

POLÍTICAS PÚBLICAS EUROPEAS SOBRE MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y PRÁCTICAS REGULATORIAS: LA SITUACIÓN EN ESPAÑA¹

El presente texto es una traducción adaptada y actualizada del *Background Information Report* (BIR, en sus siglas en inglés), el primer documento público realizado en el ámbito del proyecto de investigación europeo MEDIADEM (*Revisión de las políticas europeas sobre medios de comunicación: Evaluación y exigencia de medios libres e independientes en las democracias europeas*: FP7-SSH-2009-A, núm. 244365, <http://www.mediadem.eliamep.gr>). Publicado en su versión original en inglés en el sitio de Internet del proyecto en Octubre de 2010 - junto a sus homólogos del resto de países participantes -, representa un primer acercamiento a la situación de los medios de comunicación en España, descrita con sus peculiaridades políticas, económicas, culturales y sociales. Se ha dado amplio espacio al recorrido histórico de los medios de comunicación, debido a la importancia que las vicisitudes pasadas mantienen en la situación actual. Ello es así, en especial, durante el periodo de la dictadura franquista y la transición hacia la democracia, momento en el que los principales medios de comunicación (prensa, radio y televisión) desarrollaron sus características fundamentales, algunas de las cuales perviven a día de hoy. El enfoque es básicamente de políticas públicas y de Derecho de la comunicación y la información. Se abunda en las prácticas regulatorias y se proporcionan también datos sobre la estructura de los medios, su difusión y sus características, sin perder de vista que la óptica es la democracia y las libertades, en especial las de expresión e información.

En las conclusiones, se han subrayado los problemas fundamentales a los que se enfrenta España, como los efectos de la Ley General de Comunicación Audiovisual, el decepcionante (hasta ahora) desarrollo de la TDT, la rápida difusión de las nuevas tecnologías y los desafíos que plantea Internet en ámbitos como la igualdad de acceso, la neutralidad y la transparencia. Además, se señala la encrucijada en la que se encuentra el periodismo, que ha de enfrentarse a la digitalización y al libre acceso a los contenidos, con las consecuentes transformaciones de la industria y de la misma profesión. Entre las asignaturas pendientes en nuestro país se encuentra la alfabetización mediática, una de las principales debilidades de las políticas públicas españolas en materia de comunicación.

Este informe no pretende ser un documento exhaustivo sobre el estado de la cuestión de la política de medios en España, sino una instantánea a modo de síntesis de la situación. El objetivo es que resulte útil también a lectores menos expertos, en especial a quienes no conocen la realidad española, y que sirva de punto de partida para la segunda fase del proyecto de investigación, actualmente en curso. En esta segunda fase se están abordando las dinámicas y la aplicación práctica de las políticas de medios de comunicación en España. Para ello, se profundiza en cuestiones específicas, como los actores que participan en las políticas españolas de comunicación, su poder e influencia, así como el nivel y el modo de actuación. También aquí la relación recíproca entre medios de comunicación y democracia, en especial en lo que respecta a las libertades de expresión e información, es el prisma que determina el análisis.

¹ Susana de la Sierra, Emilio Guichot, Marina Mantini, Sara Medina, Irene Sobrino. En la traducción ha colaborado también Juana Morcillo Moreno, quien ha realizado una revisión general del texto en castellano. Téngase presente que este documento es una traducción del original inglés, que fue concebido para un lector de origen no español en el marco de un proyecto europeo cuyo objetivo es la comparación de sistemas. El hecho de que sea una traducción directa y no una adaptación (con alguna pequeña excepción) explica que en algunas ocasiones los detalles que se ofrecen puedan resultar demasiado obvios para quien sí conoce bien nuestro sistema. Una adaptación de la versión inglesa del BIR se ha convertido también en un capítulo titulado “Media policy in Spain: Public service, free competition and some internal diversity” del libro colectivo *Understanding media policies: A European perspective* de próxima publicación por la editorial Palgrave Macmillan.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN – 2. EL PANORAMA MEDIÁTICO ESPAÑOL - 2.1. La Segunda República (1931-1936) - 2.2. La guerra civil (1936-1939) - 2.3. La dictadura del general Francisco Franco (1939-1975) - 2.4. La transición a la democracia: de 1975 en adelante - 2.5. Los medios de comunicación a través de los diferentes gobiernos - 2.6. La situación actual de los medios de comunicación en España - 2.6.1. La prensa escrita - 2.6.2. La televisión - 2.6.3. La radio - 2.6.4. Las agencias de noticias - 2.6.5. Internet - 2.7. Educación y formación de los periodistas - 2.8. La alfabetización mediática y la posición de los medios en la sociedad - 3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN ESPAÑA – 3.1. La regulación de los medios de comunicación y los actores políticos - 3.2. Disposiciones constitucionales y desarrollo legal - 3.3. Regulación estructural - 3.4. Regulación de los contenidos - 3.4.1. Aspectos generales aplicables a todos los medios de comunicación - 3.4.2. Prensa escrita - 3.4.3. Audiovisual - 3.4.4. Internet - 3.4.5. Supervisión - 4. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LA POLÍTICA EN DEMOCRACIA: UNA EVALUACIÓN - BIBLIOGRAFÍA

1. Introducción

España es una democracia joven -comparada con otros regímenes de más larga implantación- y su Constitución (CE) se promulgó en 1978. Entrar en el debate sobre si es o no un Estado federal sería una cuestión demasiado teórica para los presentes fines, de modo que la mejor opción es definir España como un país territorialmente descentralizado. Se divide en diecisiete Comunidades Autónomas, cada una con su respectivo Estatuto de Autonomía. Las Comunidades Autónomas tienen su propia competencia para adoptar normas y pueden emprender políticas concernientes a los medios de comunicación. Es preciso señalar que España es un Estado de tamaño mediano, con alrededor de 45 millones de habitantes y con algunas asimetrías entre las distintas regiones. Este hecho implica que, aunque todas las Comunidades Autónomas puedan en principio -desde un punto de vista constitucional- desarrollar su propia política de comunicación, en la práctica esto no sucede en un grado elevado, aun cuando sí hay algunas Comunidades Autónomas que la han impulsado de manera decidida². Igualmente, el ingreso *per cápita* de los ciudadanos españoles varía en alguna medida de región a región y de ciudad a ciudad. Existen todavía diferencias en el acceso a los servicios entre los que viven en las ciudades y los que viven en zonas rurales. Como resultado, la relación entre medios de comunicación y democracia debería ser enfocada teniendo presente la existencia de estas potenciales desigualdades.

Este informe, cuyo objetivo es proporcionar una descripción general de la situación de las políticas sobre medios de comunicación en España, se divide en las siguientes partes. Primero, se realizará una revisión histórica detallada. La extensión de esta parte se justifica porque la historia ha desempeñado un papel decisivo en la concepción y el desarrollo del marco legislativo de los medios de comunicación en España. En otras palabras, se podría afirmar que las influencias culturales e históricas son tan fuertes que cualquier cambio en el modelo presenta elevadas complejidades. En segundo lugar, se expondrá el marco legal. Se partirá de las disposiciones constitucionales que reconocen la libertad de expresión e información, incluyendo los límites de su ejercicio, así como el sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Asimismo, en tercer término se explorarán las normas infraconstitucionales relevantes para el desarrollo y el funcionamiento de cada tipo de medio. El análisis continuará, en cuarto lugar, con la discusión de cuestiones más específicas, como la cláusula de conciencia de los periodistas, la protección de ciertos

² La falta de espacio, sin embargo, impide desarrollar esta idea en el presente informe.

derechos como el honor o la privacidad, el acceso a documentos públicos o las reglas del derecho de autor. Para concluir, se realizará una evaluación de la relación entre la democracia y los medios de comunicación. De este modo se mostrará con mayor claridad que las condiciones estructurales del mercado de medios de comunicación en España son en gran medida el resultado de la historia y de los recientes límites legales. Ello explica -al menos parcialmente- las dificultades para garantizar un mercado que sea realmente competitivo y libre, que permita a los usuarios una verdadera elección de las ofertas y a los periodistas ejercer su actividad en un entorno al mismo tiempo protegido y libre.

2. El panorama mediático español

La Constitución española fue adoptada en diciembre de 1978, tras finalizar el régimen dictatorial del General Francisco Franco. Durante la dictadura, típicamente, no existían las garantías de derechos y libertades propias de un país democrático; menos aún, por supuesto, la libertad de expresión o la libertad de prensa, ya que ello podría amenazar de forma directa el régimen. Este sistema autoritario duró casi 40 años, aunque no fue homogéneo en todo el período. No en vano, en los años sesenta el régimen aceptó una ligera apertura³ a través de la revisión de algunas leyes concernientes a los medios de comunicación de masas (prensa y radio, en aquella época). De este período es la Ley de Prensa de 1966, paradójicamente todavía en vigor.

De ahí que no sea posible entender la situación actual de los medios de comunicación en España sin tener en cuenta la evolución histórica del Estado y de la sociedad desde la Guerra Civil hasta la Transición, pasando por la dictadura. Los pilares del sistema consolidado durante el régimen democrático se establecieron, especialmente, entre 1975 y 1990. Sin embargo, la regulación ha cambiado recientemente tras la aprobación de la Ley General de Comunicación Audiovisual⁴ (resultado de la transposición al Derecho interno español de la Directiva europea sobre servicios de medios audiovisuales⁵) y la delineación de un nuevo escenario mediático debido no sólo a factores internos, sino también externos.

La presión de los mercados ha llevado a la fusión de los grandes grupos de comunicación y las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información están forzando la constante evolución de los medios tradicionales⁶. Al mismo tiempo, la sociedad ha cambiado y los

³ Sobre este tema, *vid.* CHULIÁ, E., *El poder y la palabra. Prensa y poder político en las dictaduras. El régimen de Franco ante la prensa y el periodismo* (2001) y, de la misma autora, “La Ley de Prensa de 1966. La explicación de un cambio institucional arriesgado y de sus efectos virtuosos”, en *Historia y política: ideas, procesos y movimientos sociales*, núm. 2 (1999), p. 197. Como testimonio escrito de académicos durante la dictadura, *vid.* DUEÑAS, G., *La Ley de Prensa de Manuel Fraga* (1969) y FERNÁNDEZ AREAL, M., *Libertad de prensa en España, 1938-1971* (1971). *Vid.* también TERRÓN MONTERO, J., *La prensa de España durante el régimen de Franco. Un intento de análisis político* (1981). Una bibliografía para el estudio de la prensa en España se puede encontrar en ALTABELLA, J., *Historia del periodismo español. Programa y fuentes* (1987).

⁴ Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (BOE 79/2010 de 01/04/2010).

⁵ Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva. Esta Directiva constituye, por tanto, un conjunto de modificaciones a las Directivas anteriores. La versión codificada del texto, una vez incorporadas las modificaciones, se contiene en la Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual).

⁶ Un estudio actualizado sobre la situación de los medios de comunicación en España puede consultarse en los informes anuales de la Agencia de Publicidad Zenith. *Vid.*, en este sentido, el informe de 2010 en <http://www.zenithmedia.es/zenithlibrodemedios.pdf>. Todas las entradas a sitios web en este informe, salvo otra

movimientos migratorios causan continuas fluctuaciones en la audiencia, con la consiguiente necesidad de una recíproca adaptación entre el remitente y el destinatario⁷. Esto conlleva el uso de múltiples canales de comunicación al mismo tiempo, una relación entre remitente y destinatario no (o no sólo) bidireccional y la re-negociación constante de los contenidos de los mensajes. Por este motivo, para comprender la situación actual del mercado mediático es necesario contextualizarlo cultural y socialmente, dado que es el resultado de una evolución histórica que sigue teniendo una elevada influencia en los procesos actuales.

Las siguientes líneas se dedicarán a presentar una breve historia de los medios de comunicación en España, centrándose en la aparición de los medios principales (prensa, radio, televisión y los nuevos medios electrónicos, especialmente Internet) y su desarrollo hasta ahora. En este apartado se describirá, además, detalladamente el panorama mediático contemporáneo.

La revisión histórica del sistema de medios comunicación se dividirá en las siguientes cinco fases: la evolución de la prensa escrita y de la radio durante la Segunda República (1931-1936); la publicidad y propaganda políticas en la Guerra Civil Española (1936-1939); la dictadura franquista, caracterizada por el control del gobierno y la censura (distinguiendo entre un primer período, entre 1939 y 1966, y un segundo, de 1966 hasta la muerte del dictador); la época de la Transición a la democracia (1975-1990), período en que los medios de comunicación de masas desempeñaron un papel relevante importante en el proceso de transformación; y, por último, la época contemporánea, momento en el que la democracia se ha ido consolidando y en el que los medios de comunicación de masas han sufrido -y están sufriendo- sus principales cambios.

Esta división parece coherente con los análisis históricos y las opiniones de los estudiosos y expertos en historia de la comunicación en España. Los historiadores han subrayado cómo la prensa, la radio y la televisión han influido en los eventos y han promocionado importantes cambios en el curso de la historia, contribuyendo así a configurar también la democracia. La relación entre política y radiodifusión fue muy estrecha durante el período franquista; de ahí que las fases para el estudio de la dictadura coincidan con las de la televisión⁸. Hay que recordar también que los periódicos y la prensa en general nacieron como expresión política e ideológica de partidos y sindicatos. Por lo tanto, en su origen desempeñaban la misma función que desempeñan hoy los *house organs* en las empresas⁹. De hecho, a lo largo de la historia española la prensa escrita ha asumido posiciones más ideológicas y radicales que los propios partidos políticos, desempeñando un papel importante en los cambios históricos cruciales (Segunda República, dictadura de Franco y Transición democrática).¹⁰

2.1. La Segunda República (1931-1936)

indicación, son de fecha 19 de septiembre de 2011.

⁷ Para el concepto de "flujo" en el contexto de la comunicación, véase SEMPRINI, A., *La società di flusso* (2003). Para los procesos de negociación y renegociación en la teoría de la comunicación, véase LOZANO, J., PEÑA-MARÍN, C. y ABRIL, G., *Análisis del Discurso. Hacia una semiótica de la interacción textual* (7ª ed., 2004).

⁸ Véase BUSTAMANTE, E., *Radio y Televisión en España. Historia de una asignatura pendiente de la Democracia* (2006), p. 12

⁹ Un *house organ* es una revista o un periódico publicado por una empresa con el fin de promover los productos de su compañía.

¹⁰ Cfr. FUENTES ARAGONÉS, J.F., "De la confrontación al consenso: el papel de la prensa en la Segunda República y la Transición", en R. Quirosa-Cheyrouze y Muñoz (ed.), *Prensa y democracia. Los medios de comunicación en la Transición* (2009), p. 68.

