

# La modificación de la ley de Televisión sin Fronteras

**Celeste Gay Fuentes** Profesora Titular de Dret Administratiu. Universidad Complutense de Madrid.

## ■ La modificación de la ley de Televisión sin Fronteras

Este artículo comenta la modificación de la ley 25/1994, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico la directiva sobre Televisión sin Fronteras de 1989. La ley se ocupa de regular, básicamente, tres materias: la publicidad comercial por televisión, las cuotas de programación de obras europeas y la protección de los menores frente a la programación televisiva y la publicidad. La autora estima positivos la mayoría de los cambios que se introducen en la misma.

## ■ Change to the Television sans Frontières law

This article is a commentary on the change to Law 25/1994 which incorporated the 1989 Directive on Television sans Frontières into law. The law basically seeks to regulate three areas: commercial advertising on television; programming quotas for European works; and the protection of minors with regard to television programming and advertising. The author considers that most of the changes made are positive.

## ■ La modification de la loi de Télévision sans Frontières

Cet article commente la modification de la Loi 25/1994 par laquelle la Directive sur la Télévision sans Frontières de 1989 est incorporée au système juridique. La Loi s'occupe de réguler pour l'essentiel trois matières: la publicité commerciale à la télévision; les quotas de programmation des œuvres européennes; et la protection des mineurs face à la programmation télévisuelle et à la publicité. L'auteur considère comme positifs la majorité des changements qui sont introduits.

## La modificación de la Ley 25/1994 de 12 de julio

El objeto de estas líneas es comentar la modificación de la Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorporó a nuestro ordenamiento jurídico la denominada Directiva sobre Televisión sin Fronteras. Dicha Directiva, que como se sabe, es la pieza central de la política comunitaria en materia audiovisual, fue aprobada en el año 1989 y ha sido posteriormente reformada en junio de 1997. La Directiva de reforma aprobada en 1997 otorgaba a los Estados miembros de la Unión un plazo de dieciocho meses para su incorporación a los respectivos ordenamientos nacionales. España por lo tanto ha agotado con creces dicho plazo. Sin embargo, la modificación de la Ley 25/1994 no viene únicamente impulsada por la necesidad de acomodar la Ley a la reforma de la Directiva operada en 1997, sino también por la necesidad de clarificar, corregir y actualizar algunos aspectos de la Ley de 1994.

La importancia de esta Ley es de sobras conocida. Dentro de la jungla normativa en que se ha convertido la ordenación de la televisión en nuestro país es la única norma que establece obligaciones de contenido o de programación para las emisoras. La Ley se ocupa de regular básicamente tres materias: la publicidad comercial por televisión, el establecimiento de cuotas de programación de obras europeas y la protección de los menores frente a la programación televisiva en general y la publicidad en particular. Junto a estas normas, que responden a objetivos diversos –la protección de los usuarios y fomentar el desarrollo de la industria europea de productos audiovisuales– la Ley contiene también disposiciones tendentes a garantizar la libertad de recepción y de retransmisión de las emisiones televisivas procedentes de otros Estados miembros de la Unión Europea.

Con carácter general puede concluirse que la modificación de la Ley no altera sustancialmente su

contenido, pero sí introduce algunos cambios de importancia, que en su mayoría son positivos desde mi punto de vista, salvo en lo referente a la regulación del tiempo máximo permitido de publicidad comercial, que experimenta un aumento sustancial y con la excepción también de las críticas que de forma más global recogeré al final de este comentario. Pero veamos concretamente cuáles son los principales cambios introducidos.

