

## La reforma de la Ley General de la Comunicación Audiovisual Española 7/2010 y las recomendaciones de la Directiva Europea 2018/1808. Análisis crítico desde propuestas participativas

The reform of the General Spanish Law of Audiovisual Communication 7/2010 and the recommendations of the European Directive 2018/1808. Critical analysis from participatory proposals

Manuel Chaparro<sup>1,a,\*</sup>, Lara María Espinar<sup>1,b,\*\*</sup>, Sara López Gómez<sup>1,c,\*\*\*</sup>

<sup>1</sup> Universidad de Málaga, España

✉ [a@mch@uma.es](mailto:a@mch@uma.es)

✉ [b@laramaria@uma.es](mailto:b@laramaria@uma.es)

✉ [c@saralogo22@uma.es](mailto:c@saralogo22@uma.es)

### Resumen

El Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual (PLCA) enviado al Congreso de los Diputados el 1 de diciembre de 2021, tiene como propósito transponer al ordenamiento jurídico español la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual (UE) 2018/1808 sobre la coordinación de disposiciones legales y administrativas relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual. Este ensayo hace un análisis detallado del PLCA a partir de alegaciones presentadas por asociaciones y entidades representativas del sector durante el período de consulta pública. El análisis de las cuestiones más importantes denota que el texto es susceptible de mejoras en áreas relacionadas con: operatividad, gestión y propiedad de prestadores; contenidos, derechos de la ciudadanía y códigos éticos; medios del Tercer Sector; autoridades audiovisuales; alfabetización mediática; indicadores y publicidad. También en lo relativo a la financiación de la Radio Televisión Pública y los contenidos difundidos por influencers.

**Palabras clave:** Proyecto Ley Audiovisual Española; Directiva Europea 2018/1808; Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual; medios audiovisuales.

\* **Manuel Chaparro** es catedrático de Periodismo en la Universidad de Málaga. Director del grupo LabCOMandalucía. Ha participado en proyectos de comunicación ciudadana y procesos de reformas de políticas de medios en Argentina, Bolivia, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Brasil y España. Asesor del Gobierno de Andalucía en la Mesa y Plan de Impulso del Sector audiovisual y la Ley Audiovisual (2014-2015). Fundador y director de EMA-RTV (1984-2019).

\*\* **Lara María Espinar** es periodista e investigadora en comunicación, desarrolla su tesis sobre narrativas para la transición ecosocial. Miembro de LabCOMandalucía, entre sus publicaciones destacan las monografías en coautoría Guía de Transición Ecosocial y Principios Éticos para Nuestros Medios (2020) y Las Mujeres como Impulsoras de Transiciones Ecosociales hacia Sociedades más Justas y Diversas (2020).

\*\*\* **Sara López Gómez** es investigadora predoctoral en la UMA. Comunicadora social por Uniminuto, Colombia, y periodista. Ha trabajado en la dinamización de procesos socioculturales para la Secretaría de Educación Departamental de Antioquía, Colombia. Su investigación se centra en las problemáticas socio-ambientales y la comunicación popular.



## Abstract

The purpose of the preliminary Draft General Law on Audiovisual Communication of 2020 is to transpose into the Spanish legal system the Audiovisual Communication Services Directive (EU) 2018/1808 on the coordination of legal and administrative provisions relating to the provision of audiovisual media services. The following essay makes a detailed analysis of the preliminary Draft based on allegations drawn up by representative associations of the sector during the public consultation period. The analysis shows that the text is susceptible to improvements related to: operation, management and ownership of the lending entities; content, citizenship and ethical codes; Third Sector media; audiovisual authorities; media literacy; indicators and advertising. Also on the financing of the Public Radio Television and the contents disseminated by influencers.

**Keywords:** Draft Spanish Audiovisual Law; European Directive 2018/1808; General Law 7/2010 of Audiovisual Communication; audiovisual media.

## SUMARIO

1. Introducción
2. Estado de la cuestión
3. Metodología
4. Contenidos
  - 4.1. Operatividad, gestión y propiedad de la prestación de servicios
    - 4.1.1. Sobre gestión indirecta de los medios públicos de proximidad
    - 4.1.2. Sobre pluralismo en el mercado radiofónico
    - 4.1.3. Sobre las emisiones en cadena y la identidad local
    - 4.1.4. Sobre negocios jurídicos con las licencias
    - 4.1.5. Sobre la necesidad de incluir la regulación de los servicios de intercambio de audios a través de plataforma
  - 4.2. Contenidos, ciudadanía y códigos éticos
    - 4.2.1. Sobre la dignidad
    - 4.2.2. Las personas con discapacidades
    - 4.2.3. Sobre la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y la lucha contra la violencia machista
  - 4.3. El servicio de comunicación audiovisual sin ánimo de lucro
    - 4.3.1. Sobre la emisión de comunicaciones comerciales en los medios del Tercer Sector
    - 4.3.2. Sobre el derecho de acceso de la sociedad civil a los medios
  - 4.4. Autoridades audiovisuales y fomento del sector
  - 4.5. Alfabetización mediática e indicadores
    - 4.5.1. Sobre el fomento de la alfabetización mediática entre la ciudadanía
    - 4.5.2. Sobre indicadores de rentabilidad social en medios
  - 4.6. Comunicaciones audiovisuales comerciales
    - 4.6.1. Sobre la utilización de la credibilidad profesional periodística para incentivar consumos
    - 4.6.2. Sobre prohibiciones absolutas de determinadas comunicaciones comerciales
    - 4.6.3. Sobre publicidad institucional
    - 4.6.4. Sobre las limitaciones de tiempo a las emisiones comerciales audiovisuales
    - 4.6.5. Sobre la publicidad dirigida a niñas y niños
5. Sobre la financiación de la rtve
6. Contenidos de youtubers, influencers o “prescriptores de opinión”
7. Conclusiones

## SUMMARY

1. Introduction
2. State of the question
3. Methodology
4. Contents
  - 4.1. Operation, management and ownership of the provision of services
    - 4.1.1. On indirect management of local public media
    - 4.1.2. On pluralism in the radio market
    - 4.1.3. On chain emissions and local identity
    - 4.1.4. About legal business with licenses
    - 4.1.5. On the need to include the regulation of audio exchange services through platforms
  - 4.2. Content, citizenship and ethical codes
    - 4.2.1. About dignity
    - 4.2.2. People with disabilities
    - 4.2.3. On effective equality between women and men and the fight against sexist violence
  - 4.3. The non-profit audiovisual communication service
    - 4.3.1. On the broadcast of commercial communications in the media of the Third Sector
    - 4.3.2. On the right of access of civil society to the media
  - 4.4. Audiovisual authorities and promotion of the sector
  - 4.5. Media literacy and indicators
    - 4.5.1. On the promotion of media literacy among citizens
    - 4.5.2. On indicators of social profitability in the media
  - 4.6. Audiovisual commercial communications
    - 4.6.1. On the use of journalistic professional credibility to encourage consumption
    - 4.6.2. About absolute prohibitions of certain commercial communications
    - 4.6.3. About institutional advertising
    - 4.6.4. On time limitations for commercial audiovisual broadcasts
    - 4.6.5. About advertising aimed at girls and boys
5. On the financing of rtve
6. Content of youtubers, influencers or "opinion prescribers"
7. Conclusions