La Segunda República se extendió desde 1931 hasta la sublevación militar de 1936 y sucedió a la dictadura del General Primo de Rivera (1923-1930).¹¹ La Segunda República tuvo una breve pero intensa historia¹², por lo que merecen ser subrayados algunos acontecimientos desde el punto de vista de la libertad de expresión y la democracia. En primer lugar, es importante especificar que el consumo y la difusión de la prensa durante este período fueron generalizados. En segundo lugar, se ha de destacar que en este periodo la radio empezó a dar sus primeros pasos. En tercer lugar, el régimen político de la República situó en un lugar central la protección de los derechos y las libertades y, de hecho, se creó un tribunal específico para garantizar el cumplimiento de la Constitución (*Tribunal de Garantías Constitucionales*). Al mismo tiempo, sin embargo, no era inusual acudir a los mecanismos para controlar ideológica y políticamente la prensa. En cuarto lugar, el rol activo de la prensa en la Segunda República puede compararse con el que desempeñó en otras épocas históricas, como en la Transición democrática desde 1975. Ahora bien, aunque pueda argumentarse que la prensa contribuyó a conducir la dictadura de Primo de Rivera hacia la Segunda República, es decir, hacia un régimen liberal, también desempeñó un papel destacado en el establecimiento de otra dictadura, la del General Franco.¹³

Fue éste un periodo activo para los medios de comunicación, especialmente para los periódicos, y, debido a su influencia en la opinión pública, se inventó el termino *parlamento de papel* para definir su función. Sin embargo, de manera paulatina comenzó a aparecer un control estricto a través de la censura y también un clima social agitado que, más tarde, culminaría en el golpe de Estado militar del General Francisco Franco. Significativo es también en este sentido el papel desempeñado por las nuevas agencias de noticias, creadas entonces. Además, la radio se consolidó en esta época como un importante medio de comunicación. El gobierno de la Segunda República impulsó la adopción de varias leyes y reglamentos sobre la radiodifusión, creándose el *Ministerio de Comunicaciones*¹⁴. No obstante, comparando la situación española con la de otros Estados europeos, como el Reino Unido o Alemania, el desarrollo español de la radio siguió siendo menos avanzado.¹⁵ Esta circunstancia quedó evidenciada a raíz de la Conferencia de Lucerna de 1933, que asignó las frecuencias radiofónicas en Europa y otorgó a España un número que excedía las necesidades del país (que no tenía establecidas emisoras ocupando esas frecuencias y ni siquiera un plan oficial con arreglo al cual organizar la radiodifusión)¹⁶. En 1948, una de las razones que llevaron España a asistir a la Conferencia de Copenhague, además de necesitar un elevado número de frecuencias para satisfacer las necesidades radiofónicas de los aliados de Franco, era que la capacidad técnica de la que disponía el Estado Español no le permitía contar con

¹¹ El periodo de la dictadura de Primo de Rivera no se aborda en el presente trabajo, dado que presenta una relevancia menor para entender la relación actual entre los medios de comunicación y la democracia.

¹² Cfr., en el ámbito que interesa en este momento, PIZARROSO QUINTERO, A., *De la Gazeta Nueva a Canal Plus. Breve historia de los medios de comunicación en España* (1992). Vid., del mismo autor, *Historia de la prensa* (1994).

¹³ Como afirma FUENTES ARAGONÉS (en “De la confrontación al consenso: el papel de la prensa en la Segunda República y la Transición”..., *op. cit.*), la prensa española en estos dos períodos se caracteriza por la tensión y la radicalización política. Indirectamente, contribuyó a difundir la idea de la necesidad de una “mano dura” que pudiera restablecer el orden.

¹⁴ El primer Plan Nacional de Radiodifusión se remonta a 1931, mientras que la Ley de Radiodifusión de 1934 estableció el monopolio estatal de esta actividad. Además, también en 1934 el Estado central confirió la competencia sobre los servicios de radiodifusión al gobierno regional catalán (evidentemente para ser ejercida sólo en su territorio). Sin embargo, el gobierno catalán nunca hizo uso de este nuevo poder debido al estallido de la Guerra Civil Española en 1936. Cabe señalar que en 1934 tuvieron lugar en diferentes partes de España importantes disturbios, lo que demuestra el descontento de algunos sectores de la población.

¹⁵ PIZARROSO QUINTERO, A., *De la Gazeta Nueva a Canal Plus...*, *op. cit.*

¹⁶ DÍAZ, L., *La radio en España, 1923-1997* (1997), p. 98.

una estructura adecuada¹⁷.

2.2. La guerra civil (1936-1939)

La guerra civil¹⁸ fue un período relevante para el comienzo del sistema de propaganda, que más tarde fue utilizado con fines políticos por el General Francisco Franco durante su régimen. Fue también relevante para el desarrollo de un nuevo tipo de medio de comunicación, el cine sonoro, especialmente con relación a los noticiarios (documentales propagandísticos).

Una de las principales preocupaciones del bando sublevado desde el inicio de la guerra civil fue el control de la prensa y otros medios de comunicación. La arquitectura básica de lo que después, durante las siguientes cuatro décadas, sería el aparato de propaganda del régimen, se forjó durante la guerra. En 1938, quienes un año después resultaron vencedores en la contienda aprobaron una Ley de prensa¹⁹ que, aunque nació con carácter provisional, se prolongó luego hasta 1966. Esta Ley concebía la prensa como un servicio público y preveía que las instituciones públicas pudieran participar en la gestión de los periódicos y también en la determinación de los contenidos informativos. Por tanto, la interferencia del Estado se institucionalizó desde entonces. Al mismo tiempo, es interesante subrayar la existencia de una gran presencia de la prensa extranjera²⁰. Muchos corresponsales extranjeros (incluidas conocidas personalidades del mundo de la cultura, como Ernest Hemingway o Henry Cartier Brésson) acudieron para escribir y describir los dramáticos sucesos de la guerra española. Varios documentales y películas atestiguan el cada vez más importante papel de los entonces nuevos medios de comunicación, aunque fuesen en su mayor parte voces propagandísticas. Ambos bandos de la guerra aprovecharon la difusión de los medios de comunicación para fines de propaganda. En esta época surge también el fenómeno de la desinformación o “propaganda negra”, que exageraba o distorsionaba los hechos y las noticias, y que fue utilizado igualmente por ambos bandos, es decir, tanto por quienes apoyaban la República como por quienes la combatían.

Las estrechas relaciones y la interdependencia entre los medios de comunicación y las instituciones públicas españolas o, más exactamente, los síntomas de la falta de independencia de los medios en España respecto a los poderes públicos, fueron patentes en este periodo. Al mismo tiempo, la prensa escrita experimentó una dura censura, regulada en la ya mencionada Ley de Prensa de 1938 y condicionada por la agencia de noticias EFE, creada en 1939 y todavía en activo como la mayor agencia española de noticias. Mientras tanto, la radio pública, *Radio Nacional de España*, hacía su aparición en 1937 en Salamanca y al igual que los otros medios de comunicación, las radios locales se convirtieron en una herramienta de propaganda.

Resulta difícil evaluar la relación entre los medios de comunicación y la democracia durante el período de la guerra, ya que, por definición, no existía un Estado de Derecho en sentido estricto y el conflicto bélico impedía identificar un régimen político concreto,

¹⁷ FERNÁNDEZ, I., SANTANA, F., *Estado y medios de comunicación en la España Democrática* (2000), p. 144.

¹⁸ Vid. PIZARROSO QUINTERO, A., *De la Gazeta Nueva a Canal Plus...*, *op. cit.* y “La guerra civil española: un hito en la historia de la propaganda”, *El Argonauta Español*, núm. 2 (2005); y DÍAZ, L., *La radio en España, 1923-1997* (1997).

¹⁹ De fecha 22 de abril de 1938 (BOE de 23/04/1938).

²⁰ La dictadura italiana dirigida por Mussolini creó un grupo de trabajo especial para la propaganda en España, directamente dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores (*Ufficio Stampa e Propaganda della Missione Militare in Spagna*, creado en Zaragoza en 1937).

democrático o autoritario. Después, con la dictadura, la tradición de una prensa pluralista y políticamente comprometida se trancó con la instauración de la dictadura. A pesar de ello, es importante comprender las dinámicas que se crearon, pues tuvieron gran influencia en la delineación del paisaje de los años posteriores. El paralelismo político ha disminuido en gran parte de Europa en las últimas décadas del siglo XX, al contrario de la reciente democracia española donde parece haber aumentado, con el resultado de una división de la mayor parte de los medios de comunicación en dos campos.²¹

2.3. La dictadura del general Francisco Franco (1939-1975)

Como se ha señalado, el período de la dictadura de Franco marcó considerablemente la evolución de los medios de comunicación en España y las libertades de expresión e información, al igual que en cualquier otro régimen autoritario, se vieron comprometidas. Los historiadores dividen este período en dos. Al primero, de 1939 a 1966, se le conoce como “*los años oscuros*”²² y durante el mismo la dictadura fue evolucionando y consolidándose de manera paulatina. El segundo período, de 1966 a 1975, se caracteriza por una cierta apertura del régimen, tanto a nivel nacional como internacional, sentando las bases para la futura transición a la democracia, aunque, desde luego, esto no signifique que hubiera intención de llevar a cabo transición alguna en aquel momento. Esta división en dos épocas de la dictadura es perfectamente válida también para el desarrollo de los medios de comunicación, ya que 1966 fue un año significativo para la libertad de expresión e información, en la medida en que se aprobó una ley de prensa pretendidamente aperturista.

El sistema de propaganda, establecido en 1938 y consolidado en la década de los 50, cohabitó con una amplia censura. Los medios de comunicación que no respetaban la censura eran sancionados y esta fue, entre otras, una de las razones del lento desarrollo de la prensa en España, por debajo de la media europea. Ello, además, explica el descontento español hacia los periódicos que caracterizó la sociedad hasta la década de los 80 (y que, en parte, aún continúa)²³. Un cambio importante fue la llegada a la dirección del Ministerio de Información y Turismo de Manuel Fraga Iribarne en 1962, dado que fue el impulsor de la Ley de Prensa e Imprenta de 1966, que -sorprendentemente- sigue en vigor en el nuevo marco democrático²⁴. Aunque sea imposible hablar de libertad de expresión en ese momento, la diferencia esencial entre la Ley de 1938 y la de 1966 radica en la falta de censura obligatoria previa a partir de 1966. Al respecto, el escritor español Miguel Delibes afirmó, no sin ironía, lo siguiente:

*“Antes te obligaban a escribir lo que no sentías, ahora se conforman con prohibirte que escribas lo que sientes; algo hemos ganado”*²⁵.

Hasta 1966, por tanto, estuvo en vigor la Ley de Prensa de 1938, que estableció la censura y restringió, de hecho, toda libertad de expresión e información. Es más, podría decirse que en este momento hubo un régimen de monopolio a través del cual el Estado proporcionaba información, por supuesto, de carácter propagandístico. Sin embargo, desde 1966, con la nueva ley hubo una apertura parcial hacia una mayor libertad, gracias también a la rápida difusión de la televisión, que había comenzado su emisión regular en España (aunque inicialmente sólo en Madrid) el 28 de octubre de 1956.

²¹ HALLIN, D., MANCINI, P., *Sistemas mediáticos comparados* (2007), p. 96. Cabe señalar que la versión original del libro en inglés es del 2004.

²² PIZARROSO QUINTERO, A., *De la Gazeta Nueva a Canal Plus...*, op. cit., p. 159.

²³ Véase el *Informe Anual de Comunicación*, coordinado por B. DÍAZ NOSTY desde 1989 a 1992.

²⁴ Ley 14/1966, de 18 de marzo, de prensa e imprenta (BOE de 19/03/1966).

²⁵ DELIBES, M., *La censura de prensa en los años 40 (y otros ensayos)* (1985), p. 5.

Desde 1969, el control político de la radio y la televisión fue absoluto, por más que comenzasen a surgir incipientes intentos de lucha contra el régimen, precisamente cuando la cadena de televisión pública alcanzaba una cierta madurez. A título de ejemplo cabe señalar que en aquel momento, una de las peculiaridades de *Radiotelevisión Española* (RTVE) fue la presencia militar en la dirección del sistema de radiodifusión, preponderante con respecto a otros profesionales en la primera etapa, junto a periodistas y otros profesionales²⁶. A diferencia de otros regímenes autoritarios, en la dictadura franquista se trabajó con los discursos oficiales, pero no había un espacio propio de propaganda pública. Además, la profesión de periodista era controlada totalmente por el Estado y el acceso a la misma se podía denegar si las opiniones del candidato no eran conformes a la doctrina oficial.

Como se ha mencionado, la emisión regular de contenidos televisivos en España comenzó el 28 de octubre de 1956, aunque al principio sólo llegó a la ciudad de Madrid. La cobertura televisiva se fue ampliando gradualmente y llegó a todas las regiones españolas en 1964, año en que las Islas Canarias recibieron también la señal. Hasta 1988 sólo existía la televisión pública, no permitiéndose el acceso a las empresas privadas. La televisión que se estableció en 1956 utilizó un sistema de radio de frecuencia modulada (FM) y sus contenidos -como sucedió con la radio- fueron un reflejo del contexto social y cultural general, de modo que no su potencial se vio mermado en la práctica²⁷. Al mismo tiempo, ha de recordarse la colaboración de muchos directivos y profesionales de RTVE con el régimen, lo que afectó negativamente a la pluralidad de los contenidos. En cuanto a la radio, durante la dictadura se consolidó un sistema de radio peculiar con respecto al resto de Europa²⁸, debido a que la radio pública tardó en implantarse en nuestro país y se consolidó una suerte de monopolio cuasiprivado²⁹, lo que caracterizó la radio española desde sus inicios en los primeros años del siglo XX. Un cierto sector de la población española estaba ansioso de recibir una información plural como la que muchos escuchaban en las emisoras extranjeras. Se trató de un fenómeno creciente que preocupó mucho al régimen y que se cree ayudó ligeramente a su apertura. El temor del régimen se fundaba en que el fenómeno aludido contribuía a la construcción gradual de una opinión pública crítica, al menos por un determinado sector de la población, en concreto quienes escuchaban radios extranjeras³⁰.

Uno de los “legados” de la dictadura de Franco sobre los medios de comunicación y, en particular, sobre el periodismo, es la regulación establecida con relación a la profesión de periodista. No sólo se creó un Registro Oficial de Periodistas, sino también se crearon escuelas específicas en las Universidades para impartir formación específica. Las Facultades de Ciencias de la Información o Comunicación nacieron en esta época y todavía son el típico, aunque no obligatorio, medio para acceder a la profesión. Parece lógico pensar que, aunque pueda ser aconsejable exigir al futuro periodista unos conocimientos básicos, esta exigencia puede convertirse al mismo tiempo en un límite para el verdadero desarrollo del pluralismo y, por tanto, de la democracia. Se trata de un debate que ha adquirido una fuerza renovada en los últimos años, en conexión con el fenómeno del intrusismo profesional en este sector, y que se ha plasmado en algunos borradores de anteproyectos de ley dirigidos a regular esta materia.

La agencia de prensa del Estado, EFE³¹, como se ha mencionado ya, se creó en 1939 y se

²⁶ BUSTAMANTE, E., 2006, *op. cit.* p. 17.

²⁷ Véase PIZARROSO QUINTERO, A., *De la Gazeta Nueva a Canal Plus...*, *op. cit.*

²⁸ La radio en España se organizó a partir de iniciativas públicas y privadas y los canales privados operaban en las frecuencias asignadas por el Estado.

²⁹ BUSTAMANTE, E., 2006, *op. cit.* p. 24.

³⁰ Véase FRANCO SALGADO-ARAUJO, F., *Mis conversaciones privadas con Franco* (1976), p. 343 y 344.

³¹ Véase el sitio oficial EFE, disponible en <http://www.efe.com>.

convirtió rápidamente en la agencia de prensa más importante de toda América, con sede en capitales como Buenos Aires, Lima, Asunción e incluso en Nueva York y Manila, donde EFE instaló su primer puente hacia el Este (históricamente, su área más débil) en 1977. Durante este tiempo, se experimentaron cambios tecnológicos cruciales como las conexiones vía satélite o los ordenadores.

Desde 1969 hasta la muerte de Franco en 1975 tuvo finalmente lugar la crisis del régimen. Ésta no fue provocada sólo por la decadencia física del General Franco, sino también -y sobre todo- por las cada vez mayores revueltas populares, las frecuentes huelgas de trabajadores y estudiantes, así como la creciente oposición a la dictadura. No hubo cambios legales o estructurales en la televisión o la radio, y estos medios se limitaron a consolidar su posición. La prensa escrita, tanto periódicos como revistas, también experimentó, como se ha señalado, la vacilante apertura permitida por la Ley de Prensa de 1966.

