ser nombrado, aunque si repasamos la lista de sus componentes encontramos periodistas, sociólogos, profesores de universidad...

- c.4) *Duración del mandato y renovación.* El mandato es de seis años. Cada dos años se renueva un tercio. Los miembros de CAC no pueden renovar el mandato. El presidente se renueva cada seis años.

Los miembros de CSA francés son nombrados por un periodo máximo de seis años no renovable. El CSA se renueva por tercios cada dos años.

- c.5) *Estatuto personal.* Los principios que rigen el estatuto personal hacen referencia a tres cuestiones principales.

1) Dedicación exclusiva al cargo.

2) El régimen de incompatibilidades coincide con el de los altos cargos de la Administración de la Generalitat Catalana. Además la pertenencia al CAC es incompatible con: ser miembro del Parlament o del Gobierno de Cataluña; desempeñar cualquier cargo de elección o designación política; el desarrollo de actividades en las administraciones públicas, y el ejercicio de funciones de dirección o ejecutivas en partidos políticos, organizaciones sindicales o empresariales.

3) Pérdida de la condición de miembros del CAC. La nominación tiene carácter irrevocable. Las causas del cese son: a) la expiración del mandato; b) la renuncia o el traspaso; c) la incapacidad permanente para el ejercicio del cargo, la incompatibilidad sobreviniente o la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos, y d) la condena en sentencia firme por delito doloso.

El art. 5 de la Ley 86-1067 de 30 de septiembre de 1986 relativa a la libertad de comunicación, establece que la función de miembro del CSA es incompatible con «todo mandato electivo, todo empleo público y toda actividad profesional». La legislación francesa obliga a los miembros del CSA a abstenerse de adoptar una «posición pública» sobre las cuestiones que ha conocido o que son susceptibles de ser conocidas por el CSA, tanto mientras dura su mandato, como durante el periodo de un año a contar desde la cesación de sus funciones.

El estatuto personal de los miembros del CSA francés obliga, tanto a los miembros del Consejo como a los agentes de mismo, a mantener el secreto profesional respecto a los actos y actividades de las que tengan conocimiento en razón de sus funciones.

- d) PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN Y FUNCIONES. Los miembros del CAC actúan con «plena independencia y neutralidad y no están sometidos a ninguna instrucción o indicación en el ejercicio de sus funciones» (art. 6.1 Ley 2/2000)

Las funciones las clasificamos, según nuestro criterio, de la siguiente manera.

- I. *Funciones consultivas* (art. 10 Ley 2/2000). El CAC actúa principalmente como órgano consultivo. Los informes que elabora pueden ser de dos tipos:

I.a) Informes no preceptivos.

— El CAC emite informe previo en relación con los proyectos y las disposiciones generales relativas al sector audiovisual y sus modificaciones.

— Igualmente elabora informes y dictámenes a iniciativa propia o a instancia del Parlamento o el Gobierno de Cataluña.

I.b) Informes preceptivos.

— Informa preceptivamente sobre la propuesta de pliego de condiciones formulada por el Govern con carácter previo a la convocatoria de cada concurso de adjudicación de concesiones.

— Informa preceptivamente sobre la composición accionarial de los licitadores en las propuestas presentadas en los concursos para otorgar concesiones para la gestión de emisoras de radiodifusión o televisión. El objeto de este informe es garantizar el pluralismo y la libre competencia en el sector, previniendo las situaciones de concentración y el abuso de la posición dominante.

— Informa preceptivamente sobre las peticiones de renovación de las concesiones.

— Informa preceptivamente sobre los expedientes de modificación del capital social de las empresas titulares de las concesiones.

— Informa preceptivamente los expedientes de transmisión de las concesiones. La fi-

nalidad en estos dos últimos casos, además de la ya apuntada relativa a impedir la concentración de medios, es la de preservar la pluralidad lingüística y cultural.

A fin de poder llevar a cabo esta labor, el CAC tiene potestad para obtener de los operadores de servicios toda la información que les sea requerida.

El CSA francés rinde sus funciones informativas en sede parlamentaria a través de un mecanismo de gran interés. El art. 13 de la Ley 86-1067 de 30 de septiembre de 1986 relativa a la libertad de comunicación, establece que dicho órgano comunicará cada mes a los presidentes de cada asamblea y a los responsables de los diferentes partidos políticos representados en el Parlamento, los tiempos de intervención de las personalidades políticas en los informativos, los telediarios, y en las demás emisiones de programas.