## 1 El ámbito de aplicación de la Ley

Experimenta, en primer lugar, una sustancial modificación el artículo 2º de la Ley, que contempla su ámbito de aplicación. En la redacción de 1994 el asunto se trataba de forma excesivamente parca: «la presente Ley se aplica a las emisiones que se realicen desde el territorio español por las entidades que presten directa o indirectamente el servicio público de televisión». Varias razones aconsejaban cambiar esa definición del ámbito de aplicación. Como puede observarse, en la redacción inicial se adoptaba un criterio de carácter técnico para establecer el alcance de la ley —el lugar desde el cual se realizaran las emisiones—, mientras que en la reforma de la Directiva de televisión sin fronteras operada en 1997 se propone ya con absoluta claridad que el criterio principal para determinar la competencia de los Estados miembros sobre las emisiones de televisión es el criterio económico del lugar donde se encuentre establecido el operador de televisión. Además, al definirse en la Ley su ámbito de aplicación con relación al concepto de servicio público, no todas las emisiones realizadas desde el territorio del Estado español se consideraban sometidas a la Ley, sino únicamente las de aquellos operadores de televisión públicos o que hubieran obtenido una concesión de gestión indirecta del servicio público de televisión, omitiendo pues toda referencia a la aplicación de la Ley a las emisiones realizadas por operadores establecidos en un país no miembro de la Unión Europea y técnicamente dependientes del Estado español, aunque no sometidas a concesión administrativa. Por último, si bien en 1994 todas las modalidades de televisión eran consideradas servicio público, posteriormente la televisión por satélite perdió dicha calificación

y todavía hoy se debate si la televisión por cable debe o no considerarse gestión de un servicio público.

En consecuencia, ahora el artículo 2º adopta una redacción mucho más compleja, que perfila con claridad el ámbito de aplicación de la Ley o si se prefiere, la competencia española sobre emisiones de televisión, puesto que ahora ya la definición del ámbito de aplicación no se contempla como una cuestión meramente interna, sino que late la problemática comunitaria de perfilar con precisión qué Estado es competente en cada caso para evitar situaciones de doble control sobre una misma emisión o por el contrario, lagunas de competencia estatal, de modo que algunas emisiones puedan escapar a la aplicación de las normas establecidas por la Directiva sobre televisión sin fronteras.

El artículo 2º señala ahora que «Esta Ley se aplica a las emisiones de televisión realizadas por los operadores de televisión establecidos en España, o que, no estando bajo la jurisdicción de ningún país miembro de la Unión Europea, se encuentren en alguno de los supuestos contemplados en el apartado tercero». Es decir, ahora ya el ámbito de aplicación se define sin referencia al concepto, cada vez más exiguo, de servicio público y tomando como elemento central el criterio de establecimiento. El apartado segundo de esta disposición precisa los criterios que deben ser tomados en consideración para determinar cuándo un operador se encuentra establecido en España, reproduciéndose casi literalmente los criterios establecidos en la Directiva de 1997. Por último, el apartado 3º, en base a criterios de carácter técnico, determina los casos en que se consideran bajo jurisdicción española las emisiones de televisión realizadas por operadores de televisión establecidos en un país no miembro de la Unión Europea.

Parcialmente fuera del ámbito de aplicación quedan, tal y como se recogía en la Ley de 1994, las emisiones de televisión destinadas exclusivamente a ser captadas en el territorio de estados que no sean miembros de la Unión Europea, a las que sólo se les aplican las disposiciones de la Ley referentes a la protección de menores y las normas básicas sobre publicidad ilícita y prohibida. También quedan parcialmente al margen de la aplicación de la Ley,

las emisiones de televisión de cobertura local que no formen parte de una red nacional, a las que no se imponen las obligaciones relativas a las cuotas de fomento de las obras audiovisuales europeas, con la salvedad de la facultad que tienen las Comunidades Autónomas de imponer cuotas de ese tipo a las televisiones locales dependientes de su competencia con el objetivo de promover la producción audiovisual en lengua propia. Se plantea por lo tanto la duda de qué se entiende por «televisiones de cobertura local que no formen parte de una red local», especialmente en el sector de la televisión por cable. El artículo 12, apartado 1, de la Ley de Telecomunicaciones por Cable, que se deroga ahora, disponía la aplicación de la normativa sobre publicidad y patrocinio contenida en la Ley 25/94 a los canales que alcanzaran determinados porcentajes de hogares abonados en el territorio nacional o de una Comunidad Autónoma. La derogación de este artículo supone, por un lado, que ahora no existen criterios claros para determinar el carácter local de un canal de televisión por cable, y por otro lado, que no se distingue ya en función de la cobertura para la aplicación de las normas sobre publicidad, que deberán ser respetadas por todos los operadores de televisión con independencia de la cobertura que alcancen.