## 1. INTRODUCCIÓN

La convergencia digital, la hiperinformación y la desinformación, la hegemonía de las GAMAM (Google, Amazon, Metaverso-Facebook, Apple y Microsoft), el auge de las plataformas, la concentración empresarial, la fragmentación y segmentación de las audiencias y el derecho de la ciudadanía tanto a crear como a recibir contenidos; a ser prosumidores, demandan

repensar y reformular la regulación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

La recepción de mensajes audiovisuales tiene una versatilidad hasta hace poco desconocida gracias a las innovaciones tecnológicas. A medios tradicionales como la radio y la televisión por ondas se han sumado las emisiones por internet con opciones de consumos instantáneos o a la carta, que además están presentes en dispositivos móviles capaces de recibir y transmitir. Esta aceleración tecnológica ha sido aprovechada por el mercado para captar audiencias y generar nuevas formas de consumo. Al mismo tiempo que la ciudadanía puede disponer de herramientas para potenciar su proactividad, aparecen nuevos riesgos como el aislamiento social, la dificultad de contrastar la información y sus fuentes y un uso superficial de recursos finitos. Un ecosistema que al mismo tiempo que permite nuevas posibilidades de interacción y expandir conocimiento, también altera las relaciones sociales desde el "avatarismo". El mundo TIC sufre un proceso de mercantilización y desregulación que puede llegar a poner en riesgo modelos democráticos de gobierno. Si las tecnologías son neutras, la ausencia de regulaciones supone un serio problema de soberanía-autonomía desde una perspectiva política, social, cultural y económica.

La necesidad de intervenir desde políticas regulatorias audiovisuales, aun siendo una constante desde la aparición de la radio como medio de masas, tiene hoy una relevancia mayor en un mundo globalizado donde la desterritorialización del mensaje y sus actores adquieren una dimensión desconocida. En el marco europeo, la Directiva Audiovisual 2018/1008 ha puesto su foco en la necesidad de nuevas regulaciones del mercado audiovisual para proteger a la ciudadanía y el equilibrio en los intercambios de creación y difusión de contenidos, una estrategia que en principio va más allá del interés comercial y trata de pensar desde el bien común a partir de los problemas surgidos.

## 2. ESTADO DE LA CUESTIÓN

En España, el Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual, reconoce la confluencia de diversos formatos audiovisuales, lineales y no lineales, que sin duda han modificado los hábitos de consumo de la ciudadanía, y cambiado las reglas del juego de un mercado en el que participan simultáneamente: prestadores de servicios televisivos y radiales tradicionales, generadores de contenido audiovisual que difunden a través de plataformas digitales o de vídeo bajo demanda (VBD o *video on demand*; VOD o de tv y radio a la carta; OTT, *over-the-top*, en sus diferentes denominaciones). Los canales son tan heterogéneos como lo son sus lógicas de gestión y operativas: públicos o privados, de transmisión por ondas o internet, con procedencia y alcance local, nacional o internacional.

El propósito del PLCA es transponer al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/1808 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14/11/2018, por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE 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, DSCA). La Directiva, de carácter vinculante, busca que los Estados de la UE adecúen sus normas para regular el mercado audiovisual tradicional, las plataformas y los servicios no lineales, y potencien los mecanismos de control a través de autoridades audiovisuales independientes para asegurar el cumplimiento normativo y reducir los intereses espurios derivados de injerencias empresariales y gubernamentales. Si bien es verdad que la multiplicación de canales gracias a la digitalización de las emisiones terrestres y las redes electrónicas es usada como argumento para favorecer políticas de comunicación menos

restrictivas, no puede haber excusa “para una desregulación que anteponga derechos empresariales a derechos de la ciudadanía y obligaciones en la prestación del servicio audiovisual” (García-Castillejo y Chaparro-Escudero, 2019: 26).

No obstante, la DSCA adolece de precisión y profundidad en aspectos clave sobre el funcionamiento de los diferentes prestadores de servicios radiales y televisivos, además de aspectos relacionados con la inclusión de perspectivas plurales y diversas de acceso equitativo a la creación y disfrute de dichos servicios. Circunstancias que no deben impedir a los países de la Unión legislar con más propiedad sobre estos asuntos.

Los principales ejes normativos que debían llevar a modificaciones en la LGCA, son los relacionados con el refuerzo de la protección de las y los menores; la regulación de la concentración; los límites a la publicidad; la inclusión de al menos un 30% de producción europea en las plataformas VOD; el reforzamiento de la regulación independiente del audiovisual; fomento de la autorregulación y la corregulación; favorecer la accesibilidad de personas con discapacidades; el etiquetado de los contenidos digitales y el fomento de la alfabetización mediática desde una perspectiva crítica (García-Castillejo y Chaparro-Escudero, 2019).

La transposición a la legislación española de la DSCA de 2018 pretende actualizar el marco jurídico para que se adapte a la evolución del mercado, regulando el acceso a los servicios en línea, la protección del consumidor y la competencia, hasta el momento dirigidos principalmente a los prestadores de servicios lineales. En el caso de España, la transposición es también una oportunidad de enmendar errores anteriores. La Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual (LGCA) da continuidad a prácticas viciadas en las habilitaciones, la transparencia en los negocios jurídicos y la dejación en la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de los operadores al carecer de una autoridad audiovisual independiente, lo que ha dado lugar a un mercado concentrado en radio y televisión.

La LGCA 7/2010 supuso un hito importante en la legislación audiovisual, al recoger una normativa dispersa y desfasada que también exigía adaptarse a la Directiva 2007/65/CE de Servicios de Comunicación Audiovisual. Sin embargo, fue objeto de reformas que, además de no contar con el necesario consenso, venían a “flexibilizar” los modos de gestión de los canales públicos autonómicos para permitir la gestión indirecta y, ante una cierta indefinición, hay quien entendía que afectaba igualmente a los medios públicos locales (Ley 6/2012). La LGCA no solventó los problemas derivados de la concentración, la transparencia en la propiedad de los títulos habilitantes y los negocios jurídicos, la planificación de frecuencias para los medios comunitarios y el corsé impuesto a los límites de financiación, la efectiva regulación de los contenidos comerciales audiovisuales y el compromiso de crear el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA), asumido por la Ley como exigencia de la Directiva Europea y también modificado por el gobierno de Mariano Rajoy. En estas circunstancias, una nueva Ley Audiovisual constituye un elemento corrector para defender los derechos de la ciudadanía, fomentar el pluralismo mediático y la importancia cultural de los medios (Bustamante, 2014).

Ante este contexto, y en un ejercicio crítico y propositivo, varias asociaciones y plataformas relacionadas con el ámbito de la comunicación presentaron alegaciones al Anteproyecto de Ley (APLCA) durante su trámite de audiencia pública.

Este artículo recoge y analiza dichas alegaciones, concretamente los documentos presentados por la Plataforma en Defensa de la Comunicación y el Periodismo en Andalucía (PDCPA), conformada por numerosas organizaciones del territorio andaluz y de implantación estatal, y la Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC) que trabaja en defensa de los intereses de la ciudadanía en su relación con los medios y las tecnologías de la información.