II. *Funciones de vigilancia y control.* Este tipo de tareas se asocia a todos los órganos de control audiovisual.

- Velar por el cumplimiento de la normativa reguladora del sector audiovisual y los principios que la informan, especialmente en lo relativo al principio de pluralismo político, social, religioso, cultural y de pensamiento.
- Velar por la pluralidad lingüística y cultural en conjunto del sistema audiovisual en Cataluña. Especialmente en relación con la legislación sobre preservación y normalización de la lengua y la cultura catalana y el aranés.
- Velar por el cumplimiento de la legislación en materia de publicidad, en lo referido a los contenidos y a las modalidades de emisión publicitaria, como el patrocinio y la televenta.
- Asegurar el cumplimiento y la observancia de la Ley 8/1995, de 27 de julio, de atención y protección de los niños y los adolescentes y modificación de la Ley 37/1991, de 30 de diciembre, sobre medidas de protección de los menores desamparados y de la adopción.
- Velar por el cumplimiento de la normativa de la Unión Europea, especialmente en

los relativo al ámbito de la Directiva Televisión sin fronteras y a los tratados internacionales relativos a medios de comunicación audiovisual.

— El art. 10.q de la Ley 2/2000 establece la función garantista más genérica al encomendar al CAC la tarea de: «Garantizar el cumplimiento de las misiones de servicio público asignadas a los medios de comunicación audiovisuales de gestión pública».

Para desarrollar su actividad de control y vigilancia, el CAC necesita de una cierta potestad; es decir, de la facultad de ejercitar acciones que comportan el ejercicio de un cierto poder y permiten que el CAC pueda compeler a terceros a realizar determinadas acciones o a dejar de cometer otras. Anotemos una cierta confusión que se produce al analizar con detenimiento las funciones del CAC establecidas en el art. 10 de la Ley 2/2000, de 4 de mayo, puesto que en la enumeración de las funciones del CAC allí contenida, se incluyen algunas funciones potestativas que deben conceptuarse como instrumentos para mejor cumplir sus funciones primarias. Estos instrumentos de acción están desarrollados con mayor detalle en el Estatuto del CAC. El esquema de los mismos es el siguiente.

a) Las «instrucciones generales»: El art. 32 del Estatuto del CAC le faculta para adoptar «instrucciones generales» de carácter vinculante. Estas instrucciones están destinadas a los operadores a fin de garantizar el cumplimiento de la legislación vigente en el ámbito de sus competencias. Del procedimiento de elaboración de las instrucciones debe destacarse su carácter contradictorio puesto que en su elaboración «habrán de ser escuchados los sectores afectados» (art. 32.3 Estatuto CAC). El proyecto de instrucción deberá someterse a información pública durante un plazo de quince días hábiles. Las instrucciones se publican íntegramente en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, paso previo a la producción de los plenos efectos de las mismas.

b) Las «decisiones»: La naturaleza jurídica de las decisiones las hace «vinculantes y obligatorias» para sus destinatarios (art. 32.3 Estatuto CAC). El origen de las decisiones se encuentra en las «quejas formuladas por los usuarios de los servicios de comunicación audiovisual» (art. 30.b Estatuto CAC). No obstante, el art. 33.2 Estatuto CAC amplía esta legitimación activa al otorgar la capacidad para elevar una queja al CAC a «cualquier persona física o jurídica». Ni la Ley ni el Estatuto del CAC hacen referencia a los fundamentos de este tipo de reclamaciones externas, aunque las posibilidades que se presentan son básicamente las siguientes:

- Quejas relacionadas con los ámbitos de control que tiene atribuido el CAC en el art. 10 de la Ley 2/2000, de 4 de mayo. En este caso, los usuarios colaborarían con la institución en el descubrimiento y seguimiento de las infracciones o los incumplimientos por parte de los operadores audiovisuales.
- Quejas relacionadas con los otros ámbitos de la actividad audiovisual no estrictamente encomendados a la acción de vigilancia y control del CAC.
- Quejas relativas al propio comportamiento del CAC en el ejercicio de sus funciones.

c) «Procedimientos sancionadores»: Las funciones potestativas conducen en su faceta más extrema a la capacidad directa para sancionar. El artículo 10.g de la Ley 2/2000 que regula las funciones del CAC establece como una de ellas la de: «Incoar y resolver los procedimientos sancionadores por infracciones de la legislación relativa al ámbito audiovisual y al de la publicidad».