En la modificación de la Ley, por último, se clarifica la aplicación de todas sus disposiciones a las nuevas modalidades de televisión por pago. Por un lado, al derogarse el artículo 7º de la Ley 37/1995, de 12 de diciembre, de Telecomunicaciones por Satélite, que distinguía entre emisiones codificadas y emisiones en abierto, señalando que únicamente las segundas se encontraban sometidas a la Ley 25/1994. Además el artículo 7.2. de la Ley modificada establece que «en los servicios de pago para las emisiones de televisión de un operador que se contraten de forma conjunta e inseparable dentro de una determinada oferta, las disposiciones de los citados artículos (que tratan sobre cuotas de programación de obras europeas) se aplicarán a su tiempo total de emisión». Aunque pueden plantearse algunos problemas de interpretación respecto a este artículo, parece clara la voluntad del legislador de aplicar la totalidad

de las disposiciones de la Ley a los servicios de televisión de acceso condicional.

En este sentido hay que interpretar también la disposición adicional quinta de la nueva Ley, introducida a raíz de una enmienda del Senado, que tiene por objetivo establecer un mecanismo elemental de identificación de los responsables de los canales de televisión de acceso condicional en orden a controlar el cumplimiento de la Ley por dichos canales. Se establece, de este modo, que los operadores de servicios de acceso condicional o de redes de telecomunicaciones habilitados para prestar el servicio de difusión de televisión, tienen la obligación de informar sobre «las características de los canales que ofrezcan, indicando si dichos canales son propios o han sido suministrados por un tercero y en este último caso, el responsable editorial de los mismos. Se informará igualmente, de sí se trata de la retransmisión de un canal cuya emisión primaria se está realizando por otra vía, indicando, en ese caso, si el responsable editorial del mismo se encuentra o no bajo la jurisdicción de un Estado miembro de la Unión Europea».

## **2 La libertad de recepción y de retransmisión**

Dentro de las disposiciones generales de la Ley hay que saludar también positivamente la modificación del artículo 4º, que hace referencia a cuestiones de especial relevancia desde el punto de vista del Derecho comunitario y que necesitaban ser adaptadas para respetar el contenido de la Directiva sobre Televisión sin Fronteras así como la jurisprudencia comunitaria. Si en la anterior redacción de la Ley únicamente se garantizaba «la libertad de recepción en el territorio español de emisiones de televisión procedentes de otro Estado miembro de la Unión Europea», ahora se hace referencia también a la libertad de retransmisión de esas mismas emisiones, aspecto que tiene una importancia capital para lograr la libre prestación de servicios de televisión a nivel comunitario y que ha sido resaltado en múltiples ocasiones por el Tribunal de Justicia de Luxemburgo.

Además se suprime la posibilidad de efectuar un control secundario sobre las emisiones procedentes

de otros Estados miembros de la Unión Europea por parte del Estado español, añadido al control que se realiza en el país de establecimiento del operador de televisión, al eliminarse la frase que seguía al reconocimiento de la libertad de recepción «siempre que –las emisiones– sean conformes con las normas comunitarias y la legislación de dicho Estado sobre la materia a que se refiere esta Ley y no interfieran técnicamente las emisiones regulares de las emisiones españolas». De modo que ahora las únicas restricciones que pueden oponerse a las libertades de recepción y de retransmisión son las motivadas por razones de índole técnica, es decir, cuando las emisiones procedentes de otros Estados «interfieran técnicamente las emisiones que realicen regularmente las emisoras española» y de protección de los menores. A esos dos motivos, que figuraban ya en la anterior Ley de 1994, se añade uno nuevo, cuando dichas emisiones «vulneren las normas españolas relativas a materias distintas de las reguladas en esta Ley», margen de apreciación nacional que viene admitiéndose por parte del Tribunal de Justicia de Luxemburgo.

### **3 Las cuotas de fomento de la producción audiovisual europea**

El capítulo II relativo a «la promoción, difusión y producción de determinados programas televisivos», recoge las polémicas cuotas comunitarias de difusión de obras audiovisuales europeas, que no fueron modificadas al final del largo debate que precedió a la reforma de la Directiva en 1997.