2.4. La transición a la democracia: de 1975 en adelante

Para concluir esta revisión histórica, es necesario dedicar unas líneas al período de la transición desde la dictadura a la democracia. Según algunos autores, los medios de comunicación desempeñaron un papel importante en la aceleración de la transición hacia la democracia.³² Aun cuando muchos académicos e historiadores consideran que la radio y la televisión no tuvieron un cambio notable en este período³³, lo cierto es que la prensa escrita actuó como fuerza motriz en la creación de una opinión pública crítica, fomentando la implementación de derechos y libertades. De hecho, estos años se caracterizan por la creciente relevancia en calidad e impacto de la prensa diaria y las revistas. Ahora bien, contrariamente a lo acaecido en otras épocas históricas, la Transición se inspiró en un modelo que no aceptaba la radicalización política. Los periódicos se hicieron eco de estos puntos de vista, se sumaron a la noción de consenso y el pluralismo fue siendo asumido por la prensa de manera paulatina.

Como en las fases anteriores, la vinculación entre las vicisitudes políticas y la evolución de la radio y la televisión fue muy estrecha. El clima de inestabilidad política y los problemas económicos no eran el escenario ideal para un cambio en el modelo de control gubernamental sobre la radio y la televisión. No obstante, deben subrayarse algunos hechos importantes. En 1997, el servicio público de televisión española se transformó en Organismo Público Autónomo, más independiente, aunque no por completo³⁴. Fue uno de los resultados de los Pactos de la Moncloa, cruciales para el establecimiento de un marco legal para el futuro sistema democrático. El 29 de diciembre de 1978 la Constitución Española se publicó en el Boletín Oficial del Estado y, al mismo tiempo, se estableció un nuevo marco político y legal para los medios de comunicación. El artículo 20 de la Constitución reconoció la libertad de expresión y la libertad de información. Sobre las bases de este artículo se aprobó en 1980 la Ley de Estatuto de la Radio y la Televisión³⁵, completada por otra Ley de 1983 que permitió

³² Véase PIZARROSO QUINTERO, A., *De la Gazeta Nueva a Canal Plus. Breve historia de los medios de comunicación en España* (1992) y *Historia de la prensa* (1994); QUIROSA-CHEYROUZE Y MUÑOZ (eds), *Prensa y democracia: los medios de comunicación en la transición* (2009); FERNÁNDEZ, I., SANTANA, F. *Estado y medios de comunicación en la España Democrática* (2000).

³³ Véase, en particular, BAGET, J.M., *Historia de la televisión en España 1956-1975* (1993) y NICOLÁS MARÍN, E., *La libertad encadenada. España en la dictadura Franquista 1939-1975* (2005).

³⁴ Real Decreto 2750/1977, de 28 de octubre, de Desarrollo de la Ley General Presupuestaria, sobre Transformación en Organismo Autónomo del Servicio Público Centralizado "Televisión Española" (BOE de 7/11/1977)

³⁵ Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión (BOE de 12/01/1980).

que existieran canales de televisión de ámbito autonómico en régimen de concesión, pero manteniendo la titularidad estatal³⁶. Ahora bien, aunque el Estatuto de la Radio y la Televisión se aplicó por primera vez en 1981, incluía elementos que no permitieron el desarrollo de un sistema totalmente independiente del control político. Ello se debió, entre otras razones, a que sólo se concedió la existencia de un emisor televisivo público (y ninguno privado) y que el partido político en el poder seguía condicionando sus actividades. Más tarde, en 1988, se dieron los primeros pasos hacia la admisión de las televisiones privadas en España³⁷.

Finalmente, debe indicarse que en los años 80 y 90, España se vio inmersa en un movimiento de renovación y experimentación cultural, la “movida”, muchas veces promovido por las instituciones públicas. Esta innovación cultural se extendió también hacia los programas de televisión, rompedores con los cánones tradicionales. El desarrollo de los canales de televisión autonómicos tiene lugar en esta época fecunda, si bien el resultado fue desigual en los distintos extremos de la geografía nacional. Aun cuando la Ley del Tercer Canal de 1983 otorgaba unas bases jurídicas comunes, la puesta en práctica de la experiencia televisiva autonómica ha sido siempre desigual. Cabe señalar, en fin, que la *Federación de Organismos de Radio y Televisión Autonómicos* (FORTA), que aglutina en su seno a una amplia mayoría de los entes públicos autonómicos competentes en materia de radio y televisión, nació en este período (1989).

En conclusión, la transición a la democracia fue un periodo complejo en el que se sentaron las bases de un nuevo sistema político, pero no se acometió una reforma profunda del régimen jurídico de la radio y la televisión. El control estatal de ambos medios, en especial de la televisión, por las razones que se han expuesto, impide considerar el modelo como un modelo libre de ingerencias políticas, algo necesario para una relación óptica entre medios de comunicación y democracia. No es casual que uno de los especialistas españoles en comunicación haya declarado que

*“[...] la historia de la radiotelevisión en España durante los últimos años del Franquismo y en la Transición, pero también en buena medida en plena Democracia y, al menos hasta 2006, no puede comprenderse sin tener en cuenta el temprano marco creado por la dictadura para la radio y el aplicado a la televisión desde su nacimiento”*³⁸.

Con respecto a la prensa escrita, como han subrayado SEOANE y SÁIZ,

*“ni la apertura que supuso la Ley de Prensa de 1966 se reflejó sensiblemente en las cifras de ventas, ni las expectativas que despertó la Transición democrática y la conquista de la libertad de expresión trajó consigo un aumento sensible de la difusión global”*³⁹.

Como se ha señalado más arriba, la prensa desempeñó un papel fundamental en la Transición, impulsando este proceso; no obstante, esta circunstancia no elevó de manera significativa el grado de afición por la lectura de periódicos. Si bien es cierto que su venta aumentó, siempre se mantuvo por debajo de la media europea.

³⁶ Ley 46/1983, de 26 de diciembre, *del Tercer Canal de Televisión* (BOE de 05/01/1984).

³⁷ Ley 10/1988, de 3 de mayo, *de Televisión Privada* (BOE de 05/05/1988).

³⁸ BUSTAMANTE, E., “Radiotelevisión en España: entre el franquismo y la democracia”, en R. Quirosa-Cheyrouze y Muñoz (ed.), *Prensa y Democracia* (2009), p. 307. Se menciona 2006 porque en ese año se aprobó la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y televisión de titularidad estatal (BOE de 06/06/2006), que derogó la Ley de 1980.

³⁹ SEOANE, M.C. y SÁIZ, M.D., *Cuatro siglos de periodismo en España* (2007), p. 309.

2.5. Los medios de comunicación a través de los diferentes gobiernos

Los primeros gobiernos socialistas (1982-1986, 1986-1989, 1989-1993 y 1993-1996) no fueron capaces de poner fin al legado de Franco sobre el sistema de los medios de comunicación. La radiodifusión continuó siendo considerada un servicio público, con las intrínsecas limitaciones que este concepto, en su interpretación clásica, lleva consigo en relación a la libre competencia. De hecho, el retraso en la admisión de operadores privados en este mercado obstaculizó la competencia entre emisores en detrimento de la variedad de la oferta y, con ello, de la audiencia. Una vez admitidos dichos operadores en el mercado, la competencia no lo fue por una programación de calidad, sino que, en esencia, se ha reducido tradicionalmente a una competencia por los espacios publicitarios. Esto llevó a un modelo de programación denominado “privado comercial” por Enrique Bustamante. En fin, y en lo que respecta a este periodo, en 1995 se aprobaron dos Leyes que regularon la televisión vía satélite y por cable⁴⁰.

Durante las dos legislaturas del Partido Popular (1996-2000 y 2000-2004), el sistema de radiodifusión tampoco recibió el impulso debido si se tiene en cuenta que la liberalización y la desregulación eran conceptos claves. De hecho, se llegó a una situación de colapso financiero⁴¹. De ahí que se hiciera patente una clara voluntad de abundar en la senda de la regulación europea y de permitir a los emisores privados actuar con mayor libertad en un mercado liberalizado. Pero este sistema no funcionó en la práctica. La radiodifusión siguió siendo un sistema intensamente regulado, con pocos operadores activos en el mercado y con muchas restricciones. En la parte tercera de este estudio se expone cómo la nueva Ley General de Comunicación Audiovisual se adoptó con la intención, entre otras, de promover una mayor liberalización del sector permitiendo la entrada en el mercado de nuevos competidores (algo que, en la práctica, no ha tenido lugar de la manera teóricamente esperada). La Ley española no sólo transpone la Directiva europea sobre servicios de medios audiovisuales, sino que regula también otros aspectos no recogidos en la norma europea.

2.6. La situación actual de los medios de comunicación en España

Los medios de comunicación se encuentran en la actualidad en un momento crucial en España, ya que todo el contexto está cambiando de forma rápida. El ejemplo más obvio es Internet, que ofrece un nuevo formato -comparado con el de los clásicos medios de comunicación-, redes sociales y especialmente la interfaz entre los distintos medios. También la convergencia entre los sistemas telefónicos, los ordenadores y la televisión caracteriza el actual proceso de cambio. La televisión, en particular, está sufriendo muchas transformaciones: el apagón analógico, la fusión entre canales, la desaparición de la publicidad en la televisión pública y la televisión digital terrestre de pago. Estos cambios tendrán un impacto tanto en el consumo como en la programación, provocando una posible división de la audiencia y, por tanto, un cambio en la financiación publicitaria, dada la situación general de crisis económica.

⁴⁰ Leyes 37/1995, de 12 de diciembre, de *Telecomunicaciones por Satélite* (BOE de 13/12/1995) y 42/1995, de 22 de diciembre, de *Telecomunicaciones por Cable* (BOE de 23/12/1995). Esta última fue derogada más tarde por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, *General de Telecomunicaciones* (BOE de 04/11/2003).

⁴¹ No en vano, recientemente se ha aprobado una Ley sobre la financiación de los organismos públicos de radiodifusión. Nos referimos a la Ley 8/2009, de 28 de agosto, de *financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española* (BOE de 31/08/2009). La principal novedad que incorpora es que no permite la publicidad en los canales de televisión pública, imponiéndose una tasa a las empresas de telecomunicaciones para contribuir al presupuesto de RTVE. Esto es algo que las cadenas privadas llevaban pidiendo desde hace mucho tiempo, pero que plantea problemas desde el punto de vista del Derecho Europeo.

La principal característica del sistema mediático español continúa siendo su lógica ideológica, aunque también esté muy presente la lógica comercial (especialmente en el caso de los grandes grupos internacionales). En la mente de los usuarios comprar éste o aquel periódico, o seguir ciertos telediarios, simboliza cierta afinidad ideológica con un determinado partido político.

En 2010, el sistema de medios de comunicación en España se encontraba constituido por cinco grandes grupos de comunicación: PRISA, Vocento, Unidad Editorial, Planeta y Godó, a los que se les pueden añadir otros de menores dimensiones⁴². Entre los periódicos, los principales son cinco diarios nacionales (*El País*, *El Mundo*, *ABC*, *La Razón*, *Público*) y también tres periódicos nacionales gratuitos (*Qué*, *ADN*, *20 Minutos*), muy populares. También gozan de gran difusión los periódicos deportivos, siendo nacionales dos de ellos (*Marca* y *AS*), y respectivamente primero y tercero en difusión⁴³. Por lo que respecta a la radio, hay seis radios nacionales públicas (*Radio Nacional de España*, *Radio 3*, *Radio 4*, *Radio 5*, *Radio Clásica* y *Radio Exterior*) y otras regionales y locales. En cuanto a las privadas, pueden mencionarse las siguientes: *Cadena Ser*, *M80*, *Los 40 Principales*, *Cadena Dial* (todas pertenecientes al *Grupo Prisa*); *Unión Radio*; *Punto Radio*; *Radio Marca*; *OndaCero* y la *COPE* (perteneciente a la Conferencia Episcopal). En 2009 había seis canales analógicos nacionales (*TVE 1*, *La 2*, *Cuatro*, *Telecinco*, *La Sexta* y *Antena 3*) que ahora han pasado a ser digitales. En 2010 el panorama televisivo se ha transformado considerablemente, con las importantes adquisiciones de Mediaset y, en concreto, con su entrada en Prisa (adquiriendo *Cuatro* y parte de Digital +, adquisición que ha llevado a la desaparición de CNN+). Los cambios parecen no haberse acabado, con la posible fusión de *La Sexta* y *Antena 3*⁴⁴. En la esfera digital, cinco de los canales nacionales son públicos (*TV 1*, *TV 2*, *24h*, *Clan* y *Teledporte*) y hay muchos otros privados⁴⁵. Por lo que a la televisión vía satélite se refiere, hay un operador, *Digital +*, que es el resultado de una fusión entre los dos operadores anteriores (*Vía Digital* y *Canal Satélite Digital*), y ahora propiedad de Prisa y Mediaset, que se ha configurado en 2010 como el mayor operador entre las televisiones privadas. *Telecable*, *Ono* y *Euskaltel* eran en 2009 los tres operadores por cable, e *Imagenio*, *Orange* y *Jazztel* los operadores de ADSL.

2.6.1. La prensa escrita

Hoy en día, la situación de la prensa escrita es delicada debido a que las nuevas tecnologías (especialmente Internet) han provocado un estancamiento general común a todo el mundo occidental. En España, la difusión es alta gracias a los periódicos deportivos y a la prensa regional, aunque el número de ventas se ha reducido. Además, periódicos y revistas se han embarcado en una guerra de competencia para ofrecer todo tipo de productos añadidos,

⁴² En este sentido, según las fuentes consultadas, el número de los que se consideran grandes grupos es variable, dependiendo de los criterios de clasificación utilizados. Hay autores que consideran exclusivamente valores económicos (ingresos, beneficios, número de empleados y cotización en bolsa, como Picard (<http://themediabusiness.blogspot.com/>), o Segovia “Las contradicciones del sistema y los cambios legislativos en el ámbito comunicacional en España”, 2005), otros la multimedialidad (Llorens, “Spain’s Media Concentration Policy: A Patchwork Crucial to the Understanding of the Spanish Media System” en *International Journal of Communication* 4 (2010)); otros, además, la influencia, las relaciones con el poder económico y/o político (Reig, *Los dueños del periodismo*, 2011).

⁴³ Datos AIMC, Resumen General de Abril 2010 a Marzo de 2011.

⁴⁴ “Antena 3 y la Sexta aceleran su fusión para afrontar la debacle publicitaria”, *El Confidencial* del 25/08/2011, <http://www.elconfidencial.com/comunicacion/2011/08/25/antena-3-y-la-sexta-aceleran-su-fusion-para-afrontar-la-debacle-publicitaria-83191/>

⁴⁵ Véase la lista completa en el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, “Operadores TDT”, disponible en <http://www.televisiodigital.es/Terrestre/OperadoresTDT/Paginas/OperadoresTDT.aspx>.

como DVDs, libros o incluso tazas⁴⁶. Por lo que a las revistas se refiere, puede sostenerse que en España hay escasez de prensa “popular” de buena calidad, substituida por la buena aceptación de los ya mencionados periódicos deportivos y la prensa rosa o del corazón, que tiene buena difusión tanto en la prensa escrita como en programas de televisión.⁴⁷

La tasa de lectura de periódicos en España no ha variado considerablemente en los últimos diez años, pero el porcentaje sigue por debajo de otros países europeos⁴⁸. La prensa gratuita ha llegado a un amplio público y ha ganado fuerza comercial. El periódico más leído es *20 Minutos*, un periódico gratuito de tirada nacional lanzado el 3 de febrero de 2000, con una media de 2.222.000 de lectores diarios. El segundo más leído es el deportivo *Marca* (2.911.000 lectores), mientras que el tercero es *El País* con 1.997.000 lectores. Lo siguen otro periódicos gratuitos, *Qué*, con 1.464.000 lectores, y el otro deportivo *AS*, con 1.440.000. *El Mundo*, histórica competencia de *El País*, se encuentra en el sexto lugar, con 1.245.000 lectores diarios⁴⁹. Los periódicos, como ya se ha indicado, mantienen sus ingresos gracias a otros productos, la publicidad y el *merchandising*. Las revistas femeninas lideran el mercado de las revistas, también en fase de estancamiento. La mayoría de lectores son mujeres y el porcentaje más alto de lectura se sitúa entre los 25 y 44 años (sean mujeres u hombres).