El artículo 11 de la Ley 2/2000 establece que el CAC «ejerce la potestad sancionadora que las leyes reguladoras de la comunicación audiovisual y de la publicidad otorgan a la Generalitat en lo referente al ámbito de actuación y las funciones del Consejo establecidas por la presente Ley». De lo prescrito en ambos artículos se deduce que ningún otro órgano de la administración autonómica puede ejercer la potestad sancionadora en los ámbitos de actuación del CAC. En otros términos, la potestad sancionadora de la Generalitat de Catalunya en las materias sobre las que actúa y proyecta sus funciones el CAC está monopolizada por este último órgano.

El procedimiento sancionador se regula bajo los parámetros del procedimiento administrativo común con la matización de que tanto las sanciones muy graves como las que conllevan la suspensión del título habilitante requieren del voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno (art. 34.3 del Estatuto del CAC).

d) Las «medidas necesarias»: El art. 10.m de la Ley del CAC y art. 30.d del Estatuto del CAC facultan al organismo para adoptar medidas necesarias que tengan como fin restablecer los efectos de la difusión o la introducción en la programación o en la publicidad de mensajes o contenidos que atenten contra la dignidad humana y el principio

de igualdad, muy particularmente cuando estos mensajes o contenidos se hubieran difundido en horarios de audiencia de público infantil o juvenil.

Este instrumento tiene como finalidad ser un mecanismo de intervención rápida ante la difusión de un contenidos y mensajes que violen claramente principios fundamentales relativos a la dignidad humana o al principio de igualdad. El sentido último sería no esperar a los más largos periodos que requiere la instrucción formal de una sanción y conceder al organismo de control un margen de actuación presidida por el principio de la rapidez y la eficiencia. Los contenidos audiovisuales, incluidos los publicitarios, impactan en la opinión pública de forma directa, contundente y rápida. El proceso de distribución de los contenidos audiovisuales se diferencia claramente del procedimiento de difusión de los contenidos impresos, el cual, por su propia naturaleza, ocupa un periodo de espacio más extenso y posibilita las medidas de control y posterior intervención. Por el contrario, en el caso de los contenidos audiovisuales, cualquier actuación frente a los mismos se produce necesariamente cuando el hipotético daño ya se ha producido.

La Ley establece que estas medidas necesarias se adoptarán por el CAC «en el marco de las atribuciones reconocidas en esta Ley». Ahora bien, esta potestad de adoptar medidas necesarias se destina expresamente a la intervención sobre los mensajes y los contenidos audiovisuales. Debe plantearse en este punto la necesaria convivencia de esta facultad que se otorga al CAC con la prohibición constitucional de todo tipo de censura previa. De la redacción de la Ley y del Estatuto del CAC parece derivarse que la intervención del organismo de control siempre se realizará a posteriori, así lo entendemos cuando se afirma que la medida se encamina a «restablecer» los efectos negativos de la difusión de este tipo de contenidos y mensajes. Se entiende que estos últimos ya son conocidos por la opinión pública y, en consecuencia, no se puede afirmar que esta facultad suponga una especie de censura previa. No obstante, sí que debe calificarse esta potestad como un tipo de censura a *posteriori* y, en la medida que esto supone una limitación efectiva de los derechos a la libertad de expresión contenidos en el art. 20 CE, debemos exigir el cumplimiento de la obligatoria regulación en una ley orgánica para dotar de encuadre constitucional a esta facultad.

e) La cesación o la rectificación publicitaria: El art. 10.o de la Ley 2/2000 contempla la posibilidad de que el CAC «disponga la cesación o la rectificación de las emisiones

de publicidad ilícita o prohibida, de conformidad con la legislación aplicable y en los supuestos que ésta establece». Recordemos que la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, otorga, en su art. 25.1, la legitimación activa para iniciar la cesación y la rectificación publicitaria a «los órganos administrativos competentes». También gozan de la misma posibilidad las asociaciones de consumidores y usuarios, las personas naturales o jurídicas que resulten afectadas y, en general, quien tenga un derecho subjetivo o un interés legítimo.