La modificación legal de estas disposiciones no venía impuesta por lo tanto por la necesidad de acomodar la regulación española a la normativa comunitaria, pero el legislador ha aprovechado la oportunidad para introducir una nueva cuota de fomento al audiovisual europeo, la denominada cuota de inversión, que se contempla a renglón seguido de la cuota de difusión de obras europeas recogida en el artículo 5, 1, según la cual «los operadores de televisión deberán reservar el 51 por ciento de su tiempo de emisión anual a la difusión de obras audiovisuales europeas». El apartado segundo del artículo 5 señala ahora que «para

el cumplimiento de esta obligación, deberán destinar como mínimo, cada año el 5 por ciento de la cifra total de ingresos devengados durante el ejercicio anterior conforme a su cuenta de explotación, a la financiación de Largometrajes Cinematográficos y Películas para Televisión Europeas».

Sorprende la conexión que se establece entre ambas cuotas, cuando parece claro que la cuota de inversión tiene una autonomía propia. Esta nueva cuota, que no figuraba inicialmente en el Proyecto de Ley presentado por el Gobierno y fue incluida a raíz de las enmiendas presentadas por distintos grupos parlamentario, supone un importante empuje a la política de fomento del audiovisual, que viene en parte a colmar, aunque con criterios diferentes, la previsión contenida en el artículo 5º de la Ley 17/1994, de Protección y Fomento de la Cinematografía.

Se ha resaltado ya la importancia que reviste la introducción en el artículo 7º de la Ley de un apartado a efectos de señalar el modo de computar las cuotas de difusión y de producción de obras europeas en los servicios de televisión de pago, por lo que supone de despejar dudas en orden a la aplicación a los nuevos servicios de televisión de pago de las disposiciones sobre fomento de las obras audiovisuales. Por lo demás hay algunas modificaciones de menor importancia en este capítulo, como las que tienen por objetivo perfilar con mayor precisión el concepto de obras europeas en los casos de coproducción, así como la eliminación del artículo 8º de la Ley de 1994, que establecía una cronología orientativa en la explotación de las obras cinematográficas a través de salas de exhibición cinematográfica, mercado videográfico y televisión. La supresión de esta disposición viene a significar el reconocimiento de que, como se señala en la modificación de la Directiva de 1997, esta materia queda enteramente a la disposición de la libertad contractual entre las partes afectadas.

### **4 La regulación de la publicidad comercial**

Las disposiciones relativas a la publicidad comercial por televisión experimentan varias modificaciones. En primer lugar, el propio concepto de publicidad se matiza ahora, eliminándose el requisito

de la remuneración para considerar que un mensaje es publicitario, e incluyendo en dicho concepto distintas modalidades publicitarias sobre las que no se pronunciaba con claridad la anterior redacción de la Ley. De esta forma se incluyen en el concepto de publicidad, la autopromoción (aunque no se define) y también «cualquier forma de mensaje emitido por cuenta de terceros» para promover determinadas actitudes o comportamientos entre los telespectadores» (dentro de los cuales probablemente haya que incluir lo que en el artículo 13 se denominan «anuncios de servicio público o de carácter benéfico difundidos gratuitamente», que son excluidos de las normas sobre volumen máximo de publicidad comercial pero no del resto de las normas sobre publicidad) y sobre todo la televenta, definida ahora como «la radiodifusión televisiva de ofertas directas al público destinada al suministro de productos o la prestación de servicios, incluidos los bienes inmuebles, los derechos y las obligaciones, a cambio de una remuneración».

Al igual que ocurre en la Directiva comunitaria de 1997, la integración de la televenta en las disposiciones sobre publicidad, provoca cambios abundantes en el articulado de la Ley., con el de someter esta modalidad publicitaria a las normas sobre publicidad ilícita, sobre publicidad de tabaco y de bebidas alcohólicas, de identificación y colocación de la publicidad. Es decir, que tras la modificación, se aplican a la televenta las mismas disposiciones que rigen para los anuncios publicitarios, salvo en lo relativo al tiempo máximo de publicidad permitida, materia en la cual la televenta cuenta con disposiciones específicas.