2.6.2. La televisión

La televisión sigue siendo el medio de comunicación más consumido, todavía más por la amplia gama de canales digitales y, obviamente, por todos los eventos deportivos importantes, aunque en muchos casos sean transmitidos por canales de pago. La media diaria de consumo televisivo es de 227 minutos (en 2008). La mayor parte de los usuarios son mujeres entre 35 y 54 años, que prefieren *Telecinco* y *Antena 3*, mientras los hombres prefieren *La Sexta*, *Cuatro* y *TV1*.

El mercado televisivo es cada vez más fragmentado. Existe una institución pública – cuyos perfiles jurídicos han ido variando a lo largo de la historia - para la radio y la televisión, Corporación RTVE, que emite a través de dos canales de ámbito nacional: *La Primera* (TV1) y *La Segunda* (TV2). Además, otros doce entes públicos similares forman la ya mencionada *Federación de Organismos de Radio y Televisión Autonómicos* (FORTA). Cada una de estas entidades regionales tiene uno o dos canales televisivos. La transición del sistema analógico al digital -el llamado apagón analógico- concluyó el 2 de abril de 2010⁵⁰. Las redes analógicas pertenecientes a las televisiones privadas (*Antena 3*, *Telecinco*, *Cuatro* y *La Sexta*) se han transformado todas en digitales, acompañadas por *Vevo TV* y *Net TV*, que ya eran digitales. En cuanto a las televisiones locales, no hay datos precisos dada la fragmentación del mapa de las televisiones locales y de las empresas de radio. La penetración de la televisión por cable es muy baja en comparación con otras⁵¹. Por lo que se refiere a la televisión por Internet (IPTV),

⁴⁶ *El País*, periódico más leído en 2005, recaudó ese año 127,8 millones de euros (vid. SEOANE, M.C. y SÁIZ, M.D., *Cuatro siglos de periodismo en España*, cit., p. 312).

⁴⁷ Véase Hallin, D., Mancini, P. (2007) *op. cit.* p. 90.

⁴⁸ Vid., para todo tipo de medios de comunicación, las siguientes fuentes: Gabinete de Análisis Demoscópico (GAD), *El Informe 2010: Medios de comunicación españoles en las redes sociales*; Zenith, *Los medios en España y Portugal 2009*; Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación (AIMC), *Estudio General de Medios, Audiencia de Internet, Abril-Mayo 2010*.

⁴⁹ Todos los datos son extraídos de AIMC, *Resumen general EGM. Abril 2010 Marzo 2011* (2011), p. 6

⁵⁰ El proceso de digitalización, con datos actualizados, puede seguirse en la página web oficial del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, “Televisión Digital Terrestre”, disponible en <http://www.televisiondigital.es/Terrestre/Paginas/Index.aspx>.

⁵¹ Sobre la televisión por cable, pueden consultarse, entre otros, CALVO CHARRO, M., *La televisión por*

Telefónica, la compañía de telecomunicaciones más potente y extendida, ha promovido la tecnología ADSL no sólo con la oferta de la conexión a Internet, sino también incluyendo servicios interactivos de televisión. En 2005 empezó a ofrecer *Imagenio*, un nuevo servicio de televisión por ADSL.

2.6.3. La radio

La radio goza aún de una importante difusión, especialmente en la franja horaria matinal y en las grandes ciudades (muy probablemente por el tiempo empleado en los desplazamientos en coche). Las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha y Madrid son los lugares en los que más tiempo se escucha la radio, junto con Asturias, Cantabria y La Rioja. Al mismo tiempo, la tecnología de la radio digital no se ha desarrollado de manera suficiente y muy pocas personas han comprado dispositivos de radio digital⁵². Mientras tanto, la radio más económica vía Internet y, más recientemente, el *podcasting* han ganado gran popularidad como alternativas digitales a la radiodifusión analógica. Además, la radio ha ganado la batalla por la popularidad en las redes sociales⁵³.

2.6.4. Las agencias de noticias

El liderazgo en las agencias de noticias españolas es de la ya citada Agencia EFE. Fundada en 1939, hoy en día está presente en más de cien naciones y es la agencia en español más extendida por el mundo. Además de la agencia EFE, existen otras cincuenta agencias con diferentes características. Algunas de ellas, como Europa Press, la segunda más grande, son nacionales, mientras otras agencias nuevas y especializadas, más pequeñas, son regionales.

2.6.5. Internet

Internet sigue creciendo en España. En abril-mayo de 2010⁵⁴, el 52.9% de la población (43% hombres y 56% mujeres) entre 25 y 44 años usaban Internet. El 86% de la población española tiene acceso a Internet en casa y, en orden decreciente, para los siguientes fines: correo (87%), noticias informativas (53%), chats (51%), redes sociales (37%), vídeo y música (31%).

Los sitios web más visitados – en el ámbito de los medios de comunicación - son los de *Marca*, *El País* y *AS*. La implantación de Internet es más alta en Madrid y Cataluña que en otras regiones.

Hay una interesante relación entre los medios de comunicación tradicionales y las nuevas redes sociales. Según *El Informe 2010: Medios de comunicación españoles en las redes sociales* (GAD), 720.000 personas siguen algún medio de comunicación en *Facebook*;

cable (1997); ESCOBAR ROCA, G., “La televisión por cable en España: estado de la cuestión”, *Diario La Ley*, núm. 5530 (24 abril 2002); ESTEVE PARDO, J., “Viejos títulos para tiempos nuevos: demanio y servicio público en la televisión por cable. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de octubre de 1991 (Cuestión de inconstitucionalidad núm. 2528/1989)”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 74 (1992), p. 257; DE LA QUADRA-SALCEDO, T., “La Ley del Cable y la televisión local”, *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1 (1996), p. 59.

⁵² Vid. FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., *La radiotelevisión digital terrestre* (2009), p. 40.

⁵³ GAD, *El Informe 2010: Medios de comunicación españoles en las redes sociales*, disponible en http://www.analisisdemoscopico.com/index.php?view=article&catid=36%3Ageneral&id=144%3Amedios-de-comunicacion-14-millones-de-seguidores-en-redes-sociales&option=com_content&Itemid=29

⁵⁴ AIMC, *Audiencia de Internet, Abril-Mayo 2010*.

665.000 en *Twitter* y 92.000 en *YouTube*. Los canales de televisión se consumen más en *YouTube*, mientras la radio es el medio de comunicación más seguido en *Facebook* (335.000 seguidores). Además, la prensa escrita mantiene su antiguo liderazgo en *Twitter* lo que, según los expertos de la Oficina de Análisis Demoscópico, se justifica porque *Twitter* tiene la capacidad de publicar en tiempo real eventos como competiciones deportivas, elecciones o manifestaciones.

2.7. Educación y formación de los periodistas

Los periodistas, en los últimos años de la dictadura, provenían de las Escuelas Universitarias de Información o Periodismo, como se ha señalado anteriormente. Las Escuelas proponían tradicionalmente tres áreas de especialización: Periodismo, Comunicación Audiovisual y Publicidad y Relaciones Públicas. En la actualidad se han incluido nuevos géneros de periodismo especializado (Social, Ambiental, Publicitario, etc.) y también numerosos másteres y cursos. La organización mayoritaria de periodistas, denominada *Federación de Asociaciones de Periodistas en España* (FAPE), creada en 1922, reúne 48 asociaciones y otras 14 están vinculadas a ella si bien no forman parte en sentido estricto de la Federación⁵⁵. En total representan a más de 20.000 asociados. En la Declaración de Pamplona de 20 de septiembre de 2010, la FAPE pidió un ejercicio más profesional del periodismo, argumentando que un periodismo de alta calidad es requisito fundamental para la democracia⁵⁶.

2.8. La alfabetización mediática y la posición de los medios en la sociedad

España presenta un ínfimo desarrollo de la alfabetización mediática a nivel institucional, aunque existan algunas iniciativas que, de hecho, se están viendo incrementadas en los últimos tiempos. La mayor parte de las actividades, sin embargo, tienen su origen en la sociedad civil, principalmente en asociaciones relacionadas con el mundo de la educación.

No existen programas educativos en los medios más importantes, a excepción de algunos periódicos que promocionan la conexión entre los medios y las escuelas o de la televisión pública. El desarrollo de los Defensores del Espectador o del Lector - donde lectores y audiencia encuentran una plataforma para expresar sus opiniones sobre el tratamiento de las noticias en los medios - es principalmente simbólico. Sin embargo, los consumidores están adoptando un rol paulatinamente más activo. Existen asociaciones de protección de la audiencia como la *Asociación de Usuarios de la Comunicación* (AUC)⁵⁷. Sólo en años recientes la alfabetización mediática se ha convertido en objetivo transversal de la educación, aunque siguiendo únicamente el impulso de las nuevas tecnologías de la información y olvidando los medios de comunicación. Además, el desarrollo regional de las políticas educativas varía considerablemente, siendo adecuado en algunas regiones, pobre en otras y casi ausente a nivel estatal.

Con respecto al sistema educativo español, el currículo escolar obligatorio (escuela primaria y secundaria) prevé la alfabetización digital y mediática como parte de las habilidades que los estudiantes deben obtener, pero normalmente no existen temas específicos en estas áreas. El anexo al Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, *por el que se*

⁵⁵ FAPE, sitio oficial disponible en <http://www.fape.es>.

⁵⁶ FAPE, “Declaración de Pamplona”, disponible en http://www.fape.es/la-fape-aprueba-el-manifiesto-de-pamplona_fape-7547.htm?q=pamplona

⁵⁷ AUC, sitio oficial disponible en <http://www.auc.es>.

establecen las enseñanzas mínimas de la Educación primaria, prevé la incorporación de ocho competencias básicas en el currículo de educación primaria para enfatizar esas habilidades consideradas indispensables. Entre otras, se incluye el uso habitual de recursos tecnológicos disponibles y también la evaluación y selección de innovaciones tecnológicas, según su utilidad, en la realización de tareas específicas. El artículo 3 del Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, *por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria*, recoge entre los objetivos de esta etapa educativa el desarrollo de las destrezas básicas en la utilización de las fuentes de información para, con sentido crítico, adquirir nuevos conocimientos. Además, se persigue que los estudiantes adquieran una preparación básica en el campo de las tecnologías, especialmente las de la información y la comunicación⁵⁸.

3. Las políticas públicas sobre medios de comunicación en España

3.1. La regulación de los medios de comunicación y los actores políticos

En España, la regulación y las políticas públicas sobre medios de comunicación⁵⁹ han sido tradicionalmente competencia del Ministerio de Industria y, coherentemente, de la Comisión de Industria del Congreso de los Diputados. Sin embargo, en algunos casos la atribución de competencias ha sido distinta. La Ley General de Comunicación Audiovisual, por ejemplo - que se estudiará más tarde-, fue encomendada a la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. El hecho de que, en general, los medios se conciban como “industria” desde el punto de vista político explica que sean considerados más como instrumentos que como contenidos. Esto puede explicar por qué la regulación se ha centrado siempre en cuestiones técnicas, dejando de lado otros asuntos relacionados, entre otros, con los derechos humanos. Para la protección de esos derechos, generalmente, aunque no siempre, hay que acudir a otras normas generales. De ahí que pudiera concluirse que independencia, pluralismo o democracia no se encuentran en el centro de aquellas políticas.

En lo que concierne a las Administraciones independientes o agencias, se deben mencionar tres entidades: el Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales⁶⁰, la Comisión

⁵⁸ Sobre esta cuestión, vid. “Media Literacy: study on the current trends and approaches to Media Literacy in Europe”, *Country Profile Spain V.4.0* (2007), disponible en <http://ec.europa.eu/culture/media/literacy/docs/studies/country/spain.pdf>.

⁵⁹ En general, sobre la relación entre los medios de comunicación y la democracia desde la perspectiva de la regulación, vid. BARATA I MIR, J., *Democracia y audiovisual. Fundamentos normativos para una reforma del régimen español* (2006). Existen otros trabajos que reflexionan sobre el papel tradicional de la televisión como servicio público. Vid., en este sentido, ABAD ALCALÁ, L., *El servicio público de televisión ante el siglo XXI* (1999); CHINCHILLA MARÍN, C., *La radiotelevisión como servicio público esencial* (1988); ESTEVE PARDO, J., *Régimen jurídico-administrativo de la televisión* (1984); FERNÁNDEZ FARRERES, G., *El paisaje televisivo en España* (1997); GARCÍA LLOVET, E., *El régimen jurídico de la radiodifusión* (1991); GAY FUENTES, C., *La televisión ante el Derecho Internacional y Comunitario* (1994); GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., “El sector audiovisual, ¿servicio público o mercado?”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 110 (2001), p. 215; HERREROS LÓPEZ, J.M., *El servicio público de televisión* (2004); SOUVIRÓN MORENILLA, J.M., *Derecho público de los medios audiovisuales: radiodifusión y televisión* (1999). Un debate más reciente sobre la caracterización de la televisión y la radio como servicio público, aludiendo también a la financiación de la radiotelevisión pública en el marco de la legislación sobre competencia y ayudas estatales, se puede encontrar en MEDINA GONZÁLEZ, S., *Ayudas públicas y libre competencia en el sector audiovisual* (2006). Sobre la radio como servicio público, véase MARTÍN-CARO SÁNCHEZ, M.A., *La radio del siglo XXI, un servicio público en la economía global* (2000).

⁶⁰ El Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales será objeto de una explicación detallada en este informe más adelante. Véase, sobre este tipo de organismos, que también existen en algunas Comunidades Autónomas, TORNOS MAS, J., *Las autoridades de regulación del audiovisual* (1999).

Nacional de las Telecomunicaciones⁶¹ y la Comisión Nacional de la Competencia. Las tres tienen distintas competencias en medios de comunicación desde varias perspectivas (si bien la primera todavía no ha sido efectivamente creada)⁶², algo que puede provocar discrepancias entre ellas. Puesto que las tres son instituciones independientes, es difícil poder coordinar o guiar el ejercicio de sus respectivas competencias. Por ello, sería más que deseable que existiera un mecanismo que pudiera resolver este tipo de discrepancias.

Detrás de los órganos y entidades estatales, existen otros actores que pueden contribuir directa o indirectamente a formatear la política de medios. En España existen la opinión pública, las ONG's y otras asociaciones privadas (como la Asociación de Usuarios de la Comunicación, antes mencionada) pero no ejercen -ni de lejos- el tipo de influencia en la formulación de políticas que sí ejercen en otras partes del mundo. Algunos de estos actores se mencionan, oportunamente, en otras partes de este informe.

3.1. Disposiciones constitucionales y desarrollo legal

Las libertades de expresión e información se reconocen en el art. 20 de la Constitución Española⁶³ y, por lo tanto, se enmarcan en la categoría constitucional de los llamados “derechos fundamentales”⁶⁴. Como tales, gozan de una protección constitucional extraordinaria, que salvaguarda a los ciudadanos a través de un procedimiento preferente y sumario ante los tribunales ordinarios, además del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (art. 53.2 CE)⁶⁵.