Las acciones de cesación y rectificación publicitaria se han enfrentado a un grave problema de legitimación activa desde que la Ley General de Publicidad las reguló en 1988. Los efectos negativos de los mensajes publicitarios de carácter ilícito suelen tener una naturaleza difusa lo que dificulta la concreción de un sujeto dañado que tenga tal nivel de conciencia del daño infringido como para motivarlo a emprender las acciones de cesación y rectificación. Salvo en los casos de daño palmario o de rotunda violación de principios fundamentales -como el respeto a la dignidad humana o la igualdad de los ciudadanos-, el ciudadano, individual o colectivamente organizado, hace un uso escaso de estas vías pre-judiciales.

A lo anterior añadiremos un segundo elemento como es la escasa tradición, cuando no la evidente desconfianza ciudadana, hacia los mecanismos de intervención previos a las vías judiciales ordinarias. Estos mecanismos, como también la posibilidad de la publicidad rectificadora, gozan de una más amplia tradición en el mundo jurídico anglosajón.

Por ello resulta de extraordinaria relevancia que, entre el ciudadano legitimado para ejercer la acción de rectificación o cesación y las vías judiciales (ejercitadas por los mismos ciudadanos, el ministerio fiscal o las administraciones públicas), se inserte la posibilidad de que un órgano de control audiovisual pueda ejercitar estas acciones. Ya no se trata del afectado por la publicidad ilícita, difícil de concretar, como hemos reseñado, por los impactos difusos del mensaje publicitario. Se trata de un órgano de control cuya naturaleza y fines se acoplan plenamente a los fines de las acciones de cesación y rectificación.

f) Instar a otras autoridades reguladoras o a las administraciones públicas con competencias en medios de comunicación audiovisual cuyas emisiones se difundan en Cataluña y no estén sometidas a la autoridad del CAC, para que promuevan la adopción de

las medidas adecuadas ante las conductas contrarias a la legislación relativa a la programación y a la publicidad audiovisual. En este mismo contexto, el CAC puede instar al Ministerio Fiscal a actuar en los casos en los que las conductas detectadas puedan ser susceptibles de sanción penal (art. 10.n Ley del CAC y art. 36 Estatuto del CAC).

- III. *Funciones de fomento y promoción.* Estas funciones están muy próximas, en algunas casos, a las de vigilancia y control. Se trata de funciones de estímulo positivo en áreas determinadas destinadas a los operadores o a las administraciones a fin de impulsar actuaciones concretas. La ley que regula la actividad del CAC no es muy pródiga en este tipo de funciones, quizás pensando en el carácter puramente testimonial al que se reducen habitualmente algunas de estas propuestas. El art. 10.i de la Ley 2/2000 establece como función del CAC: «Promover la adopción de normas de autorregulación del sector audiovisual». El Estatuto del CAC detalla más esta posibilidad al añadir las normas de autorregulación de la publicidad (art. 38 Estatuto del CAC). A este fin, el Estatuto propone que el CAC tiene la posibilidad de «establecer convenios con las entidades interesadas y supervisar la actuación de las instancias de autorregulación que se creen».

Las autoridades de control audiovisual deben cumplir una relevante función en el ámbito de la denominada autorregulación. El control judicial sobre la actividad de los medios audiovisuales tiene eficacia en lo relativo a su estatuto jurídico y al cumplimiento de la regulación de los aspectos técnicos de la actividad audiovisual. Añadamos también, en lo relativo al tema más delicado de los contenidos y los mensajes, que el control judicial resulta imprescindible cuando se producen claros atentados a los principios constitucionales que regulan la libertad de expresión.

Afirmado lo anterior, observamos que las vías procesales se ejercitan con mayor dificultad cuando se trata de evaluar si el sentido de la programación y los contenidos están orientado a cumplir los fines de un servicio público. Estos últimos son los territorios propios de la autorregulación, que implica que los medios, más allá del control de legalidad que se pueda realizar sobre los contenidos, se comprometan a cumplir un estándar de calidad y de respeto a los fines que debe cumplir todo medio que presta un servicio público, de manera directa o indirecta.