Las normas sobre identificación de la publicidad también experimentan algunas modificaciones. El propio concepto de publicidad encubierta mejora de redacción, sobre todo en lo relativo a la publicidad realizada en acontecimientos abiertos al público organizados por terceros distintos del operador de televisión. Además, se obliga ahora a identificar los publirreportajes, telepromociones y en general, todas las formas de publicidad distintas de los anuncios televisivos que puedan confundir al espectador sobre su carácter publicitario, mediante

la inclusión permanente y de forma claramente legible, de una transparencia con la indicación de «publicidad». Además, en la misma línea de facilitar la identificación de la publicidad, se prohíbe la emisión de mensajes publicitarios utilizando transparencias u otros tratamientos de la imagen durante el desarrollo del programa, salvo en el caso de emisiones deportivas y dentro de éstos, con determinadas condiciones. No obstante, hubiera sido interesante introducir la regulación del emplazamiento publicitario que proponía algún grupo parlamentario, a efectos de determinar su licitud como práctica publicitaria, frecuentemente utilizadas en la actualidad, pero sometiéndola a determinados requisitos de identificación.

Las denominadas reglas especiales sobre la forma de insertar la publicidad en los diferentes tipos de programas de televisión experimentan mejoras de redacción y alguna novedad de fondo como en el caso de las interrupciones publicitarias en relación a las obras cinematográficas en las que se prohíbe la omisión de títulos de crédito como elemental forma de protección de los derechos morales de los propietarios intelectuales de las mismas. Sin embargo, no se han incorporado las enmiendas planteadas por algunos grupos parlamentarios en orden a equiparar desde la propia Ley y con claridad los largometrajes cinematográficos con las películas realizadas para televisión a efectos de aplicar estas reglas sobre las interrupciones publicitarias. Tampoco prosperó la propuesta de sustituir el término «duración programada», que es la base que se utiliza para determinar el número de interrupciones publicitarias en algunos tipos de programas, y que como se sabe, comprende la duración en sí del programa más el tiempo dedicado a la publicidad, por el término «duración del programa», lo que hubiera llevado a reducir la saturación publicitaria.

Por el contrario, las modificaciones de mayor importancia en materia de publicidad tienen a aumentar considerablemente el tiempo máximo permitido de difusión de publicidad. Si en la regulación anterior la emisión de publicidad no podía superar el 15 por ciento del tiempo diario de emisión y se permitía un 5 por ciento más dedicado a los espacios



de televenta; en el nuevo artículo 13 se regulan de forma independiente los bloques de televenta, de forma que al 15 por ciento de tiempo diario de emisión de anuncios publicitarios, se suma el cinco por ciento de tiempo de emisión que puede destinarse a modalidades de publicidad como anuncios de televenta u otras y además se permite un tope de tres horas diarias dedicadas a los bloques o programas destinados a la televenta. Estos bloques tendrán una duración mínima ininterrumpida de quince minutos y el número máximo de bloques diarios será de ocho. En esta materia se ha seguido la línea trazada por la reforma de la Directiva de 1997, que permite este incremento del tiempo diario de emisión dedicado a la publicidad al regular los bloques de televenta. Sin embargo, la Directiva no obliga a aumentar los umbrales de publicidad permitida, pues admite la facultad de los Estados de establecer normas más estrictas sobre las materias objeto de la armonización comunitaria.

Dentro también del nuevo artículo 13, dedicado al volumen permitido de publicidad, hay que destacar la ambigua regulación de la denominada autopromoción. Aunque en el apartado segundo de este artículo parece conservarse la antigua previsión de limitar el tiempo dedicado a los anuncios publicitarios y de televenta, dentro de cada hora natural, a 12 minutos o a 17 minutos contando los espacios dedicados a la autopromoción, sin embargo el último apartado del artículo 13 concluye que «a efectos de este artículo no tendrán la consideración de publicidad los anuncios de servicio público o de carácter benéfico, difundidos gratuitamente, ni los realizados por el operador de televisión en relación con sus propios programas», previsión que parece entrar en contradicción con el apartado segundo e implicar un nuevo incremento del tiempo que pueden destinar los operadores a publicidad.

Se contemplan también en la Ley modificada los canales dedicados exclusivamente a la televenta y a la autopromoción, interpretando la farragosa redacción de la Directiva de 1997, de modo que a estos canales no les son de aplicación con carácter general las limitaciones de tiempo de publicidad, pero sí, con matices, cuando emitan otro tipo de publicidad

distintas a la televenta o publicidad de terceros (en el caso de las cadenas de autopromoción) seguramente con el objetivo de preservar un nivel de competencia entre televisiones.