⁶¹ Véase la información sobre la Comisión Nacional de las Telecomunicaciones que existe en el sitio oficial, disponible en <http://www.cmt.es> (última consulta: 13/10/2010). Algunas referencias bibliográficas de interés para este informe se discuten en las siguientes fuentes: BAÑO LEÓN, J.M^a., “La ordenación del mercado de la televisión y el papel de las autoridades españolas de la libre competencia”, en S. MUÑOZ MACHADO (ed.), *Derecho Europeo del Audiovisual. Actas del Congreso organizado por la Asociación Europea de Derecho Audiovisual (Sevilla, octubre 1996)* (1997), p.747; CASTEJÓN MARTÍN, L. (ed.), *Competencia y regulación en los mercados de las telecomunicaciones, el audiovisual y el Internet* (1998); GÓMEZ-REINO Y CARNOTA, E. (coord.), *Telecomunicaciones, infraestructuras y libre competencia* (2003); MONTERO, J.J. y BROKELMANN, H., *Telecomunicaciones y televisión. La nueva regulación en España* (1999).

⁶² La suerte del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales dependerá, en parte, del resultado de los comicios generales que tendrán lugar en España el 20 de noviembre de 2011. La postura del Partido Popular ha sido siempre la de su supresión e integración de sus funciones en la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, mientras que el Partido Socialista considera que es un elemento fundamental para un sano funcionamiento de los medios de comunicación en este país.

⁶³ Artículo 20: “1. Se reconocen y protegen los derechos: a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción; b) a la producción y creación literaria, artística, científica y técnica; c) a la libertad de cátedra; d) a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La Ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades”. Las letras b) y c) del artículo 20 CE prevén, respectivamente, el derecho a la producción y creación literaria, artística, científica y técnica y el derecho a la libertad de cátedra y han sido considerados por el Tribunal Constitucional como proyecciones específicas de la libertad de expresión (STC 153/1985, de 7 de noviembre).

⁶⁴ Los derechos fundamentales se enumeran en los artículos 14 a 29 (más la objeción de conciencia del 30) de la Constitución Española.

⁶⁵ En general, sobre los límites constitucionales de la legislación sobre la televisión, véase GARCÍA ROCA, J., “Límites constitucionales al legislador de la televisión”, *Revista Andaluza de Administración*, núm. 24 (1995), p. 11; GONZÁLEZ CASANOVA, J.A., “Razones constitucionales de una Radiotelevisión del Estado”, en J. García Jiménez (ed.), *Radiotelevisión española y la Constitución* (1981), p. 19; GONZÁLEZ ENCINAR, J.J., “Televisión y democracia”, en J. Asensi Sabater (ed.), *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual* (1997), p. 387; PAREJO ALFONSO, L. y BACIGALUPO SAGGESSE, M., “El art. 20.3 CE. El control parlamentario de los medios de comunicación del Estado”, en O. Alzaga (ed.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*,

Según la jurisprudencia ordinaria, más allá de la evidente vinculación entre ambos derechos como garantías de una “comunicación pública libre”⁶⁶, hay que diferenciar conceptualmente entre sus contenidos: mientras que la libertad de expresión protege la emisión y difusión de opiniones, la libertad de información se centra en la protección de los procesos de transmisión de datos y hechos determinados, siempre que la existencia de esos hechos se haya demostrado, es decir, que los hechos existan y sean reales⁶⁷. El ejercicio autónomo de la libertad de expresión ha dado lugar a conflictos constitucionales, pero su proyección más conflictiva tiene lugar generalmente cuando interactúa con la libertad de información, es decir, cuando la opinión se haya difundido a través de los medios de comunicación.

La libertad de información constituye uno de los derechos más relevantes de los previstos en el artículo 20 CE para la existencia misma de una democracia real. Tiene un carácter dual, formado por el derecho a recibir información y el derecho a informar⁶⁸. Concretamente, el contenido efectivo del derecho a recibir información se condiciona a la aplicación del derecho a transmitir la información⁶⁹.

La jurisprudencia constitucional ha argumentado de manera constante que el derecho a informar debe cumplir varios criterios que actúan límites de su ejercicio, tales como la veracidad y la relevancia pública de la información, mientras que la exclusión de todo tipo de expresiones humillantes, insultantes u ofensivas pertenece a la esfera de los límites a la libertad de expresión⁷⁰.

Una de las principales consecuencias de que las libertades de expresión y de información se incluyan en la categoría constitucional de los “derechos fundamentales y libertades públicas” tiene que ver con el *tipo* de instrumento jurídico que puede utilizarse para su desarrollo en el plano legislativo. Según el artículo 81 CE, tal es la función de la Ley orgánica, cuya principal especificidad radica en que su votación lo es por mayoría cualificada, es decir, requiere para su aprobación la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados. Desde el primer momento, el Tribunal Constitucional español ha mantenido una interpretación muy restrictiva sobre lo que deba entenderse por “desarrollo legislativo” de un derecho fundamental que precise de una ley orgánica para su aprobación en lugar de seguir el procedimiento legislativo ordinario. Las leyes relativas a los derechos fundamentales deberían seguir el procedimiento más exigente para su aprobación, según el Tribunal Constitucional, sólo cuando el legislador abordara la regulación directa de un derecho o libertad fundamental (véase, por ejemplo, la STC 6/1982, de 22 de febrero). Lo contrario podría considerarse una hipoteca para la democracia, puesto que a los futuros parlamentarios les resultará difícil cambiar una ley aprobada por mayoría absoluta.

En realidad, con ocasión de su sentencia sobre la constitucionalidad de la Ley de Televisión Privada de 1988, el Tribunal Constitucional desarrolló su doctrina más restrictiva de la ley orgánica⁷¹. El Tribunal sostuvo que una regulación directa de las libertades del

vol. II (1997), p. 555; SÁINZ MORENO, F., “La regulación legal de la televisión privada en la jurisprudencia constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 2 (1981), p. 159.

⁶⁶ STC 6/1981, de 6 de marzo.

⁶⁷ STC 6/1988, de 21 de enero.

⁶⁸ STC 105/1983, de 23 de noviembre.

⁶⁹ STS 17313/1988, de 9 de noviembre.

⁷⁰ Véanse, por ejemplo, las SSTC 165/1987, de 27 de octubre; 171/1990, de 12 de noviembre; y 52/1996, de 26 de marzo.

⁷¹ Una primera evaluación de lo que entonces era aún el proyecto de una futura Ley de Televisión Privada

artículo 20 CE debería entenderse sólo como aquella que tiene por objeto establecer una regulación integral global, esencial y exhaustiva que abarque todas las posibles modalidades constitucionales y técnicas de un medio de comunicación específico (STC 127/1994, de 5 de mayo, fundamento jurídico 4º). Por consiguiente, la regulación de una específica posibilidad técnica de difusión a través de un medio de comunicación (por ejemplo, la televisión privada) no tendría que seguir, desde un punto de vista constitucional, el procedimiento reservado a la ley orgánica. Es interesante notar que la Ley General de Comunicación Audiovisual, que entró en vigor el 1 de mayo de 2010, es mucho más ambiciosa que la Ley de Televisión Privada: no sólo se refiere a la televisión -tanto pública como privada-, sino también a la radio. Sin embargo, en su gestación no surgió ninguna preocupación constitucional respecto a que dicha Ley fuera aprobada siguiendo el procedimiento ordinario -y, por tanto, no orgánico-.

Por otra parte, como país políticamente descentralizado, el sistema español se basa en la distribución constitucional de competencias legislativas entre los distintos niveles políticos de gobierno. En cuanto a la “traducción” territorial de las libertades del artículo 20 CE, el Estado tiene la competencia exclusiva en materia de “telecomunicaciones” y “radiocomunicación” (art. 149.1.21ª CE), así como la de dictar “normas básicas del régimen de la prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social” (artículo 149.1.27ª CE)⁷². Según este patrón, las Comunidades Autónomas tienen competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución de las leyes básicas del Estado en relación con el segundo grupo de materias citadas⁷³.

El establecimiento de los límites territoriales con relación al sector de los medios de comunicación ha sido una cuestión muy controvertida. Uno de los parámetros estables aplicados por el Tribunal Constitucional en esta cuestión ha sido que aquellas normas cuyo objeto regulador tuviera un enfoque basado predominantemente en el soporte técnico o en los instrumentos utilizados para la difusión a través de los medios debían formar parte de la competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.21ª CE). Sin embargo, cuando el interés predominante de la ley propuesta no fuera el propio instrumento, sino la naturaleza del medio como medio de comunicación social o servicio de difusión directamente vinculado al ejercicio de los derechos y libertades del artículo 20 CE, entonces debía enmarcarse en el contexto de un proceso legislativo compartido entre los distintos niveles territoriales, en función de lo deducido del art. 149.1.27ª CE⁷⁴.

puede encontrarse en ARIÑO ORTIZ, G., *El Proyecto de Ley sobre Televisión privada* (1987). Sobre la televisión privada en España *vid.* también GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Televisión pública y televisión privada* (1982); GARCÍA LLOVET, E., “El Estatuto de RTVE y la Ley de Televisión Privada”, en J. Cremades (ed.), *Derecho de las Telecomunicaciones* (1997), p. 413; LAGUNA DE PAZ, J.C., *Régimen jurídico de la televisión privada* (1994); MALARET I GARCÍA, E., “La financiación de la televisión pública y privada”, en *El régimen jurídico del audiovisual* (2000), p. 153; MUÑOZ MACHADO, S., *Público y privado en el mercado europeo de la televisión* (1993) y *Servicio público y mercado*, vol. III: *Televisión* (1998); DE LA QUADRA-SALCEDO, T., “La televisión privada y la Constitución”, *Revista de Derecho Político*, núm. 15 (1982), p. 37.

⁷² El Tribunal Constitucional ha mantenido constantemente que el cine/las películas no son un medio de comunicación social. Véase DE LA SIERRA, S., *Derecho del Cine. Administración Cultural y Mercado* (2010).

⁷³ Véase CARRILLO LÓPEZ, M., “Las televisiones públicas en el Estado compuesto”, en *Régimen Jurídico del Audiovisual* (2000), p. 225; ESCOBAR ROCA, G. (ed.), *El derecho de la televisión. Situación y perspectivas en la Comunidad de Madrid* (2004); SÁINZ MORENO, F., “Las televisiones públicas en el Estado compuesto”, en *Régimen Jurídico del Audiovisual* (2000), p. 243.

⁷⁴ *Vid.*, por todas, la STC 168/1993, de 27 de mayo, dictada al resolver un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones (especialmente, Fundamento jurídico 4º).

3.2. Regulación estructural

Tras la reciente liberalización del sector audiovisual, rige el principio de libertad de empresa reconocido en el artículo 38 de la Constitución respecto a todas las formas de comunicación social. No existe una regulación general que tome en consideración el conjunto de medios de cualquier tipo controlados por un mismo grupo editorial en relación con la garantía del pluralismo y los límites a la propiedad.

La regulación general de los medios audiovisuales se encuentra en la reciente Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual (en adelante, LGCA)⁷⁵, así como en otras normas que regulan en particular los medios públicos estatales, autonómicos y locales, y en normativas autonómicas de desarrollo en relación con los medios de comunicación privados de ámbito autonómico y local.

La LGCA conceptúa todos los servicios de comunicación audiovisual como “servicios de interés general”, liberalizando, pues, la actividad. Distingue el régimen de títulos habilitantes en función del medio empleado para su transmisión: como regla general, basta la mera comunicación previa al inicio de la actividad. Sin embargo, cuando dichos servicios se presten mediante ondas hertzianas terrestres -la modalidad por la que acceden a la radio y la televisión la mayoría de los ciudadanos- se requiere licencia previa otorgada mediante concurso por la autoridad audiovisual competente (la estatal o autonómica en función del ámbito territorial de emisión). En el caso estatal, las licencias se otorgan por el Gobierno, y en el autonómico o local, la autoridad que designen sus respectivas normas. La adjudicación de licencia lleva aparejada la concesión de uso privativo del dominio público radioeléctrico, que puede ocuparse con canales de pago en un máximo del cincuenta por ciento del total del conjunto del espectro asignado. Los concursos para la concesión de licencias se rigen por el principio de publicidad y concurrencia. Las licencias se otorgan por un plazo de quince años, con renovación automática salvo que exista un tercero interesado, y lo solicite con un plazo de antelación de al menos 24 meses respecto de la fecha de vencimiento, en cuyo caso se procede a convocar un concurso. Las licencias pueden ser transmitidas y arrendadas.

La regulación de los servicios de comunicación audiovisual comunitarios sin ánimo de lucro es notablemente restrictiva. La actividad se somete a licencia, que no puede ser transmitida ni arrendada. Deben emitir todos sus contenidos en abierto, sin ningún tipo de comunicación comercial (ni siquiera patrocinio). Se dispone que, salvo autorización expresa de la autoridad audiovisual, sus gastos de explotación anuales no pueden exceder los 100.000 euros en el caso de las televisiones y los 50.000 en el de las radios.

Además, la LGCA ha regulado mínimamente la *televisión en movilidad*, sometiéndola a licencia y con la discutible previsión -desde el punto de vista de la libre competencia- según la cual, como criterio para los concursos de otorgamiento, se tendrá en cuenta la experiencia acumulada de los candidatos como prestadores del servicio de comunicación audiovisual; y la *televisión de alta definición* -limitándose a posibilitar su emisión-. En ambos supuestos se precisa que la emisión y recepción debe atenderse, en todo caso, a los estándares establecidos para el territorio de la Unión Europea.

Para ser titular de una licencia se establecen requisitos de nacionalidad o domicilio social

⁷⁵ Desde la entrada en vigor de la LGCA se han publicado diversas obras que analizan su contenido. Vid., entre otros, AZURMENDI ADARRAGA, A., *Derecho de la Comunicación*, Bosch, Barcelona, 2011; BELANDO GARÍN, B./MONTIEL ROIG, G., *Contenidos y mercado en la regulación de la Comunicación Audiovisual*, Tirant monografías, Valencia, 2011; CHINCHILLA MARÍN, C./AZPITARTE, M., *Estudios sobre la Ley General de Comunicación Audiovisual*, Aranzadi, Navarra, 2011; GUICHOT REINA, E. (coord.), *Derecho de la Comunicación*, Iustel, Madrid, 2011; LINDE PANIAGUA, E./VIDAL BELTRÁN, J.M.ª/MEDINA GONZÁLEZ, S., *Derecho Audiovisual*, Colex, Madrid, 4ª ed., 2011.

(según se trate de personas físicas o jurídicas) de/en un Estado miembro del Espacio Económico Europeo (en adelante, EEE) o cualquier otro en el que exista reciprocidad. Además, se fija un límite a la participación de personas físicas o jurídicas nacionales de países que no sean miembros del EEE del 25% del capital social, a título individual, o del 50%, en su conjunto.

Otros límites conectan con la voluntad de garantizar un determinado pluralismo informativo. En el ámbito televisivo, la regulación inicial, en la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión privada, prohibía que una misma persona pudiera tener más del 25% de acciones de una cadena privada, o acciones en más de una cadena privada. Con posterioridad, y durante el gobierno conservador que se extendió de 1996 a 2004, este límite se fue relajando por sucesivas modificaciones legales, permitiendo una mayor concentración de medios al hilo de los intereses político-mediáticos del momento⁷⁶. La LGCA ha permitido la titularidad simultánea de participaciones sociales o derechos de voto en diferentes prestadores del servicio, con límites. Respecto a las televisiones privadas de ámbito estatal, ninguna persona física o jurídica puede adquirir una participación significativa en más de un prestador del servicio de comunicación audiovisual televisiva de ámbito estatal, cuando la audiencia media del conjunto de los canales considerados supere el 27% de la audiencia total durante los doce meses consecutivos anteriores a la adquisición (carece de consecuencia alguna la superación de ese máximo *a posteriori*), o si suman más de la capacidad técnica correspondiente a dos múltiplex o implica la inexistencia de al menos tres prestadores privados materialmente distintos. En el caso de las televisiones privadas autonómicas el único límite es la acumulación de derechos de uso sobre el dominio público radioeléctrico superiores, en su conjunto, a la capacidad técnica correspondiente a un canal múltiplex.