En los cuestionamientos que se hacen al APLCA se pone el foco especialmente en la posible externalización de los medios públicos locales (radios y televisiones) por los ayuntamientos y el mantenimiento de la modificación de la LGCA en 2012 llevada a cabo para permitir la externalización de los medios públicos autonómicos. Esta situación deriva en una perversión en el sistema de acceso a los títulos habilitantes. El sistema privado comercial tiene reserva de frecuencias administradas históricamente a través de los diferentes Planes Técnicos tanto en radio como en televisión, por lo que el acceso a la condición de emisor/a a través de habilitaciones públicas contribuye a una desregulación que va en detrimento de la pluralidad y la prestación del servicio público. Recordemos que sólo los medios de gestión pública están obligados a prestar un servicio público, una condición de la que fueron eximidos incomprensiblemente los medios privados comerciales por la LGCA vigente.

Las alegaciones también hacen hincapié en cuestiones relacionadas con los derechos de las personas con discapacidades, políticas inclusivas, los negocios jurídicos, la programación de proximidad en las radios locales comerciales, así como en limitar las opciones de emisión en cadena. También defienden con firmeza el derecho de acceso de la sociedad civil a los medios públicos, un asunto totalmente olvidado en el Anteproyecto, así como la potenciación del Tercer Sector.

En definitiva, este trabajo pretende definir el actual contexto para reflejar la necesidad de consensos con la ciudadanía a la hora de afrontar las políticas públicas que la Directiva Europea y la convergencia tecnológica demandan. Algunas de las alegaciones como las referidas a la externalización de los medios públicos locales fueron finalmente recogidos en el Proyecto de Ley, siendo quizás la más relevante de las modificaciones aceptadas. El APL tuvo dos versiones derivadas de los trámites de audiencia abiertos en diciembre de 2020 y junio de 2021. En la segunda versión hubo una modificación sustancial que afectaba a la forma de financiación de la RTVE que fue muy cuestionada. El Proyecto de Ley fue remitido por el gobierno al Congreso de los Diputados el 1 de diciembre de 2021.

### 3. METODOLOGÍA

La investigación parte del análisis comparativo de los documentos de alegaciones presentados al APL del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital por diferentes actores sociales de la sociedad civil y colectivos profesionales, concretadas en un total de 80 alegaciones, 40 presentadas por la PDCPA y otras 40 por la AUC. La elección de las alegaciones de estas entidades se ha hecho por su representatividad y principalmente por la búsqueda de propuestas elaboradas de manera participativa a partir de un trabajo de consenso en el seno de las mismas.

Se realizó una lectura comparativa del APL (2020), de la [LGCA \(7/2010\)](#), de las modificaciones a la misma realizadas en 2012, y de la Directiva Europea de 2018. A ello se sumó la lectura de las alegaciones citadas. Una primera lectura pormenorizada permitió establecer las categorías en torno a las cuales se clasificaron las alegaciones:

- Operatividad, gestión y propiedad de las entidades prestadoras
- Contenidos, ciudadanía y códigos éticos
- El servicio de comunicación audiovisual sin ánimo de lucro
- Autoridades audiovisuales y fomento del sector
- Alfabetización mediática e indicadores

## - Comunicaciones audiovisuales comerciales

El análisis por campos permitió concretar la reforma de la LGCA que plantea el PLCA, junto con las propuestas contempladas en las alegaciones sobre carencias no afrontadas en su día por la Ley y la regulación desde el nuevo planteamiento de la Directiva.

Para enriquecer las argumentaciones, se hizo seguimiento de dos actividades públicas destacadas, realizadas para debatir el Anteproyecto y el nuevo marco audiovisual en Europa. En primer lugar, el debate del acto de presentación del Informe del Observatorio Europeo Audiovisual 2020 (Film and TV Content in video-on-demand, VOD, Catalogues 2020 Edition), publicado por el Observatorio Europeo del Audiovisual, dependiente del Consejo de Europa<sup>1</sup>.

En segundo lugar, del webinar “La futura Ley General de la Comunicación Audiovisual a Debate”, seguido por más de un centenar de personas expertas de diversos ámbitos relacionados con la comunicación audiovisual<sup>2</sup>. Asimismo, se ha tenido en cuenta el informe publicado por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) durante el trámite de audiencia.

## 4. CONTENIDOS

### 4.1. OPERATIVIDAD, GESTIÓN Y PROPIEDAD DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

#### 4.1.1. Sobre gestión indirecta de los medios públicos de proximidad

La posibilidad de privatización de la gestión de los medios públicos es uno de los apartados más cuestionados de la primera versión del APLCA (Tabla 1), que permite en sus artículos 71 y 74 la gestión indirecta o en colaboración público-privada de los canales públicos autonómicos y locales, al aceptar la modificación de la LGCA 7/2010 de 31 de marzo realizada por el Gobierno de Mariano Rajoy en 2012. Esta modificación supone que las CC.AA. puedan desligarse de su papel garante de las frecuencias reservadas para la prestación directa del servicio público de comunicación audiovisual y puedan dejar en manos de empresas privadas su gestión, entre ellas emisoras de radio y televisión comerciales que ya ostenten título habilitante. Además, el APLCA extendía esta circunstancia a los medios públicos locales, una cuestión que la redacción de la modificación de la LGCA no dejaba clara y que ha sido objeto de diferentes interpretaciones. Esta decisión ya fue objeto de polémica y motivo de recursos al Tribunal Constitucional y al Defensor del Pueblo ante la modificación de la Ley 10/2018 Audiovisual de Andalucía en abril de 2020, que permite la privatización de los servicios públicos locales de radio y televisión, así como la emisión de publicidad sin título habilitante y la conversión en postes repetidores de medios locales (García-Castillejo; Chaparro-Escudero y Espinar-Medina, 2020).

A este respecto, la PDCPA recuerda la importancia de los medios públicos locales en la vertebración del territorio, la participación ciudadana y la toma de decisiones colectivas,

---

<sup>1</sup> Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=rGcqD8hmykY&feature=emb\\_imp\\_woyt](https://www.youtube.com/watch?v=rGcqD8hmykY&feature=emb_imp_woyt)

<sup>2</sup> Disponible en: <https://comandalucia.com/la-futura-ley-general-de-la-comunicacion-audiovisual-a-debate/>



amparadas en el derecho constitucional de acceso, creación y difusión de informaciones (Art. 20.3, Constitución Española). Una realidad consolidada con más de 40 años de existencia que cumple en sus territorios de cobertura un papel imprescindible, imposible de asumir por el sector privado.

Las alegaciones realizadas pedían mantener la gestión directa de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual autonómico y local en los términos descritos en el Art. 40 de la LGCA de 2010, previo a su modificación en 2012. Finalmente, en el PLCA esta alegación fue aceptada, no así la que afecta a los canales autonómicos para los que el PLCA mantiene la opción de ser externalizadas.

#### **4.1.2. Sobre pluralismo en el mercado radiofónico**

La concentración y la pérdida de pluralismo consiguiente no se dan solamente por la propiedad de las emisoras. Los acuerdos de sindicación y arrendamiento también influyen en la disminución de la oferta. En radio, tres grandes grupos (Prisa, AtresMedia y Cope) monopolizan más del 90% de las frecuencias y en televisión, el duopolio Mediaset-AtresMedia ostenta prácticamente el 100%. Procesos que han ido acompañados “de una legislación que se ha ido acomodando a ellos en lugar de controlarlos u orientarlos” y que se ha desarrollado sin que la ciudadanía pudiera “conocer ni controlar ni sus caminos ni su realidad presente” (Bustamante, 2014: 32).