Las normas sobre patrocinio mejoran en su redacción aún cuando no registran grandes cambios de fondo. Los más destacados tienden a aumentar nuevamente el tiempo que se permite destinar a publicidad comercial, puesto que la nueva Ley recoge ahora expresamente la posibilidad de que se patrocinen los espacios destinados a información deportiva y meteorológica dentro de los programas informativos y además establece que los periodos de tiempo destinados a identificar el patrocinio televisivo no se cuantificarán a efectos de los tiempos máximos de publicidad previstos en el artículo 13.

Por último, como consecuencia de una enmienda introducida en el Senado, se establece en la nueva Ley con claridad la obligación de los operadores de televisión de adoptar las medidas técnicas necesarias para que no se produzcan incrementos de sonido notoriamente perceptibles en los espacios dedicados a la publicidad, con el objetivo de corregir así una práctica habitual especialmente molesta para los espectadores.

## 5 La protección de los menores

En las disposiciones sobre protección de menores, el legislador ha incorporado todas las propuestas que surgieron en el proceso de reforma de la Directiva sobre televisión sin fronteras en 1997, incluso aquéllas que no llegaron a incluirse en el texto de la Directiva.

Así, el nuevo artículo 17 mejora sustancialmente las obligaciones de información de los operadores de televisión sobre el material audiovisual que pueda resultar perjudicial para el desarrollo de los menores. Por un lado, a la obligación de emitir los programas susceptibles de perjudicar el desarrollo de los menores entre las veintidós y las seis horas con advertencia sobre su contenido por medios acústicos u ópticos, se añade ahora también que «cuando tales programas se emitan sin codificar, deberán ser identificados mediante la presencia de un símbolo visual durante toda su duración», siendo todo ello de aplicación a los espacios dedicados a la publicidad, la televenta

y la promoción de la propia programación.

Además, con carácter más general, no sólo en referencia a los programas que puedan ser perjudiciales para los menores, se establece la obligación de dar una calificación a los distintos programas según su mayor o menor idoneidad para los menores de edad. Esta disposición, que recoge un instrumento básico de protección de los menores, no hace sino trasladar al campo de la televisión lo que ya era práctica habitual en los mercados de exhibición en salas cinematográficas y videográfico. Sin embargo, la Ley no acaba de perfilar nítidamente el sistema de calificación que reposa en gran parte sobre la iniciativa de los operadores de televisión. Mientras que la calificación de las películas cinematográficas será la que hayan recibido conforme a su normativa específica, el resto de los programas serán calificados por los propios operadores bien individualmente o de forma coordinada, y se prevé únicamente la intervención del Gobierno para dictar la normativa precisa en el caso de que los operadores no lleguen a un acuerdo sobre un sistema uniforme de presentación de las calificaciones.

Estas medidas se complementan con la previsión que de cara al futuro se establece en la disposición adicional cuarta, donde se señala que si el desarrollo técnico lo permite, el gobierno podrá establecer la obligación de incorporar el denominado chip antiviolencia.

También se refuerza la protección de menores frente a la publicidad comercial, al adquirir el artículo 16 de la anterior ley, excesivamente general, una mayor concreción, señalándose ahora que la publicidad no podrá explotar la confianza de los menores en «personas tales como profesionales de programas infantiles o, eventualmente, en personajes de ficción». Por otro lado, se contempla específicamente la publicidad de juguetes, indicándose que «no deberá inducir a error sobre las características de los mismos ni sobre su seguridad, ni tampoco sobre la capacidad y aptitudes necesarias en el niño para utilizar dichos juguetes sin producir daño para sí o a terceros». Hubiera sido deseable, no obstante, que esta norma se hubiera previsto con carácter más general para la publicidad de todo tipo de productos para niños.

La protección de los menores podría haberse reforzado también incluyendo una disposición en la Ley que recogiera lo previsto en la Ley de Telecomunicaciones por Cable en torno a la obligación que tienen los operadores de ofrecer los canales que puedan perjudicar el desarrollo de los menores de forma independiente del paquete básico de programación, extendiendo esa obligación a todos los operadores de servicios de televisión de acceso condicional.