En el ámbito radiofónico, una misma persona física o jurídica no podrá, en ningún caso, controlar directa o indirectamente más del 50% de las licencias administrativas del servicio de radiodifusión sonora terrestre que coincidan sustancialmente en su ámbito de cobertura ni, en todo caso, más de cinco licencias en un mismo ámbito. En una misma Comunidad Autónoma ninguna persona física o jurídica podrá controlar más del 40% de las licencias existentes en ámbitos en los que sólo tenga cobertura una única licencia. Ninguna persona física o jurídica podrá controlar directa o indirectamente más de un tercio del conjunto de las licencias del servicio de radiodifusión sonora terrestre con cobertura total o parcial en el conjunto del territorio del Estado.

3.3. Regulación de los contenidos

3.3.1. Aspectos generales aplicables a todos los medios de comunicación

Como ya quedó dicho, las libertades de información y de expresión constituyen el marco constitucional de referencia en la actividad comunicativa, profesional o no. La Constitución remite a la Ley la regulación del derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades. Dicha ley es hoy la Ley Orgánica 2/1997, de 19 de junio, reguladora de la cláusula de conciencia de los profesionales de la información⁷⁷. Se encamina a garantizar la independencia en el ejercicio de la profesión periodística. Otorga a los

⁷⁶ Sobre las concentraciones de medios de comunicación, véase DE ABEL VILELA, F.A., *La concentración de los medios de comunicación social en los Derechos español y comunitario* (2002) y PÉREZ GÓMEZ, A., *El control de las concentraciones de medios de comunicación. Derecho español y comparado* (2002).

⁷⁷ Véase, antes de la adopción de la cláusula, DE LA QUADRA-SALCEDO, T., “La cláusula de conciencia: Un Godot constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 22 (1988), p. 53, y la parte II en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 23 (1988), p. 45. Con posterioridad, puede consultarse CAPSETA CASTELLÀ, J., *La cláusula de conciencia periodística*, Mc Graw Hill, Madrid, (1998).

profesionales de la información el derecho a solicitar la rescisión de su relación jurídica con la empresa de comunicación en que trabajen cuando en éste se produzca un cambio sustancial de orientación informativa o línea ideológica; y cuando la empresa les traslade a otro medio del mismo grupo que por su género o línea suponga una ruptura patente con la orientación profesional del informador. El ejercicio de este derecho da lugar a una indemnización. Además, los profesionales de la información pueden negarse, motivadamente, a participar en la elaboración de informaciones contrarias a los principios éticos de la comunicación, sin que ello pueda suponer sanción o perjuicio.

El apartado segundo del artículo 20 de la Constitución prohíbe la censura previa en el ejercicio de la libertad de información y de expresión, y el apartado quinto establece que sólo puede acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial. Consecuentemente, el artículo 538 del Código Penal castiga con pena de inhabilitación absoluta de seis a diez años a la autoridad o funcionario público que establezca la censura previa o, fuera de los casos permitidos por la Constitución y las Leyes, recoja ediciones de libros o periódicos o suspenda su publicación o la difusión de cualquier emisión radiotelevisiva.

El apartado tercero dispone que por ley se regule la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y que se garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España. Ahora bien, el Estado sólo ha mantenido medios públicos radiotelevisivos, por lo que esta cuestión se analiza en el apartado dedicado específicamente al audiovisual.

El apartado cuarto del artículo 20 dispone que las libertades de información y de expresión tienen su límite en el respeto a los derechos constitucionales y, en especial, en el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen y la protección de la juventud y de la infancia, y en las leyes que los desarrollan. Al respecto, se ha de citar la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, que describe los sujetos activos y pasivos del derecho y las intromisiones que se consideran legítimas e ilegítimas. Basta probar que ha habido intromisión ilegítima para que se presuma el daño. La tutela judicial incluye todas las medidas “necesarias para poner fin a la intromisión ilegítima”: medidas cautelares, derecho de réplica, derecho de difusión de la sentencia e indemnización de perjuicios.

Conforme a la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de rectificación toda persona, natural o jurídica, tiene derecho a rectificar la información difundida, por cualquier medio de comunicación social, de hechos que le aludan, que considere inexactos y cuya divulgación pueda causarle perjuicio. Se prevé un procedimiento ágil con previo requerimiento al director del medio de comunicación y posterior acción judicial. El objeto de este proceso es compatible con el ejercicio de las acciones penales o civiles de otra naturaleza que pudieran asistir al perjudicado por los hechos difundidos.

La Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, no prevé ningún régimen diferenciado en relación con el ejercicio de la actividad periodística, como permite el artículo 9 de la Directiva 95/46/CE que transpone.

Finalmente, el Código penal (arts. 205 a 216) contempla los delitos contra el honor (injurias -“acción o expresión que lesiona la dignidad de otra persona, menoscabando su fama o atentando contra su propia estimación”- y calumnias -“imputación de un delito hecha con conocimiento de su falsedad o temerario desprecio hacia la verdad”-). Las injurias con publicidad tienen pena de 6 meses a 2 años de prisión -lo que ha sido criticado por diversos profesionales de la comunicación- y el resto de los supuestos pena de multa.

El 105.c) CE reconoce el derecho de la ciudadanía a acceder a la información administrativa en los términos que establezca una ley. Dicha ley general es hoy la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, que regula el derecho en su artículo 37. Se trata de una regulación deficiente: se limita a documentos relacionados con procedimientos terminados y archivados, incluye una cláusula abierta que permite denegar el acceso cuando prevalezcan razones de interés público o privado o cuando así lo disponga una ley, no regula un procedimiento específico ni prevé la existencia de una institución independiente de garantía. Junto a esta regulación, cabe destacar otras leyes como las relacionadas con el acceso a la información ambiental, con la reutilización de la información para fines comerciales o la reguladora de los secretos oficiales. Esta última data de 1968, es decir, es anterior a la Constitución, dictada durante el régimen de Franco, si bien sufrió una importante reforma en 1978.⁷⁸

Un tema que ha de mencionarse en el presente apartado es el relativo a la propiedad intelectual. El Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regula los derechos de autor en España. La cuestión actualmente más controvertida se centra en el periodismo escrito, aunque también se han planteado demandas en relación con el uso no consentido por una cadena de televisión de fragmentos de programas de televisión de otras cadenas. En concreto, la obra periodística tiene la consideración de “obra colectiva” y como tal los derechos sobre la misma pertenecen a los editores, pues han sido producidas bajo su dirección por sus trabajadores. Los editores están enfrentados con las empresas de resúmenes de prensa y los agregadores de noticias, dado que consideran que la Ley les exige obtener su autorización y pagar una remuneración. Ésta permite que los artículos sobre temas de actualidad difundidos por los medios de comunicación social sean reproducidos, distribuidos y comunicados públicamente por cualesquiera otros de la misma clase, citando la fuente y el autor si el trabajo apareció con firma y siempre que no se hubiese hecho constar en origen la reserva de derechos. Todo ello sin perjuicio del derecho del autor a percibir la remuneración acordada o, en defecto de acuerdo, la que se estime equitativa.

3.3.2. Prensa escrita

La prensa escrita apenas tiene regulación y la existente es preconstitucional, reduciéndose a algunos preceptos de dudosa vigencia integrados en la Ley 14/1966, de 18 de marzo, de Prensa e Imprenta, y en una serie de disposiciones de rango inferior a la ley, que definen el Estatuto del periodista. Además, se han aprobado Códigos deontológicos de diferente ámbito territorial. A nivel estatal hay que aludir al Código deontológico de la profesión periodística de la Federación de Asociaciones de Periodistas Españoles (FAPE), aprobado en 1993. Establece una serie de principios generales de profesionalidad y ética, respeto a la verdad y al honor, la intimidad y la imagen de terceros, protección de los menores y los colectivos más vulnerables y respeto a la presunción de inocencia. Añade unas previsiones del estatuto del periodista, referidas a la independencia y equidad en el ejercicio de la profesión, garantía frente a influencias externas, secreto profesional, promoción del libre acceso a la información administrativa y respeto a los derechos de autor. Finalmente, establece una serie de principios de actuación, de búsqueda de la verdad, dignidad en los medios de obtención de la información, respeto al derecho a no proporcionar información, a la confidencialidad de las fuentes, distinción entre información y opinión, y entre información y publicidad, rechazo de

⁷⁸ Sobre la necesidad de adaptar la normativa al nuevo marco constitucional se ha pronunciado de manera reiterada B. LOZANO CUTANDA. Buena parte de sus trabajos se encuentran recopilados en el libro *La desclasificación de los secretos de Estado*, Civitas, Madrid, (1998).

retribuciones o gratificaciones de terceros, por promover, orientar, influir o haber publicado informaciones u opiniones de cualquier naturaleza, y prohibición de uso en beneficio propio de las informaciones privilegiadas de las que haya tenido conocimiento como consecuencia del ejercicio profesional.

La publicidad política no está prohibida en la prensa escrita. En cuanto a la publicidad electoral, la normativa prohíbe elevar las tarifas en período electoral y obliga a todos los medios a ofertar las mismas condiciones contractuales a todos los partidos.

3.3.3. Audiovisual

La LGCA establece una regulación del llamado “servicio público de comunicación audiovisual”, de carácter básico, esto es, aplicable a cualquier operador público de radio o televisión, sea estatal, autonómico o local. Las respectivas leyes reguladoras de cada uno de estos niveles, detallan este contenido (en el ámbito estatal, la Ley 17/2006, de 6 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, y la Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española).

La LGCA faculta a las entidades políticas (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales) a acordar la prestación del servicio público de comunicación audiovisual con objeto de emitir en abierto canales generalistas o temáticos. El servicio público de comunicación audiovisual tiene por objeto la producción, edición y difusión de un conjunto de canales de radio, televisión y servicios de información en línea con programaciones diversas y equilibradas para todo tipo de público, cubriendo todos los géneros, destinadas a satisfacer las necesidades de información, cultura, educación y entretenimiento de la sociedad y a preservar el pluralismo en los medios de comunicación. Las Leyes que regulan la radiotelevisión pública en cada ámbito territorial concretan el contenido de esta misión de servicio público. Además, la Ley establece un modelo de control de la función de servicio público audiovisual, basado en la determinación normativa de los objetivos generales por un período de nueve años y una concreción y desarrollo por plazos inferiores mediante los llamados contratos programa entre los respectivos gobiernos y los gestores de las radios y televisiones públicas. Se prevé el control por parte de las asambleas representativas estatales, autonómicas y locales, así como de las autoridades independientes, de la gestión y del cumplimiento de la función de servicio público. Además, se establecen límites para los prestadores de servicio público audiovisual de titularidad pública: no podrán participar en el capital social de prestadores privados del servicio de comunicación audiovisual; los criterios rectores de la dirección editorial del prestador de servicio público de comunicación audiovisual se elaborarán por un órgano cuya composición refleje el pluralismo político y social del ámbito de su cobertura; y, en el ámbito estatal, el Estado no podrá reservar o adjudicar a los prestadores de titularidad pública más del 25 % del espacio radioeléctrico disponible para el servicio de televisión, ni más del 35% para el servicio de radiodifusión. En cuanto a su financiación, se establece como principio general que la financiación pública no podrá sostener actividades ni contenidos ajenos al cumplimiento de la función de servicio público, obligando a la fijación de reglas que permitan un cómputo efectivo. Cada entidad política es libre de fijar el sistema de financiación de su servicio público de comunicación audiovisual, que en todo caso debe ser compatible con la normativa vigente en materia de competencia. En el ámbito estatal, la Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española ha eliminado la publicidad de la radio y la televisión públicas estatales, lo que ha sido refrendado por la LGCA. Con el nuevo sistema, a las aportaciones vía presupuestos y a los rendimientos de sus productos y patrimonios propios, se le unen un porcentaje de la tasa sobre reserva del dominio público radioeléctrico, la aportación de las televisiones privadas (el 3% de los ingresos brutos de explotación y el 1.5% de los de acceso condicional o de pago, sin que

supere el 20% del total) y de los operadores de telecomunicaciones (el 0,9% de los ingresos brutos de explotación, sin que supere el 25% del total). Se trata de una importación del actual modelo francés y su compatibilidad con las reglas del mercado se halla cuestionada ante las instancias comunitarias. Hasta el momento, las normativas autonómicas no han seguido este modelo de eliminación de la publicidad.

La LGCA contiene disposiciones destinadas a compatibilizar la libertad de información, de expresión y de empresa con la tutela de otros derechos de los usuarios, en especial, de los más vulnerables. Así, se reconocen: a) el derecho a recibir una comunicación audiovisual plural y acorde con los valores constitucionales; b) el derecho a recibir una comunicación audiovisual transparente, con identificación del prestador y de los contenidos; c) los derechos del menor, incluido el establecimiento de franjas horarias en las que se prohíben las emisiones que puedan dañarles, la clasificación de los programas por edades y la publicidad dirigida a los menores; d) los derechos de las personas con discapacidad, conforme al principio de accesibilidad universal, con obligaciones de cumplir porcentajes de subtítulo y audiodescripción, y la obligación de huir de imágenes degradantes o estereotipadas de los discapacitados; y e) el derecho a la participación en el control de los contenidos audiovisuales, mediante la posibilidad de acudir a la Autoridad audiovisual competente.

La LGCA establece mecanismos de protección de la obra europea que ya se hallaban presentes en la normativa anterior: las cuotas de pantalla y la obligación de financiación. Las cuotas de pantalla suponen la obligación de dedicar más de la mitad de las emisiones a obras europeas, con exclusión del tiempo dedicado a informaciones, manifestaciones deportivas, juegos, publicidad, servicios de teletexto y televenta. A su vez, el 50% de esa cuota queda reservado para obras europeas en cualquiera de las lenguas españolas⁷⁹. En todo caso, el 10% del total de emisión estará reservado a productores independientes del prestador de servicio y la mitad de ese 10% debe haber sido producida en los últimos cinco años. La obligación de financiación implica el deber de contribuir anualmente a la financiación anticipada de la producción europea de películas cinematográficas, películas y series para televisión, así como documentales y películas y series de animación, con el 5% de los ingresos devengados en el ejercicio anterior conforme a su cuenta de explotación, correspondientes a los canales en los que emiten estos productos audiovisuales con una antigüedad menor a siete años desde su fecha de producción. Para los prestadores de servicios de comunicación audiovisual de titularidad pública de cobertura estatal o autonómica esta obligación será del 6%. En la normativa anterior, sólo se encontraban incluidas las obras cinematográficas. La inclusión de las series ha sido una reivindicación de las televisiones privadas, que cuentan con sus propias productoras. En todo caso, esta obligación ha sido muy cuestionada, por su posible contradicción con la libertad de empresa, y se encuentra en la actualidad pendiente de un recurso ante el Tribunal Constitucional.

La LGCA impone a las comunicaciones comerciales un límite horario para las televisiones⁸⁰. Se añaden reglas referidas a las formas y momentos de interrupción de las emisiones para garantizar la diferenciación entre contenidos y publicidad y la integridad de la obra. Además, la LGCA establece una serie de prohibiciones y limitaciones referidas a la forma de publicidad y a la publicidad de determinados productos (como el tabaco, las bebidas

⁷⁹ Este sistema ha sido heredado de la normativa anterior respecto de la cual el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declaró su conformidad con el Derecho comunitario. Véase la STJUE de 5 de marzo de 2009, As. 222/07, *UTECA contra Administración General del Estado*.