La concentración afecta a la pluralidad y debe ser garantizada tanto en la independencia editorial como en el dominio y control de las antenas. La regulación debe estar dirigida a evitar la concentración de las emisoras locales de radio agrupadas en una misma marca o cadena, bajo propiedad, alquiler, acuerdos de asociación o sindicación.

Sin embargo, el PLCA no contempla en su Artículo 77: “Pluralismo en el mercado de comunicación audiovisual radiofónico mediante ondas hertzianas terrestres”, límite alguno a la concentración de emisoras que emiten bajo una misma marca. La sugerencia fue establecer que ninguna agrupación de emisoras (cadenas) en propiedad de persona física o jurídica, sindicación o arrendamiento podrá disponer de más de cinco emisoras en el mismo ámbito de cobertura, ni de más de un tercio del servicio de comunicación audiovisual radiofónico mediante ondas hertzianas terrestres de ámbito total o parcial en el conjunto del territorio estatal. Tampoco más de un 50% en el ámbito local, ni más del 40% de las habilitaciones del servicio de comunicación audiovisual radiofónico existente en el ámbito autonómico. Límites ampliamente generosos que permitirían una mayor pluralidad de actores al liberar frecuencias que hoy están en manos de las actuales cadenas a través de distintas fórmulas que impiden conocer y evaluar el grado de concentración.

#### **4.1.3. Sobre las emisiones en cadena y la identidad local**

El PLCA, si bien satisface el legítimo derecho a emitir en cadena por las emisoras de radio considerado por primera vez en la LCCA de 2010, no regula un mínimo de programación de proximidad diaria o semanal, de manera que no tiene en cuenta que todas las concesiones de FM en España han estado sujetas a coberturas y contenidos locales. En el caso de la Ley Audiovisual de Andalucía (10/2018) fija esta obligación en un mínimo de 15 horas semanales, aunque en 2003 la Junta de Andalucía establecía un 25% del tiempo de emisión local (Decreto 262/2003). La futura ley debe plantear un mínimo de emisión local para evitar transformar estas emisoras en meras repetidoras de una señal ajena al territorio o en su defecto habilitar frecuencias exclusivas para la explotación en cadena. El Artículo 78 del PLCA delega estas

competencias en las CC.AA., ello puede contribuir a regulaciones asimétricas en perjuicio de la ciudadanía, al tiempo que favorece la concentración.

En esta misma dirección, el PLCA en su artículo 35.2, viene a favorecer la pérdida del vínculo local de las televisiones privadas al autorizar la conexión en cadena. Aunque establece que deben superar “el 25% semanal del tiempo de programación y dicho porcentaje no se concentre entre las 21 y las 24 horas”, las recomendaciones son reducir ese porcentaje al 10%.

La emisión en cadena a través de canales adjudicados para la prestación del servicio de comunicación estrictamente local supone una competencia desleal a los concesionarios de canales con cobertura autonómica y estatal y pérdida de identidad territorial. A diferencia de la radio, la televisión si fue planificada con frecuencias para ofrecer servicios de cobertura estatal, autonómica y local. El PLCA debería tener en cuenta que la colaboración en los medios de proximidad se da por el intercambio de programas o acuerdos de coproducción de contenidos, antes que por la formación de cadenas de clara estructura vertical.

#### **4.1.4. Sobre negocios jurídicos con las licencias**

La adjudicación en concurso del título habilitante para la prestación del servicio de comunicación audiovisual comercial debe conllevar la obligación de su prestación directa por la persona física o jurídica adjudicataria. El arriendo y la venta se prestan a una práctica especulativa mediante la cual la persona o entidad que utiliza la frecuencia lo hace sobre un bien no privativo y obtiene un beneficio sin que el adjudicatario haya cumplido con los compromisos adquiridos en concurso.

La Plataforma andaluza (PDCPA) propuso la modificación del Artículo 31 con el objetivo de que se considere que quien ostente el título habilitante y no pueda mantener las obligaciones de la adjudicación deba renunciar, no permitiéndose el arrendamiento bajo ningún motivo. En todo caso, el Registro de Prestadores, abierto a consultas, debería hacer constar el nombre de la entidad o persona arrendataria, así como el nombre comercial bajo el que emite (si lo hubiera), deshaciendo las confusiones que habitualmente se generan entre quien ostenta el título habilitante; la posible arrendataria o empresa explotadora; y la marca bajo la que emite (Artículo 36.2).

#### **4.1.5. Sobre la necesidad de incluir la regulación de los servicios de intercambio de audios a través de plataforma**

El Proyecto hace hincapié en la necesidad de regular los servicios OTT como recoge la Directiva Audiovisual Europea, sin embargo, no incluye las plataformas que prestan contenidos radiofónicos ya sea en formato *podcast* o *streaming*. Plataformas como *Spotify* suponen una competencia desleal al escapar del control legal propio de cada país. Al igual que en TV, no requieren inversiones para uso del espectro y sus coberturas no conocen fronteras. La competencia que generan estas plataformas aumenta por su capacidad para crear listas, seleccionar audios preferentes y reproducir recomendaciones basadas en usos previos y algoritmos que establecen sugerencias de manera automática.

La Asociación de Emisoras de Radio Comerciales (AERC), solicitó incluir la regulación de los servicios de intercambio de audios a través de plataforma, al considerar que compiten por la misma audiencia e ingresos. No existe justificación alguna para excluir de la regulación este servicio. El PLCA en su Artículo 1, dice que: “El objeto de esta Ley es regular la comunicación audiovisual de ámbito estatal, así como la prestación del servicio de intercambio de vídeos a

través de plataforma”, habría bastado con añadir la palabra audio (“y audio”) a la redacción o usar la palabra “contenidos” para no especificar la única referencia a las plataformas de intercambio de vídeos.

**Tabla 1. Cambios propuestos en operatividad, gestión y propiedad de la prestación de servicios**

Artículos afectados	Cambios propuestos	Argumentación
71.2.b); 71.2.c); 71.3; 71.4; 71.5; 74.2.b); 74.2.c)	Eliminación	La privatización de medios públicos locales y autonómicos deteriora el servicio público
77	Añadir apartado que establezca límites concretos a la concentración	Transparencia en los límites al nº de emisoras que emiten bajo una misma marca
78	Añadir apartado que fije el mínimo de horas de emisión local que deberán mantener las emisiones radiofónicas en cadena	Evitar una mayor desregulación que transforme las emisoras locales en meras repetidoras de una señal ajena al territorio
35.2	Reducir porcentaje del tiempo de emisión en cadena en TV local del 25 al 10%	La proximidad la determina el contenido no la cobertura técnica
31.2.c); 31.3; 31.4	Eliminación y sustitución por un apartado que indique que en ningún caso se permitirá el arrendamiento.	El arriendo se presta a una práctica especulativa con el título habilitante
36.2	Añadir: el Registro de Prestadores debe publicar el nombre de la entidad o persona arrendataria, así como el nombre comercial	Transparentar el uso del espectro
1	Añadir las plataformas de intercambio de audio en la definición del objeto de la Ley	Regular las plataformas de intercambio de contenidos radiofónicos

Investigación y elaboración propia

## 4.2. CONTENIDOS, CIUDADANÍA Y CÓDIGOS ÉTICOS

### 4.2.1. Sobre la dignidad

La Directiva Europea incide en la necesidad de construir una ciudadanía bien informada, cualificada para una opinión crítica. Sin embargo, el PLCA omite elementos importantes y mantiene miradas androcéntricas que hoy no corresponden.