## 6 Otras novedades de interés

La modificación de la Ley se cierra con tres importantes novedades. Una de ellas, recoge el derecho a la información de los espectadores, consistente en «conocer, con antelación suficiente, la programación de televisión», por lo que se prohíbe la denominada contraprogramación, admitiéndose únicamente las modificaciones en la programación anunciada que sean consecuencia de sucesos imprevistos y ajenos al operador de televisión (artículo 18).

Las otras dos modificaciones son resultado de la reforma de la Directiva en 1997. La primera de ellas, que se plasma en la introducción de un nuevo artículo 19, tiene por objetivo incrementar la eficacia de las disposiciones de la Ley, otorgando a todos los nacionales de algún Estado miembro de la Unión Europea que se consideren perjudicados por algún incumplimiento de la Ley, la facultad de presentar denuncia motivada ante el órgano competente para la inspección y control de la entidad supuestamente infractora.

La segunda es consecuencia de la introducción en la Directiva de 1997 de disposiciones en torno a los derechos exclusivos sobre acontecimientos de interés general. La Directiva pretende garantizar el derecho del público a la información, reconociendo la facultad que tienen los Estados miembros de adoptar medidas para evitar que el ejercicio de los derechos exclusivos pueda privar a parte del público de la posibilidad de seguir dichos acontecimientos por televisión. El catálogo de acontecimientos de interés general elaborado por los Estados debe ser comunicado a la Comisión y publicado en el Diario Oficial de la Comunidad para

su conocimiento por todos los Estados miembros, puesto que lo que se pretende en definitiva es el reconocimiento mutuo de los listados establecidos por cada uno de los Estados miembros.

Como consecuencia de estas disposiciones, en la Ley modificada se introduce una disposición adicional en la que se indica que «ningún operador de televisión podrá ejercer los derechos exclusivos que haya adquirido con posterioridad al 30 de julio de 1997, de manera que restrinja los derechos de una parte sustancial del público de otro Estado Miembro de la Unión Europea a su libre acceso, cuando hayan sido considerados de interés general en dicho Estado. Estos derechos tendrán el alcance y contenido que hayan sido reconocidos por la Comisión Europea, mediante cualquier acto o resolución publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas».

## 7 Algunas cuestiones pendientes

La mayor parte de las modificaciones contribuyen a precisar el alcance de las obligaciones recogidas en la Ley, esenciales para el mantenimiento de un cierto nivel de calidad en la programación televisiva acorde con el carácter de actividad de servicio público o de interés general que generalmente se otorga a la televisión en los Estados miembros de la Unión Europea. Sin embargo, son muchas las cuestiones tratadas en la Ley, afectan a importantes intereses culturales y económicos y se encuentran sometidas además a la evolución constante del medio televisivo. Por ello, cierto margen de flexibilidad es necesario en el tratamiento de todos los temas contemplados en la Ley. Pero esa flexibilidad necesaria para adaptar los mandatos legales a la realidad de la televisión no equivale a permisividad en el incumplimiento de una normativa que es fundamental para la protección de los intereses de los ciudadanos. Precisamente la crítica más frecuente que se formula contra esta Ley es que siendo muy detallada y reglamentista, sin embargo es objeto de reiterados y evidentes incumplimientos.

Todo esto nos lleva a plantear, una vez más, la necesidad de que se constituyan de una vez las autoridades administrativas necesarias para el control del cumplimiento de la Ley y su eventual

sanción. Por el contrario, la Ley de 1994 no altera las competencias en materia de inspección y de sanción, que siguen correspondiendo a nivel estatal al Ministerio de Fomento y al Consejo de Ministros y a nivel autonómico, a los órganos que determinen las Comunidades Autónomas.

El debate acerca de la creación de un órgano específico de control sobre los contenidos televisivos se está desarrollando, aunque con lentitud en las Cortes Generales, y no puede en ningún caso entenderse zanjado por la disposición que se introdujo a última hora en el Senado en la modificación de la Ley de 1994, según la cual «por orden del Ministro de Fomento, se desarrollarán la estructura y las funciones de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones». Parece evidente que la Comisión no ofrece los perfiles adecuados para desarrollar la importante labor de seguimiento de las obligaciones establecidas en la Ley que comentamos, ni por sus funciones, centradas en el complejo sector de las telecomunicaciones, ni por su estatuto, que no garantiza la mínima independencia del funcionamiento de la Comisión frente al Gobierno.