⁸⁰ Véase, en general, en relación con las normas sobre publicidad en televisión y los derechos fundamentales, Díez-PICAZO, L.M^a., “Publicidad televisiva y derechos fundamentales”, en S. Muñoz Machado (ed.) *Derecho Europeo del Audiovisual. Actas del Congreso organizado por la Asociación Europea de Derecho Audiovisual (Sevilla, octubre 1996)*, vol. I (1997), p. 649.

alcohólicas y los productos y tratamientos médicos). La LGCA prohibía inicialmente la publicidad política en la radio y la televisión pública o privada, pero una reforma operada de manera un tanto inusual en marzo de 2011 restauró la posibilidad de emitir este tipo de publicidad, si bien únicamente para la radio.⁸¹ En período electoral, las radios y televisiones públicas tienen el deber de ceder espacios gratuitos a todas las formaciones políticas que se presenten en su propio ámbito territorial. El reparto de los tiempos, así como la duración, los reparte la administración electoral en función de los resultados obtenidos en las anteriores elecciones. Asimismo, tienen la obligación de comportarse con neutralidad informativa durante las elecciones.

La LGCA ha reconocido el llamado “derecho a la autorregulación del prestador del servicio de comunicación audiovisual”, si más bien debería hablarse de “corregulación”. Resulta extraño a la propia naturaleza voluntaria de los códigos de autorregulación y a la existencia de sus propios mecanismos de control lo previsto en la LGCA, que atribuye a las Autoridades independientes de control la verificación de su legalidad, e, incluso, la competencia para imponer sanciones económicas por incumplimiento. Se han suscrito diversos códigos de autorregulación, tanto en materia de contenidos como de publicidad, tanto generales como particulares. Destacan los Códigos de Autorregulación de Contenidos Televisivos e Infancia, de 2004, y el Código de Autorregulación de la Publicidad dirigida a menores (PAOS), de 2005, ambos expresamente aludidos en la LGCA.

La LGCA reconoce el derecho de los prestadores a contratar contenidos audiovisuales para su emisión en exclusiva, pero trata de compatibilizarlo con el derecho a la información de los ciudadanos respecto a los denominados “acontecimientos de interés general para la sociedad”. Corresponde a la Autoridad estatal de control, el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, la fijación de un catálogo bienal donde se recojan los acontecimientos de interés general para la sociedad que han de emitirse por televisión en abierto y con cobertura estatal. Ahora bien, dicho acontecimiento habrá de escogerse entre una lista cerrada, referida toda ella a acontecimientos deportivos de gran popularidad, entre ellos, un partido por jornada de la Liga Profesional de Fútbol de la Primera División. Excepcionalmente y por mayoría de dos tercios, el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales puede incluir dentro del catálogo otros acontecimientos que considere de interés general para la sociedad. El catálogo y las medidas para su ejecución han de ser notificados por el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales a la Comisión Europea. El sentido de esta peculiar norma española no se entiende sin conocer su intrahistoria. Esta regulación trae causa de la contenida en la Ley 21/1997, de 3 de julio, de emisiones y retransmisiones de acontecimientos deportivos (conocida como la “Ley del fútbol”), aprobada bajo Gobierno conservador. Entre otras medidas, reguló el derecho a la retransmisión en abierto de acontecimientos deportivos de interés general, incluyendo entre los primeros un encuentro para cada jornada de Liga o Copa, lo que en la práctica suponía dejar sin efecto la contratación en exclusiva de la emisión de partidos de la liga llevada a cabo por un operador de televisión por satélite afín al gobierno socialista, y que suponía su mayor atractivo comercial. Esta polémica regulación llegó ante el Tribunal Constitucional, que en su Sentencia 112/2006, de 5 de abril, consideró que no vulnera la libertad de información ni el derecho de propiedad ni la libertad de empresa. La nueva LGCA, aprobada bajo Gobierno socialista, ha mantenido la regulación.

⁸¹ Cfr. Disposición Final Tercera de la Ley Orgánica 4/2011, de 11 de marzo, complementaria de la Ley de Economía Sostenible, por la que se modifican las Leyes Orgánicas 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

3.3.4. Internet

No hay una regulación específica de Internet como medio de comunicación y, de hecho, los tribunales han negado que Internet, en sí misma y globalmente considerada, tenga esta consideración⁸².

3.3.5. Supervisión

La LGCA ha previsto la creación por vez primera en el ámbito estatal una Autoridad independiente de control: el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA) con importantes competencias asesoras, normativas y ejecutivas, incluidas las sancionadoras, y excluido el otorgamiento de licencias⁸³. Tiene potestades de dictar disposiciones de carácter vinculante -“Instrucción”- y no vinculantes -“Recomendación”-, de requerimiento de información, inspección, requerimiento de cese, adopción de medidas provisionales y sanción. El CEMA – cuya creación efectiva dependerá, con elevada probabilidad, del resultado de las elecciones generales que tendrán lugar el 20 de noviembre de 2011 - está formado por siete miembros nombrados por el Gobierno mediante Real Decreto, a propuesta del Congreso de los Diputados por mayoría de tres quintos entre personas de reconocida competencia en materias relacionadas con el sector audiovisual en todas sus vertientes.⁸⁴ Su mandato es de seis años con causas de cese tasadas que garantizan su independencia. Está asistido por un Comité Consultivo como órgano de participación ciudadana y de asesoramiento del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales. Por último, cabe indicar que algunas Comunidades Autónomas (Cataluña, Navarra, Andalucía o Islas Baleares) cuentan ya con sus propios Consejos Audiovisuales, pero el actual contexto de crisis económica y financiera está llevando a algunos Gobiernos autonómicos a revisar su mapa institucional también en este aspecto.

4. Las políticas públicas sobre medios de comunicación y la política en democracia: una evaluación

Este informe sobre las políticas de medios de comunicación en España ha examinado, desde un punto de vista teórico-democrático, las cuestiones más relevantes en el debate actual. El papel de la historia en la elaboración de las políticas de los medios de comunicación es claro. Sin embargo, parece que este rol ha sido especialmente decisivo en el caso español por una serie de razones que ya se han expuesto. La larga dictadura de Franco conllevó evidentes consecuencias negativas para el ejercicio de los derechos fundamentales, entre ellos la libertad de expresión y de información -que encuentran en el presente texto una particular importancia-. Teniendo presente que todos los medios de comunicación se vieron afectados por este contexto, la situación es particularmente dramática en lo que respecta a la televisión. Este medio surgió precisamente durante la dictadura y se constituyó entonces legalmente -y también de manera cultural- en modo tal que ha hecho que sea muy resistente a los cambios. El entorno autoritario, sin duda, no fue homogéneo en su trayectoria. Las voces disidentes

⁸² Vid., por ejemplo, la Sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 16 de 18 de diciembre de 2009 (decisión núm. 531/2009).

⁸³ Muy crítico con este Consejo es Andres BOIX PALOP en su blog legal “*bloc jurídico*”. Véanse las siguientes entradas: <http://www.lapaginadefinitiva.com/aboix/?p=267> y <http://www.lapaginadefinitiva.com/aboix/?p=281>. Ver también, del mismo autor, “Transformaciones en el ecosistema mediático y nuevas pautas de regulación administrativa del hecho audiovisual”, *Quaderns del CAC*, núm. 29 (2007), disponible en http://www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/quaderns_cac/Q29_Boix_ES.pdf.

⁸⁴ La composición inicialmente prevista era de nueve miembros, pero la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible eliminó la Vicepresidencia y una Consejería.

fueron encontrando poco a poco su lugar a través de diversos caminos, legales o ilegales, pero es claro que aquellos casi cuarenta años de dictadura tuvieron un impacto negativo en el desarrollo de una opinión pública crítica susceptible de contribuir a una democracia de calidad. Esto podría explicar, por ejemplo, por qué España se sitúa aún entre los países con un índice bajo en la lectura de prensa. Políticas más sólidas en materia de alfabetización mediática, por ejemplo aumentando la aproximación crítica sobre los medios de comunicación en el currículum escolar, podrían ser un buen instrumento para remediar ese retraso. Además, debería fomentarse la participación ciudadana en las decisiones relativas a la política de medios.

La historia reciente explica también el enfoque de los poderes públicos (es decir, los diversos organismos públicos y el legislador) en la política de medios de comunicación. Se podría decir que los poderes públicos españoles -y, en consecuencia, la regulación española de los medios de comunicación- son bastante intervencionistas. El nivel de intervención ha evolucionado a lo largo de los años y varía de un medio a otro. Por definición, debido al contexto constitucional desde 1978, el ejercicio del periodismo está bien protegido, aunque este sector profesional siga planteando quejas, algunas de ellas planteadas -el 20 de septiembre de 2010- en la citada Declaración de Pamplona. La Declaración se basa en un concepto de periodismo de calidad como elemento intrínseco a una democracia de calidad. Entre otras reivindicaciones, incluye la necesidad de proteger las fuentes de información y la promulgación de una Ley de Acceso a Documentos Públicos.

Como ya se ha mencionado, ha sido elaborado un proyecto de dicha Ley, pero, por el momento, se encuentra paralizado. Algunos colectivos de periodistas también consideran que se debería fomentar la creación de colegios profesionales, con el fin de defender no sólo los intereses particulares de sus miembros, sino también -y sobre todo- el interés general de un adecuado ejercicio de la profesión periodística. Esto podría, por supuesto, tener un lado oscuro, pues según algunos el corporativismo puede considerarse contrario a las libertades esenciales inherentes a la profesión periodística; además, también podría verse como un intento de controlar las iniciativas privadas en Internet bajo el título de “ejercicio ilegal de una profesión” o “periodismo de mala calidad”. Los periodistas proponen asimismo poner fin a la práctica de exigir un Máster en las ofertas de trabajo para periodistas. Por un lado, es cierto que los días en que la formación específica requerida para ser periodista han quedado atrás. Por otro, parece incoherente sostener que un Colegio Oficial ha de garantizar un adecuado ejercicio de la profesión y, al mismo tiempo, no proporciona ninguna definición de la formación necesaria para dicha profesión.

En cuanto a la televisión, el intervencionismo ha sido más agudo dado que las posibilidades técnicas de radiodifusión eran muy limitadas en el pasado. Esto justifica la consideración de la radiodifusión como un servicio público por más que se admitiera a las empresas privadas en el mercado desde 1988. Hoy, tras la aprobación de la Ley General de Comunicación Audiovisual de 2010, la misión pública de las entidades se ha definido mejor, aunque todavía hay muchos críticos que consideran esta Ley como una mera “contra-reforma”⁸⁵ del Gobierno socialista -actualmente en el poder-. Algunas de las obligaciones impuestas a las cadenas privadas -analizadas en el informe- pueden parecer más problemáticas y cabría sugerir que, incluso si sus actividades no se consideran servicio público, una mirada más detenida al contenido de la regulación puede conducir a la conclusión contraria. La doctrina y algunos grupos de interés han sostenido durante mucho tiempo la urgencia de una clarificación del concepto de servicio público en lo que respecta a la radiodifusión. Esto también implica consecuencias para la publicidad (sólo los organismos

⁸⁵ Véase BUSTAMANTE, E., “La contrarreforma audiovisual socialista”, *Le Monde Diplomatique* (en español), núm. 172, 02/2010.

de radiodifusión que no reciben fondos públicos tienen derecho a contratar publicidad), como es el caso de la reciente legislación aprobada en España (2009) y aceptada por la Comisión Europea. Se debe añadir también que la televisión pública ha desempeñado un papel fundamental en la promoción del Estado de Bienestar en España, línea de investigación que debe ser objeto de seguimiento⁸⁶.

Los partidos políticos y los grupos de comunicación están muy vinculados en España. También los tribunales se encuentran en ocasiones en tela de juicio, al menos en lo que se refiere a la opinión pública o algunos medios. Hay dos organismos independientes, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y la Comisión Nacional de la Competencia, que hasta ahora se han ocupado de casos relacionados con conflictos surgidos en el mercado de los medios. Se espera un tercer organismo después de la entrada en vigor de la Ley General de Comunicación Audiovisual, el denominado Consejo Estatal de Medios Audiovisuales. La creación de este nuevo órgano era una antigua petición de ciertos grupos, incluyendo la doctrina, como forma de reducir el poder discrecional del Gobierno sobre los medios. A pesar de esto, no hay que olvidar que las instituciones operan en un determinado entorno cultural y social. Hasta la fecha, la independencia de órganos similares no ha estado siempre presente en la práctica de algunos órganos supuestamente autónomos en España. Además, entre los poderes concedidos finalmente a este Consejo se encuentra, por ejemplo, la posibilidad de prohibir la difusión de ciertos anuncios publicitarios. Esto ha sido criticado, ya que podría considerarse una forma moderna de censura al no ser un juez, sino un organismo público, el que cumple estas funciones.

Las conclusiones extraídas del análisis llevado a cabo en las secciones anteriores ayudan a identificar algunas cuestiones clave que requieren una mayor exploración. En primer lugar, el desarrollo de la Ley General de Comunicación Audiovisual es una prioridad, ya que muchos de los problemas enumerados en el marco de los medios de comunicación y la democracia están relacionados con la propia Ley y, por supuesto, con la concepción política subyacente en relación con los medios de comunicación en general. En segundo lugar, el desarrollo de la radiodifusión en el nuevo entorno digital aún presenta algunas deficiencias. Las audiencias no han respondido como se esperaba a la nueva oferta digital terrestre, más amplia que la clásicamente proporcionada por la señal analógica⁸⁷. Esto es así posiblemente porque la oferta no es tan innovadora como debería ser. Los componentes interactivos se encuentran aún en un nivel de desarrollo muy bajo. Esto plantea la cuestión de posibles desigualdades entre la población española en función de su acceso a los nuevos canales y a los nuevos servicios, en particular si algunos de ellos se proporcionan sólo previo pago. Las palabras claves serían neutralidad de la red, brecha digital y pluralismo. En tercer lugar, el periodismo se enfrenta a nuevas realidades. Un estudio exhaustivo de esas realidades, incluidos los mecanismos para impulsar la opinión pública, podría contribuir a una clarificación de lo que el periodismo es hoy y del papel que desempeña actualmente en las democracias. En cuarto lugar, para concluir, y en relación directa con la cuestión anterior, la educación mediática es también una de las debilidades de las políticas públicas españolas en la actualidad. Una ciudadanía bien preparada y una opinión pública crítica familiarizada con los procesos de los nuevos medios hará que las democracias sean dignas de su nombre.

⁸⁶ Entre las escasas referencias sobre este tema en España, véase MANFREDI, J.L., *La televisión pública en la transformación del Estado de Bienestar*, Instituto Andaluz de Administración Pública(2004). El mismo autor ha revisado críticamente la historia de la televisión en España en otro libro, centrado precisamente en algunos de los problemas que se han discutido aquí, como es la influencia de la historia en el panorama mediático actual o los problemas existentes en este país relativos a la digitalización. *Vid.*, en este sentido, *La televisión pública en Europa* (2008).

⁸⁷ Véase *Contenidos digitales para la nueva televisión*, Telos (Fundación Telefónica), núm. 84 (2010).