Los principios generales del Proyecto desconocen la importancia de una ciudadanía capaz de reconocerse diversa y ecoddependiente dentro de una sociedad en transición. El Artículo 4 alude a la “dignidad humana”, pero olvida por completo la preservación de los ecosistemas y la protección de la vida desde una perspectiva ecoddependiente, una conciencia imprescindible que debe ser incorporada en los imaginarios transmitidos por los medios.

En este sentido, las alegaciones estudiadas sugieren la inclusión de un artículo específico que garantice la promoción de valores de respeto a los animales y a la naturaleza en general, incentivando estos contenidos y sancionando todo aquel que sea contrario a ello.

### 4.2.2. Las personas con discapacidades

La totalidad del articulado del Proyecto habla de la discapacidad física y no atiende a las personas con discapacidades cognitivas o intelectuales, que necesitan acercarse a una

información accesible y comprensible para ellas. El derecho a estar informadas y entender el mundo en el que viven es igual al del resto de la sociedad.

El Artículo 100 del Proyecto debe promover la obligatoriedad de ofrecer una información accesible cognitivamente usando los medios tecnológicos oportunos, tanto en radio, como en televisión y en los servicios on-line.

### **4.2.3. Sobre la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y la lucha contra la violencia machista**

La sensibilidad hacia los discursos por la Igualdad es otra constante en la Sociedad Europea y en la misma Directiva 2018/1808. Deshacer los imaginarios machistas y patriarcales empieza con el uso de un lenguaje inclusivo desde la propia redacción del APL, entendiendo que existen recursos lingüísticos suficientes para eliminar el masculino como genérico (véase: Chaparro Escudero, 2020). Se aprecia una ausencia de perspectiva de género desde la misma redacción del texto del PLCA: basta con eliminar el artículo (menores en lugar de los menores), cambiar ciudadanos por ciudadanía o personas usuarias en lugar de usuarios (palabra que llega a tener 53 apariciones). Conviene recordar que todas, independientemente del género, somos personas, usuarias, docentes, menores, con discapacidades, este criterio gramatical soluciona el masculino como término marcado frente a la reiteración que se hace del femenino y el masculino en la misma frase ella/ellos, las/los, usuarias/os... Hay también un exceso de uso de la expresión "los prestadores del servicio" (388 veces). Normalmente prestan el servicio personas jurídicas o físicas, es decir, "las prestadoras del servicio" especificando en algún momento las empresas o personas prestadoras" permite concordar en femenino, lo que cambia el marco conceptual y es más correcto gramaticalmente. Finalmente, no se ha tenido en cuenta que la Ley de Igualdad obliga a las administraciones públicas al uso de un lenguaje no sexista. Además, la Ley de 2003 (Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno) exige una evaluación del impacto de género del anteproyecto, que con su redacción actual no superaría.

La perspectiva de género debe ser tratada desde una óptica más ambiciosa. El Artículo 6, sobre "Igualdad de Género e Imagen de las Mujeres", concretamente el apartado 6.1., dice así: "la comunicación audiovisual no favorecerá directa o indirectamente situaciones de desigualdad de las mujeres o que inciten a la violencia sexual o de género". La propuesta es añadir a "la violencia sexual o de género" cualquier tipo de violencia hacia las mujeres por el hecho de ser mujeres, como lo recoge el Convenio de Estambul, ratificado por España en 2014.

También se echa en falta la mención al llamado principio de presencia o composición equilibrada, con el que se trata de asegurar una representación paritaria en órganos y cargos de responsabilidad. Según este principio, recogido en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva entre Hombres y Mujeres, habría que garantizar la paridad en los órganos consultivos y de decisión del sector audiovisual. En el Apartado 6.2.: "se promoverá la autorregulación para garantizar un acceso y una representación igualitaria de las mujeres en el sector audiovisual", sería más específico decir: "...representación igualitaria de las mujeres en los órganos consultivos y de decisión del sector audiovisual, así como en el conjunto de la programación...". Estas aportaciones críticas sobre el tratamiento del género en el PLCA fueron observadas por el colectivo feminista Clásicas y Modernas y la Cátedra de Género de la Universidad de Valladolid en el documento de alegaciones la Plataforma Defensa de la Comunicación y el Periodismo de Andalucía.

El PLCA abusa de la autorregulación para garantizar comunicaciones comerciales no sexistas, una cuestión que está en entredicho cuando dichas emisiones siguen siendo discriminatorias y que, además, no debería abarcar solamente a las comunicaciones comerciales, sino extenderse a todo tipo de contenidos. En este mismo sentido habla de la elaboración de informes en “noticiarios y programas de contenido informativo de actualidad” (Art. 6, apartado 4), cuando debería abarcar la totalidad de la programación. Un tratamiento mediático que prevenga la desigualdad y las violencias machistas no puede dejarse en manos de la autorregulación y la correulación exclusivamente, deben arbitrarse soluciones complementarias cuando estas fallen (Artículo 14, [ver Tabla 2](#)). A lo largo del Proyecto, la autorregulación y correulación en las que insiste el PLCA carecen de sentido vistas desde la experiencia a falta de una autoridad audiovisual independiente en la que se reafirma la Directiva Europea.

**Tabla 2. Cambios propuestos en Contenidos, ciudadanía y códigos éticos**

Artículos afectados	Cambios Propuestos	Argumentación
4	Añadir derechos de los animales y la naturaleza	Incidir en agendas más simbióticas, comprometidas con el Planeta
100	Añadir la obligatoriedad de ofrecer información accesible cognitivamente	Cumplimiento de derechos para personas con discapacidades intelectuales o cognitivas
6.1	Añadir a “la violencia sexual o de género” cualquier tipo de violencia hacia las mujeres por el hecho de ser mujeres	Aplicar el Convenio de Estambul, ratificado por España en 2014
6.2	Especificar: “en los órganos consultivos y de decisión del sector audiovisual, así como en el conjunto de la programación”	Garantizar la paridad en los órganos consultivos y de decisión del sector audiovisual
6.3	Extender a todo tipo de comunicaciones audiovisuales	Es imprescindible monitorizar la imagen que se da de las mujeres en la totalidad de la programación
6.4	Extender a toda la programación, no solo informativos	
14	Añadir apartado sobre el tratamiento mediático para la prevención de las violencias contra las mujeres	Establecer criterios claros sobre el tratamiento mediático de la violencia machista

Investigación y elaboración propia

## 4.3. EL SERVICIO DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL SIN ÁNIMO DE LUCRO

### 4.3.1. Sobre la emisión de comunicaciones comerciales en los medios del Tercer Sector

La financiación de los medios audiovisuales de la sociedad civil es clave para superar la condición de estar sujetos a las llamadas “tres P”: legislar su existencia desde el sometimiento a la condición de que deben ser pobres, pequeños y pocos. Carecer de ánimo de lucro no significa que no requieran recursos económicos para su funcionamiento.