Tampoco se resuelve en la modificación de la Ley de 1994, el complejo problema de cómo asegurar el efectivo cumplimiento de las obligaciones de programación por parte de las televisiones de titularidad pública, para las cuales no parece de recibo el sistema de sanciones pecuniarias que establece la Ley. En este sentido, alguna enmienda no incorporada planteaba el cese del Director de las televisiones de titularidad pública y gestión directa ante infracciones graves de la Ley o en su caso, el rescate de la concesión cuando la titularidad fuera pública pero la gestión indirecta. No quiero decir que estas sean las medidas idóneas, pero al menos la enmienda se hacía eco de una problemática que no tiene un tratamiento ajustado en nuestro ordenamiento, no sólo en relación al cumplimiento de las obligaciones que señala la Ley de 1994, sino con carácter general, en orden a asegurar las funciones de servicio público que se encomiendan a las televisiones públicas, las cuales no se encuentran establecidas legalmente y por lo tanto, son de difícil control parlamentario.

En definitiva, lo que se plantea en la resolución



de estas cuestiones pendientes es la propia eficacia de la Ley, que no puede ventilarse, tal y como se hace en la nueva Ley, con una mera elevación de las sanciones económicas en caso

de incumplimiento por parte de los operadores de televisión ni con la previsión general de que los poderes públicos promoverán el desarrollo de organizaciones de autorregulación del sector. **C.G.F.**

---

## Notícies

### **Signatura del Conveni de senyalització de la programació**

El 29 d'abril de 1999 es va signar el Conveni de senyalització de la programació per part de Barcelona Televisió (BTV), la Federació d'Organismes i Entitats de Televisió Local de Catalunya, Canal Local Català, la Federació Pro-Legalització de les Televisions Locals de Catalunya, la Federació de Televisions Municipals de Catalunya i el CAC.

La finalitat de la senyalització és informar als pares i educadors sobre els continguts dels programes de televisió per tal que puguin exercir amb coneixement de causa la seva responsabilitat envers els seus fills, a la vegada que compleix amb la funció de

desenvolupar adequadament les previsions de les normes legals sobre protecció de la joventut i de la infància. Amb la signatura d'aquest Conveni, aquest sistema de senyalització, similar al que funciona a França amb molt èxit, s'aplica per primera vegada a l'Estat espanyol.

Vegeu el text íntegre del Conveni que publiquem en aquest número de Quaderns del CAC (pàg. 82)

### **Lliurament dels XI Premis a la Investigació sobre Comunicació de Masses**

El Centre d'Investigació de la Comunicació, adscrit al CAC, va lliurar els XI Premis a la Investigació sobre comunicació de Masses. Amb

aquest motiu, Adela Cortina, catedràtica d'Ètica i Filosofia Política de la Universitat de València, va pronunciar una conferència sobre «Ètica de l'Empresa Informativa».

Els guardonats d'aquesta onzena edició han estat Carme Farré Pavia, pel treball «Serra d'Or, intel·lectualitat i cultura resistents en el segon franquisme», amb el premi; Antonio Fayos Gardó, pel treball «Derecho a la intimidad y medios de comunicación», amb el primer accésit; i Carmen García Galera, pel treball «Percepción y reacción ante el discurso televisivo: la influencia de la programación violenta en el proceso de socialización infantil», amb el segon accésit. Carme Farré Pavia és profes-

sora del Departament de Periodisme de la Facultat de Ciències de la Comunicació de la UAB; Antonio Fayos Gardó és professor de la Facultat de Ciències Jurídiques i Econòmiques de la Universitat Jaume I de Castelló, i Carmen García Galera és professora del Centro Universitario Francisco de Vitoria de la Universidad Complutense de Madrid.

El jurat, presidit per Wifredo Espina, va estar format per Josep Gifreu i Jaume Guillaumet, de la Universitat Pompeu Fabra; Rosario de Mateo i Manuel Parès i Maicas, de la Universitat Autònoma de Barcelona; Miquel Tresserras, de la Universitat Ramon Llull, i Joaquim Tornos, de la Universitat de Barcelona.