Bibliografía

- Abad Alcalá, L., *El servicio público de televisión ante el siglo XXI*, Madrid: Editorial Dykinson (1999)
- AIMC-Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación, *Encuesta General de Medios. Resumen general Octubre 2010 Mayo 2011*, Madrid: AIMC, (2011)
- AIMC-Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación (AIMC), *Estudio General de Medios, Audiencia de Internet, Abril-Mayo 2010*, Madrid: AIMC (2010)
- Altabella, J., “Historia del periodismo español. Programa y Fuentes”, en *11 Documentación de las Ciencias de la Información*, Madrid: Universidad Complutense de Madrid, (1987-1988)
- Ariño Ortiz, G., *El Proyecto de Ley sobre Televisión privada*, Madrid: Instituto de Estudios Económicos Madrid, (1987)
- Azurmendi Adarraga, A., *Derecho de la Comunicación*, Bosch, Barcelona (2011)
- Baget, J.M. *Historia de la televisión en España 1956-1975*, Barcelona: FeedBack (1993)
- Baño León, J.M^a., “La ordenación del mercado de la televisión y el papel de las autoridades españolas de la libre competencia”, en S. Muñoz Machado (ed.), *Derecho Europeo del Audiovisual. Actas del Congreso organizado por la Asociación Europea de Derecho Audiovisual (Sevilla, octubre 1996)*, Madrid: Escuela Libre, (1997) 747
- Barata i Mir, J., *Democracia y audiovisual. Fundamentos normativos para una reforma del regimen español*, Madrid: Editorial Marcial Pons, (2006)
- Belando Garín, B./Montiel Roig, G., *Contenidos y mercado en la regulación de la Comunicación Audiovisual*, Tirant monografías, Valencia, (2011)
- Boix Palop, A., “Transformaciones en el ecosistema mediático y nuevas pautas de regulación administrativa del hecho audiovisual”, *Quaderns del CAC*, núm. 29 (2007), disponible en http://www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/quaderns_cac/Q29_Boix_ES.pdf.
- Bustamante, E., “La contrarreforma audiovisual socialista”, *Le Monde Diplomatique* (en español), núm. 172, 02/2010.
- Bustamante, E., “Radiotelevisión en España: entre el franquismo y la democracia”, en R. Quirosa-Cheyrouze y Muñoz, (ed.), *Prensa y democracia: los medios de comunicación en la transición*, Madrid: Biblioteca Nueva, (2009)
- Bustamante, E., *Radio y Televisión en España. Historia de una asignatura pendiente de la Democracia*, Barcelona: Gedisa (2006)
- Calvo Charro, M. *La televisión por cable*, Madrid: Editorial Marcial Pons, (1997)
- Capseta Castellà, J., *La cláusula de conciencia periodística*, Mc Graw Hill, Madrid, (1998)
- Carrillo López, M., “Las televisiones públicas en el Estado compuesto”, en *Régimen Jurídico del Audiovisual*, Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms: Marcial Pons (2000) 225
- Castejón Martín, L., (ed.), *Competencia y regulación en los mercados de las telecomunicaciones, el audiovisual y el Internet*, Madrid: Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación, (1998)

- Chinchilla Marín, C./Azpitarte, M., *Estudios sobre la Ley General de Comunicación Audiovisual*, Aranzadi, Navarra, (2011)
- Chinchilla Marín, C., *La radiotelevisión como servicio público esencial*, Madrid: Tecnos, (1988)
- Chuliá, E., *El poder y la palabra. Prensa y poder político en las dictaduras. El régimen de Franco ante la prensa y el periodismo*, Madrid: Biblioteca Nueva, (2001)
- Chuliá, E., “La Ley de Prensa de 1966. La explicación de un cambio institucional arriesgado y de sus efectos virtuosos”, 2 *Historia y política: ideas, procesos y movimientos sociales* (1999) 197
- De Abel Vilela, F.A., *La concentración de los medios de comunicación social en los Derechos español y comunitario*, Madrid: Marcial Pons, (2002)
- De la Quadra-Salcedo, T., “La Ley del Cable y la televisión local”, 1 *Anuario del Gobierno Local* (1996) 59
- De la Quadra-Salcedo, T., “La cláusula de conciencia: Un Godot constitucional”, 22 *Revista Española de Derecho Constitucional* (1988) 53
- De la Quadra-Salcedo, T., “La cláusula de conciencia: Un Godot constitucional, parte II”, 23 *Revista Española de Derecho Constitucional* (1988) 45.
- De la Quadra-Salcedo, T., “La televisión privada y la Constitución” 15 *Revista de Derecho Político* (1982) 37
- Delibes, M., *La censura de prensa en los años 40 (y otros ensayos)*, Valladolid: Ámbito Ediciones, (1985)
- Díaz, L., *La radio en España, 1923-1997*, Madrid: Alianza, (1997)
- Díaz, Nosty, B., *Informe Anual de la Comunicación*, Madrid: Grupo Zeta (1989-1992)
- Díez-Picazo, L.M^a., “Publicidad televisiva y derechos fundamentales”, en S. Muñoz Machado (ed.), *Derecho Europeo del Audiovisual. Actas del Congreso organizado por la Asociación Europea de Derecho Audiovisual* (Sevilla, octubre 1996), vol. I, Madrid: Escuela Libre, (1997) 649.
- Dueñas, G., *La Ley de Prensa de Manuel Fraga*, París: Ruedo Ibérico (1969)
- Escobar Roca, G., (ed.), *El derecho de la televisión. Situación y perspectivas en la Comunidad de Madrid*, Madrid: Dykinson, (2004)
- Escobar Roca, G., “La televisión por cable en España: estado de la cuestión”, 5530 *Diario La Ley* (24 April 2002) 1
- Esteve Pardo, J., “Viejos títulos para tiempos nuevos: demanio y servicio público en la televisión por cable. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de octubre de 1991 (Cuestión de inconstitucionalidad núm. 2528/1989)”, 74 *Revista Española de Derecho Administrativo* (1992) 257
- Esteve Pardo, J., *Régimen jurídico-administrativo de la televisión*, Madrid: INAP, (1984)
- European Commission, Directorate General Education and Culture, “Media Literacy: study on the current trends and approaches to Media Literacy in Europe”, Country Profile Spain V.4.0 (2007), disponible en <http://ec.europa.eu/culture/media/literacy/docs/studies/country/spain.pdf> (consulta 19/09/2011)

- Federación de Asociaciones de Periodistas en España, “Declaración de Pamplona”, disponible en http://www.fape.es/la-fape-aprueba-el-manifiesto-de-pamplona_fape-7547.htm?q=pamplona (consulta 19/09/2011)
- Fernández, I., Santana, F. *Estado y medios de comunicación en la España Democrática*, Madrid: Alianza, (2000)
- Fernández Areal, M., *Libertad de prensa en España, 1938-1971*, Madrid: Cuadernos Para El Diálogo, (1971)
- Fernández Farreres, G., *El paisaje televisivo en España*, Pamplona: Aranzadi, (1997)
- Fernández Salmerón, M., *La radiotelevisión digital terrestre*, Valencia: Tirant lo Blanch, (2009)
- Fraga Iribarne, M., *Memoria breve de una vida pública*, Barcelona: Planeta, (1980)
- Franco Salgado-Araujo, F., *Mis conversaciones privadas con Franco*, Barcelona: Planeta, (1976)
- Fuentes Aragonés, J.F., “De la confrontación al consenso: el papel de la prensa en la Segunda República y la Transición” in R. Quirosa-Cheyrouze y Muñoz (eds), *Prensa y democracia: los medios de comunicación en la transición*, Madrid: Biblioteca Nueva, (2009)
- Gabinete de Análisis Demoscópico (GAD), *II Informe sobre Medios de comunicación y redes sociales*, Madrid: GAD3, Julio (2011)
- García Llovet, E., “El Estatuto de RTVE y la Ley de Televisión Privada”, en J. Cremades (ed.), *Derecho de las Telecomunicaciones*, Madrid: La Ley - Ministerio de Fomento, (1997) 413
- García Llovet, E., *El régimen jurídico de la radiodifusión*, Madrid: Marcial Pons, (1991)
- García Roca, J., “Límites constitucionales al legislador de la television”, 24 *Revista Andaluza de Administración* (1995) 11
- Gay Fuentes, C., *La televisión ante el Derecho Internacional y Comunitario*, Madrid: Marcial Pons, (1994)
- Gómez-Reino y Carnota, E., (coord.), *Telecomunicaciones, infraestructuras y libre competencia*, Valencia: Tirant Lo Blanch (2003)
- González Casanova, J.A., “Razones constitucionales de una Radiotelevisión del Estado”, en J. García Jiménez (ed.), *Radiotelevisión española y la Constitución*, Madrid: CSIC, (1981) 19
- González Encinar, J.J., “Televisión y democracia”, en J. Asensi Sabater (ed.), *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*, Valencia: Tirant Lo Blanch, (1997) 387
- González Navarro, F., *Televisión pública y televisión privada*, Madrid: Civitas, (1982)
- González-Varas Ibáñez, S., “El sector audiovisual, ¿servicio público o mercado?”, 110 *Revista Española de Derecho Administrativo* (2001) 215
- Guichot Reina, E. (coord.), *Derecho de la Comunicación*, Iustel, Madrid, 2011
- Hallin, D., Mancini, P. *Sistemas mediáticos comparados*, Barcelona: Hacer, (2007)
- Herreros López, J.M., *El servicio público de television*, Valencia: Fundación COSO, (2004)
- Laguna de Paz, J.C., *Régimen jurídico de la televisión privada*, Madrid: Marcial Pons, (1994)
- Linde Paniagua, E./Vidal Beltrán, J.M.^a/Medina González, S., *Derecho Audiovisual*, Colex,

Madrid, 4ª ed. (2011)

Llorens, C., “Spain’s Media Concentration Policy: A Patchwork Crucial to the Understanding of the Spanish Media System”, *International Journal of Communication* 4, (2010) 844–864. Disponible en <http://ijoc.org>

Lozano, J., Peña-Marín, C. y Abril G., *Análisis del discurso. Hacia una Semiótica de la interacción textual*, Madrid: Ediciones Cátedra, (1989, 7ª ed. 2004)

Lozano Cutanda, B. *La desclasificación de los secretos de Estado*, Madrid: Civitas, (1998)

Manfredi. J. L., *La televisión pública en la transformación del Estado de Bienestar*, Instituto Andaluz de Administración Pública (2004)

Manfredi. J. L., *La televisión pública en Europa*, SGAE (2008).

Malaret i García, E. “La financiación de la televisión pública y privada”, en *El régimen jurídico del audiovisual*, Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms: Marcial Pons, (2000) 153

Martín-Caro Sánchez, M.A., *La radio del siglo XXI, un servicio público en la economía global*, Madrid: Fragua, (2001)

Medina González, S., *Ayudas públicas y libre competencia en el sector audiovisual*, Madrid: Marcial Pons, (2006)

Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, “Operadores TDT”, disponible en <http://www.televisiandigital.es/Terrestre/OperadoresTDT/Paginas/OperadoresTDT.aspx> (Consulta 19/09/2011)

Montero, J.J., Brokelmann, H., *Telecomunicaciones y televisión. La nueva regulación en España*, Valencia: Tirant Lo Blanch, (1999)

Muñoz Machado, S., *Público y privado en el mercado europeo de la televisión*, Madrid: Civitas, (1993)

Muñoz Machado, S., *Servicio público y mercado*, vol. III: *Televisión*, Madrid: Civitas, (1998)

Nicolás Marín, E., *La libertad encadenada. España en la dictadura Franquista 1939-1975*, Madrid: Anaya (2005)

Parejo Alfonso, L., and Bacigalupo Saggese, M., “El art. 20.3 CE. El control parlamentario de los medios de comunicación del Estado”, en O. Alzaga (ed.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, vol. II, Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas (1997) 555

Pérez Gómez, A., *El control de las concentraciones de medios de comunicación. Derecho español y comparado*, Madrid: Dykinson, (2002)

Pizarroso Quintero, A. “La guerra civil española: un hito en la historia de la propaganda”, 2 *El Argonauta Español* (2005)

Pizarroso Quintero, A., *Historia de la prensa*, Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces, (1994)

Pizarroso Quintero, A., *De la Gazeta Nueva a Canal Plus. Breve historia de los medios de comunicación en España*, Madrid. Editorial Complutense, (1992)

Quirosa-Cheyrouze y Muñoz (ed.), *Prensa y Democracia*, Madrid: Fragua, (2009)

Reig, R., *Los dueños del periodismo*, Barcelona: Gedisa (2011)

Sáinz Moreno, F., “Las televisiones públicas en el Estado compuesto”, en *Régimen Jurídico*

del Audiovisual (2000) 243

Sáinz Moreno, F., “La regulación legal de la televisión privada en la jurisprudencia constitucional”, 2 *Revista Española de Derecho Constitucional* (1981) 159

Segovia, A., “Las contradicciones del sistema y los cambios legislativos en el ámbito comunicacional en España” *V Congreso Ulepicc. Encontro latino de Economia Politicia da Informaçao, Comunicaçao e Cultura*. Salvador de Bahia: Faculdade Social da Bahía, del 9 al 11 de Noviembre (2005)

Semprini, A., *La società di flusso*, Milán: Franco Angeli, (2003)

Seoane, M.C., and Sáiz, M.D. *Cuatro siglos de periodismo en España*, Madrid: Alianza Editorial, (2007)

Souvirón Morenilla, J. M., *Derecho público de los medios audiovisuales: radiodifusión y televisión*, Granada: Editorial Comares, (1999)

Terrón Montero, J., *La prensa de España durante el régimen de Franco. Un intento de análisis político*, Madrid: CSIC, (1981)

Tornos Mas, J., *Las autoridades de regulación del audiovisual*, Madrid: Marcial Pons, (1999)

Zenithmedia, *Los Medios en España y Portugal 2010*, (2011) disponible en <http://www.zenithmedia.es/zenithlibrodemedios.pdf> (Consulta 19/09/2011)

Zenithmedia, *Los medios de comunicación en España y Portugal 2009*, (2010) disponible en https://redesocial.uvigo.es/mod/file/download.php?file_guid=33597 (Consulta 19/09/2011)

Jurisprudencia citada

Sentencia 52/1996 del Tribunal Constitucional, 26 de Marzo de 1996

Sentencia 168/1993 del Tribunal Constitucional, 27 de Mayo de 1993

Sentencia 172/1990 del Tribunal Constitucional, 12 de Noviembre de 1990

Sentencia 171/1990 del Tribunal Constitucional, 12 de Noviembre 1990

Sentencia 17.313/1988 del Tribunal Supremo, 9 de Noviembre 1988

Sentencia 165/1987 del Tribunal Constitucional, 27 de Octubre 1987

Sentencia 6/1988 del Tribunal Constitucional, 21 de Enero 1988

Sentencia 153/1985 del Tribunal Constitucional, 7 de Noviembre 1985

Sentencia 105/1983 del Tribunal Constitucional, 23 de Noviembre 1983

Sentencia 6/1981 del Tribunal Constitucional, 6 de Marzo 1981

ECJ, as. 222/07, *UTECA v. Administración General del Estado*

Normas citadas

Ley 7/2010, de 31 de Marzo 2010, *General de la Comunicación Audiovisual*, BOE 79/2010, 01/04/2010

Ley 8/2009, 28 de Agosto 2009, *De financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española*, BOE 210/2009, 31/8/2009

Ley 17/2006, 5 de Junio 2006, *Radio y Televisión de Titularidad Estatal*, BOE 134/2006, 6/06/2006

Ley 32/2003, 3 de Noviembre 2003, *General de Telecomunicaciones*, BOE 264/2003, 4/11/2003

Ley 42/1995, 22 de Diciembre 1995, *De Telecomunicaciones por Cable*, BOE/Official Journal 306/1995, 23/12/1995

Ley 37/1995, 12 de Diciembre 1995, *De Telecomunicaciones por Satélite*, BOE 297/1995, 13/12/1995

Ley 10/1988, 3 de Mayo, *De Televisión Privada*, BOE 108/1988, 5/5/1988

Ley 31/1987, de 18 de Diciembre, *De Ordenación de las Telecomunicaciones*, BOE 303/1987, 19/12/1987

Ley 46/1983, 26 de Diciembre 1983, *Del Tercer Canal de Televisión*, BOE 4/1984, 5/1/1984

Ley 4/1980, 10 de Enero 1980, *De Estatuto de la Radio y de la Televisión*, BOE 11/1980, 12/01/1982

Real Decreto 2750/1977, 28 de Octubre, BOE 266/1977, 7/11/1977

Ley 14/1966, 18 de Marzo 1966, *Ley de Prensa e Imprenta*, BOE 19/03/1966

Ley de prensa, 22 de Abril 1938, BOE 23/04/1938