Los artículos 80.b) y 48.b), sobre los medios radiofónicos y televisivos sin ánimo de lucro, dicen que no podrán incluir “ningún tipo de comunicación comercial audiovisual”. Limitar los

ingresos a los servicios audiovisuales comunitarios supone un condicionante para su supervivencia:

Aunque cierta publicidad comercial podría ir contra el servicio que deben prestar y sus fines sociales, no ocurre así con la comunicación comercial de proximidad que, además, supone un factor de respaldo a la actividad económica local. Prohibir la publicidad de proximidad a los medios sin ánimo de lucro, sería desconocer su contribución a la economía circular y el Km0. La emisión de campañas institucionales es también de interés para la audiencia de estos medios.

Los artículos citados deben considerar la publicidad de comercios y entidades de proximidad, empresas del Tercer Sector y las campañas institucionales como servicios básicos a la ciudadanía que los medios de la sociedad civil deben prestar (Tabla 3).

### 4.3.2. Sobre el derecho de acceso de la sociedad civil a los medios

En el articulado del PLCA no se hace mención alguna al derecho de acceso de la sociedad civil a los medios, un olvido muy significativo y grave. El Artículo 20.3 de la Constitución determina que la Ley regulará y garantizará el acceso a los medios públicos de los grupos sociales y políticos significativos. Este derecho, que sí está garantizado en la LGCA vigente, debe incluirse dentro del Título III, capítulo VII: “Derecho de acceso de la sociedad civil a los medios públicos audiovisuales”.

Los grupos representativos o significativos de la sociedad civil (organizaciones de personas consumidoras y usuarias, ONG, asociaciones vecinales, ecologistas, de grupos sociales minorizados, culturales, aquellas que trabajan en favor de las personas más desfavorecidas y ciudadanía en general) no son una mera fuente informativa, son grupos que deben ejercer su derecho a la comunicación a través de los medios. Al margen de superar este olvido en el PLCA, hay que tener en cuenta que este derecho viene siendo ejercido fundamentalmente a través de los medios del Tercer Sector. Como afirman [El-Mohammadiane-Tarbif y Espinar-Medina \(2019: 187\)](#), es fundamental destacar su papel como “los únicos en que el movimiento asociativo y la ciudadanía en general pueden comunicarse con propiedad, al desarrollarse en un espacio en el que las asociaciones y personas que participan pueden narrarse a sí mismas, cubriendo un vacío comunicacional al que no prestan atención los medios de masas”.

**Tabla 3. Cambios propuestos en el servicio de comunicación audiovisual sin ánimo de lucro**

Artículos afectados	Cambios propuestos	Argumentación
80.b); 48.b)	Añadir la excepción para emitir anuncios de comercios y entidades locales, Tercer Sector y campañas institucionales	Fomento del comercio local y Km0
Título III, capítulo VII	Incluir el “Derecho de acceso de la sociedad civil a los medios públicos audiovisuales”, así como a los comunitarios	Constitución Española Art. 20.3

Investigación y elaboración propia

## 4.4. AUTORIDADES AUDIOVISUALES Y FOMENTO DEL SECTOR

Uno de los argumentos de más peso de la Directiva Europea está relacionado con la necesidad y obligación de contar con autoridades audiovisuales independientes. En la propuesta del APL (Artículo 151), prácticamente la totalidad de las competencias que



deberían estar en manos de una autoridad audiovisual, en nuestro caso la Comisión Nacional de los Mercados de la Competencia (CNMC), son asignadas al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Entre ellas la gestión de los títulos habilitantes, el registro estatal de prestadores, los contenidos recomendados para menores, las competencias sancionadoras o la elaboración del Informe Anual del Sector Audiovisual.

Las alegaciones realizadas (ver Tabla 4) proponen transferir estas competencias a la CNMC o a la Comisión Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA), autoridad prevista originalmente en la LGCA. Fue decisión del Gobierno presidido por Mariano Rajoy (2011-2015) aglutinar todas las instancias reguladoras sectoriales y de supervisión de la competencia en la CNMC, y entre ellas las competencias reguladoras del audiovisual, devaluando el perfil de sus cometidos. (García-Castillejo y Chaparro-Escudero, 2019).

La Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC) va más allá y propone la creación de una Autoridad Audiovisual de carácter convergente, integrando las telecomunicaciones y el audiovisual, con competencias plenas en: gestión de títulos habilitantes; Registro de Prestadores de Promoción de la Autorregulación y Corregulación a nivel nacional, europeo e internacional; promoción de contenidos; estrategia audiovisual; elaboración de Informe Anual Sectorial o transparencia del sector.

Asimismo, el Proyecto debe recoger sobre esta nueva autoridad capítulos referidos a su naturaleza, fines y régimen jurídico; sus funciones; organización y garantías de independencia; y responsabilidad. Además, como solicita la PD CPA, la autoridad audiovisual debería ser responsable del diseño de indicadores de rentabilidad social en colaboración con equipos multidisciplinares de investigación.

**Tabla 4. Cambios propuestos en autoridades audiovisuales y fomento del sector**

Artículos afectados	Cambios propuestos	Argumentación
151	Dotar a la Autoridad Audiovisual de competencias en gestión, sanción, regulación y promoción de las políticas audiovisuales	Evitar conflictos de competencia, garantizar la independencia

Investigación y elaboración propia

## 4.5. ALFABETIZACIÓN MEDIÁTICA E INDICADORES

### 4.5.1. Sobre el fomento de la alfabetización mediática entre la ciudadanía

La alfabetización mediática se plantea como una necesidad para combatir discursos de odio y *fake news*, centrando el interés en una educación crítica y no sólo sobre destrezas de manejo técnico. El PLCA no define el rol de la alfabetización mediática, ni valora convenientemente el desarrollo de habilidades críticas y prosumidoras en la ciudadanía. En su Art. 10. "Alfabetización Mediática", debería considerar:

- El papel esencial de los medios locales públicos y comunitarios en el aprendizaje y comprensión de los mecanismos de creación de contenidos (véase Apartado 3.3. de este trabajo)

- Considerar las competencias en alfabetización mediática de asociaciones, organizaciones, colegios y sindicatos profesionales
- El diseño de planes y espacios específicos para promover la alfabetización mediática desde los medios
- La inclusión de módulos formativos en los centros de enseñanza reglada
- Añadir referencias expresas a la Carta de Derechos Digitales, que prevé la alfabetización mediática e informacional como derecho

#### 4.5.2. Sobre indicadores de rentabilidad social en medios

Los indicadores de rentabilidad social constituyen un valor fundamental para medir el comportamiento de los medios audiovisuales. Los indicadores mediáticos han sido desarrollados en numerosas investigaciones, a partir de las recomendaciones de la Unesco (Unesco, 2008) y la propia Unión Europea, que recientemente en las “Conclusiones del Consejo sobre salvaguardia de un sistema de medios de comunicación libre y pluralista” (2020/C422/08) ha insistido en ello, lo que exige objetivos y misión a la hora de ser recogidos en la Ley (Tabla 5).