Ahora bien, siendo necesaria la eficacia de la autorregulación en materia audiovisual, nuestra experiencia en este ámbito presidida por la sensación de fracaso. Valga el

ejemplo de los diferentes intentos de autorregulación de las televisiones, públicas y privadas, españolas como el abordado para proteger al público infantil.

El régimen de funciones atribuidas al CAC lo configura como un órgano de control audiovisual diferente al modelo planteado por el CSA francés. La divergencia en las competencias se centra en dos potestades relevantes que tiene otorgadas el CSA, mientras que en el caso del CAC están bajo la acción potestativa de otros órganos de la Administración. Estas funciones son las siguientes:

- a)* En primer término, el órgano de control audiovisual francés tiene las competencias fundamentales para autorizar y conceder el uso de las frecuencias por los operadores de radio y televisión. El modelo francés es parecido al español en el sentido de que las frecuencias radioeléctricas son un dominio público del Estado, cuyo uso se puede ejercitar directamente a través de medios de comunicación públicos o, indirectamente, a través de la autorización concedida al medio privado correspondiente. El CSA tiene potestad directa sobre el uso de las banda de frecuencia herzianas: especifica las condiciones técnicas de uso del espectro radioeléctrico, autoriza el uso de las bandas de frecuencias e interviene directamente en el procedimiento de concesión de estas frecuencias. En el ámbito de los servicios de televisión por vía herziana terrestre en modo analógico, el CSA autoriza el uso de las frecuencias. Por lo que respecta a la radiodifusión sonora y a la televisión por satélite, el CSA autoriza igualmente el uso de las frecuencias.
- b)* En segundo lugar, el órgano de control audiovisual francés tiene otorgada una fuerte capacidad sancionadora, en directa consonancia con el rango de las potestades antes mencionadas. El art. 42.1 de la Ley 86-1067 de 30 de septiembre de 1986 relativa a la libertad de comunicación, establece que cuando un operador de un servicio de radiodifusión o televisión incumple las funciones que le han sido autorizadas, el CSA puede sancionar con la suspensión de la autorización o de una parte del programa por un mes, con la reducción de la duración de la autorización dentro del límite de un año, con una sanción pecuniaria o con la retirada de la autorización.
- c)* En tercer lugar, el órgano de control audiovisual francés tiene competencias directas en el proceso de designación de los miembros de los órganos de gobierno de las radios y las televisiones públicas.
- d)* Por último, el CSA tiene potestades directas de control sobre la programación.

4 EL PARLAMENTO Y LAS AUTORIDADES INDEPENDIENTES DE CONTROL

Las autoridades independientes de control (AIC) tienen una existencia profundamente vinculada a las funciones parlamentarias. De hecho, las funciones de estas AIC en los lugares en donde no existen son asumidas parcialmente por los parlamentos; así el caso del control de los medios de comunicación públicos de la Comunidad valenciana en las Cortes valencianas

El Parlamento desempeña una doble tarea para asegurar el funcionamiento de las autoridades independientes de control. Esta doble función es la siguiente:

A) La elección de parte de los miembros de estos órganos se realiza en sede parlamentaria. Ya hemos analizado como esto es una pauta que se lleva a cabo en los modelos que hemos estudiado. La elección por el Parlamento de los componentes de dichos órganos es una garantía de representatividad y de neutralidad.

B) Las funciones del Parlamento no desaparecen con el nombramiento de los miembros, sino que la vida de la AIC debe correr en paralelo a la del propio Parlamento. Este debe ser la sede natural donde la AIC rinda cuentas sobre su gestión y sea interpelada sobre sus líneas de actuación. Ahora bien, si la AIC no tiene potestades importantes en algunos campos concretos, la acción del Parlamento, consecuentemente, queda también diluida. Pongamos un ejemplo, como acabamos de revisar las funciones del CAC, en orden al control efectivo de la programación o en el proceso de designación de los miembros que componen los órganos de gobiernos de los medios públicos, son sensiblemente inferiores a las que posee su órgano homólogo francés. Por tanto, a menor nivel de competencias de la AIC, menor intensidad del Parlamento en sus funciones de control y seguimiento de las actividades de la AIC.