El Proyecto respalda un indicador de rentabilidad social (Art. 2), un hecho sumamente importante, pero adolece de definición. En el caso de la Ley 10/2018 Audiovisual de Andalucía, en su Art. 3. c). recoge:

... indicadores que miden el impacto de la rentabilidad y la responsabilidad sociales de los servicios de comunicación audiovisual. Estos indicadores evalúan las buenas prácticas en función de determinados ejes básicos, como pueden ser la gestión, la transparencia, el capital social, la articulación con el territorio, las relaciones laborales, la equidad de género, la pluralidad de la programación, la participación de la ciudadanía en contenidos, acceso y gestión, la alfabetización mediática, la actividad y servicios ofrecidos en internet y las infraestructuras, entre otros...

Esta definición sigue los criterios IRSCOM creados por el LabCOMandalucía<sup>3</sup> (Chaparro-Escudero, Gabilondo-García y Espinar-Medina, 2019).

El indicador de rentabilidad social (IRSCOM) facilita la obtención de datos objetivos que avalan o desaconsejan la renovación de un título habilitante o la inversión de publicidad institucional en el medio. También debe ser tenido en cuenta a la hora de autorizar negocios jurídicos (Artículos 31.1 y 79). Los indicadores deben ser aplicables al conjunto de medios audiovisuales independientemente de que sean de gestión pública o privada y sus resultados ser siempre de conocimiento público para que la ciudadanía valore el comportamiento de los medios.

**Tabla 5. Cambios propuestos en alfabetización mediática e indicadores**

Artículos afectados	Cambios propuestos	Argumentación
10	Incluir apartados que hagan alusión a: medios locales y comunitarios; organizaciones; espacios en medios; módulos formativos; Carta de Derechos Digitales	Obligatoriedad de la alfabetización mediática

<sup>3</sup> <https://www.comandalucia.com>

Artículos afectados	Cambios propuestos	Argumentación
2; 55.2; 66	Incluir definición de “indicador de rentabilidad social” y su función	Clarificar objetivos
31.1	Denegar la habilitación cuando el indicador del medio no sea óptimo	Transparencia en el cumplimiento de la Ley
79	Aplicar indicadores como exigencia de transparencia en negocios jurídicos y emisión de publicidad institucional	

Elaboración propia

## 4.6. COMUNICACIONES AUDIOVISUALES COMERCIALES

### 4.6.1. Sobre la utilización de la credibilidad profesional periodística para incentivar consumos

En el Artículo 9 del Proyecto, sobre la veracidad de la información, la PDCPA recomienda incluir un apartado que prohíba expresamente los anuncios comerciales protagonizados por personas responsables de transmitir informaciones. Se trata de una práctica desgraciadamente común en los medios que supone un conflicto de intereses: no debe usarse el prestigio de la persona que informa para promocionar la compra de un producto o servicio. La consideración del/la periodista como “comercial” degrada la profesión y la credibilidad de los contenidos informativos.

### 4.6.2. Sobre prohibiciones absolutas de determinadas comunicaciones comerciales

La normativa sobre comunicaciones comerciales en el Audiovisual se ha ido flexibilizando y todas las restricciones de las directivas europeas han sido incumplidas sistemáticamente ante la falta de vigilancia efectiva y las sanciones correspondientes.

Tanto la Directiva como el PLCA (Artículo 120) vienen a asumir esta circunstancia como si reconocieran una batalla perdida frente al mercado, proponiendo una desregulación que conduce a la emisión continua de contenidos comerciales sin límites de tiempo, situación que en España ya reconocía la LGCA para la radio y que ahora traslada a la televisión. Por otra parte, no tiene sentido insistir en la alfabetización audiovisual, en la regulación, autorregulación y correulación y en la ética de los medios si las comunicaciones comerciales audiovisuales no contemplan la prohibición expresa de todo contenido comercial que:

- Incite o refleje maltrato a los animales y a la naturaleza en general
- Fomente la bulimia, la anorexia y, en general, cánones estéticos y modas que ponen en riesgo la salud física y mental de las personas, con especial atención a menores y mujeres
- Use la imagen de las mujeres con carácter vejatorio o discriminatorio o que incite a conductas machistas
- Que promueva un producto principal, pero también otro u otros con los que comparte marca sin mencionarlos o mostrarlos, de manera que indirectamente o de manera encubierta refiera a productos cuya comunicación no podría realizarse por prohibición o limitación legal

- Esté relacionada con el esoterismo y las paraciencias pudiendo derivar en perjuicio económico y de salud, especialmente para población vulnerable
- Publicite el hábito de fumar (incluyendo electrónico) y de bebidas alcohólicas (más de 20 grados)

### **4.6.3. Sobre publicidad institucional**

La publicidad y la comunicación institucional tienen gran influencia social con un importante monto de inversión (en 2020 alcanzó los 66 millones de euros). Sin embargo, el PLCA incluye esta publicidad como “comunicaciones comerciales audiovisuales de régimen específico” en su Artículo 123. No considera, en pro de la transparencia y la ética, que los medios de información que emiten campañas pagadas con dinero público deban relacionarlas de manera independiente en sus resultados de cuentas. Se trata de fondos públicos cuyo uso debe ser transparentado.

En este sentido, es preciso distinguir (Artículo 132), entre campañas institucionales y anuncios de carácter “benéfico” como las loterías del Estado, pues tienen objetivos claramente diferenciados.

### **4.6.4. Sobre las limitaciones de tiempo a las emisiones comerciales audiovisuales**

Como se viene señalando, la normativa se dirige cada vez más a la flexibilización regulatoria del número de emisiones comerciales por franjas horarias, lo que va en perjuicio de las personas usuarias.

En concreto, el Artículo 135.1 establece que los medios prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisivo lineal podrán emitir publicidad un máximo de 144 minutos entre las 06.00 y las 18.00 horas, y hasta 72 minutos entre las 18.00 y las 24.00 horas. Un margen de 144 minutos en 12 horas y de 72 minutos en seis horas sin establecer límites por hora supone una sobresaturación altamente nociva para la audiencia y una desvirtuación del servicio que deben prestar. Es por tanto imprescindible cuantificar un límite por horas, que en ningún caso debería superar los 12 minutos/hora. De lo contrario, las entidades prestadoras podrán acumular a su discreción la publicidad en determinadas franjas horarias en función de los datos de audiencia.

Además, en estas emisiones comerciales quedan excluidos los patrocinios, las autopromociones, los emplazamientos de producto y la televenta, que no sumarían en el cómputo citado (Artículo 135.2, [ver Tabla 6](#)).

### **4.6.5. Sobre la publicidad dirigida a niñas y niños**

Las personas menores deben estar siempre protegidas de la publicidad, pues carecen de criterio para hacer una selección crítica y racional. Sin embargo, el Artículo 136.3 del PLCA establece que la programación infantil podrá ser interrumpida para emitir comerciales una vez por cada período de 30 minutos si el programa tiene una duración que supere la media hora. Las alegaciones son claras en este sentido: la transmisión de programación infantil no deberá ser interrumpida para emitir comunicaciones comerciales audiovisuales de ningún tipo.

**Tabla 6. Cambios propuestos en comunicaciones audiovisuales comerciales**

Artículos afectados	Cambios propuestos	Argumentación
9	Añadir la prohibición de “anuncios comerciales promovidos por personas responsables de transmitir informaciones”	No es ético usar el prestigio de la imagen para promover consumos
120	Incluir la prohibición de publicidad ecocida, que fomente cánones estéticos peligrosos; machista; indirecta; de esoterismo y paraciencia; y de hábitos no saludables	Se trata de comunicaciones comerciales nocivas que deben estar prohibidas
123	Añadir como obligación: los medios que emiten campañas pagadas con dinero público deben relacionarlas de manera independiente en sus cuentas	Transparentar el uso de fondos públicos
132	Distinguir entre anuncios de servicio público y anuncios de carácter benéfico	Son mensajes con objetivos diferentes
135.1	Añadir un límite por horas, que en ningún caso debería superar los 12 minutos/hora	Combatir la sobresaturación publicitaria
135.2	Incluir la totalidad de comunicaciones comerciales en el cómputo, incluidas los promos y avances	
136.3	Limitar la publicidad en contenidos infantiles	La transmisión de programación infantil no debe ser interrumpida con publicidad comercial

Investigación y elaboración propia

## 5. SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LA RTVE

Los cambios sobre financiación de la Corporación Radio Televisión Española (CRTVE) incluidos en el PLCA (disposición final Tercera), han recibido numerosas críticas desde el propio Ente, de personas expertas y de entidades de la sociedad civil. Incluso la Comisión del Mercado Nacional de la Competencia (CNMC) ha entrado a cuestionar el nuevo modelo de financiación.

En el mecanismo ahora previsto la financiación debe realizarse “con aportaciones de todos los agentes presentes en el mercado audiovisual que compiten por la misma audiencia”, incluyendo las plataformas de intercambio de vídeos bajo demanda. Sin embargo, omite a “influencers”, que comunican también a través de estas mismas plataformas y en muchos casos, con resultados de audiencia y comerciales superiores a los de los canales convencionales.

El Proyecto de Ley excluye también a las operadoras de telecomunicaciones, que hasta ahora sí estaban incluidas como aportadoras a la financiación del ente público. La CNMC alerta de que no se recoge el impacto que la exclusión de este último ingreso puede tener en el presupuesto de la CRTVE, como tampoco incluye previsión de ingresos de los nuevos sujetos obligados. Una casuística que arroja incertidumbre sobre el futuro de la CRTVE en el desarrollo de sus funciones. La ausencia de las operadoras de telecomunicaciones en la financiación supondría pérdidas, a la vista de los últimos datos disponibles de la CNMC (Informe 2018), de algo más de 126 millones de euros, cifra que representa el 12,6% del presupuesto de la Corporación.

Otro de los puntos más destacados del modelo de financiación es la flexibilización que la PLCA ejecuta en relación con la publicidad que puede emitir RTVE: se le permite la emisión de

algunos tipos de publicidad, incluyendo emplazamientos de productos, patrocinios y televenta. La CNMC considera que estas modificaciones podrían ser contradictorias con los objetivos declarados en el preámbulo de la ley 8/2009 y que podrían llevar a incongruencias a la hora de valorar los ingresos de los sujetos pasivos que deben contribuir a la financiación de la Corporación.

## 6. CONTENIDOS DE YOUTUBERS, INFLUENCERS O “PRESCRIPTORES DE OPINIÓN”

La Directiva Europea, que incide en la regulación de las plataformas, no es muy clara acerca de los llamados prescriptores y prescriptoras de opinión, que en la redacción del Proyecto no quedan contemplados/as. La CNMC considera necesario que el Anteproyecto incluya a los y las *influencers* en la definición de “prestadores de servicios de comunicación audiovisual que se soportan en plataformas de intercambio de vídeo”.

La CNMC hace hincapié en la conveniencia de que se incluya expresamente a estas prestadoras en el marco normativo, de manera que las distintas obligaciones a que están sujetas se adapten a sus singularidades. Por tanto, se considera básico establecer reglas concretas para las prestadoras que se soportan en plataformas de intercambio de vídeos o “influencers”. Una regulación que contemple estos servicios redundaría en la protección de la ciudadanía y la competencia en el sector. La CNMC menciona directamente a plataformas de intercambio de vídeos como *Youtube, Tik Tok, Instagram TV o Twitch*.

## 7. CONCLUSIONES

Los propósitos de la Directiva Europea de defender los derechos de la ciudadanía, el espacio cultural europeo y la industria audiovisual, chocan con las medidas desregulatorias contenidas en el Anteproyecto de Ley del Ministerio de Economía y Transformación digital. Si bien es cierto que la Directiva Europea plantea un acuerdo de mínimos regulatorios para dejar margen de adaptación a las singularidades de cada Estado miembro, la propuesta del PLCA supone un retroceso con respecto a la todavía vigente LGCA de 2010 y mantiene las modificaciones sin consenso realizadas por el gobierno en 2012.

El mapa audiovisual español se ha ido construyendo con medidas improvisadas que inicialmente partían de la defensa de los intereses de la ciudadanía desde el servicio público y ante la concentración, para ir adaptando el marco a las exigencias del mercado, a una realidad desbordada ante la ausencia de medidas eficaces de inspección y sanción. Una situación debilitada por la inexistencia de una autoridad audiovisual independiente.

La oportunidad de reforzar las garantías del espacio común a la hora de regular las plataformas y las redes sociales virtuales, principal propósito de la Directiva, choca con la desregulación que plantea el Proyecto de Ley. Aunque la investigación no se detiene especialmente en la regulación de las plataformas, baste decir que no va más allá de las recomendaciones de mínimos realizadas por la Directiva. Países como Francia o Alemania solo han contemplado modificaciones que afectaban a las plataformas, ya que el marco legislativo de regulación de los medios que usan el espectro audiovisual se presenta sólido gracias a una fuerte voluntad reguladora y la intervención de autoridades audiovisuales solventes.

El PLCA no resuelve la eterna demanda de una autoridad audiovisual verdaderamente independiente, no permite limitar la concentración mediática y regular eficazmente el negocio jurídico, de manera que hoy las frecuencias, un bien escaso, están disponibles en función de la



capacidad económica, situación que ha permitido la concentración en radio por tres grupos y en televisión por dos, existiendo además capital cruzado en ellas.

A ello se une la falta de concreción en las políticas de alfabetización audiovisual, otro caballo de batalla de la Directiva; la desregulación publicitaria, la anulación del derecho de acceso, la falta de compromisos con mensajes que alienten la necesaria transición y comportamientos cívicos contra el sexismo y la mirada androcéntrica.

Son muchas las cuestiones evidenciadas como carencias. Entre los aciertos cabría destacar la consideración de contar con indicadores de rentabilidad social en el quehacer de los medios. Cabe reseñar que el PLCA desconsidera a la ciudadanía y la sociedad civil, en su derecho de acceso, así como en la regulación de los medios comunitarios, en el primer caso el problema se agrava y en el segundo se adolece de inconcreción y soluciones reales.

Los problemas del Proyecto de Ley de Comunicación Audiovisual refleja, son consecuencia de la falta de un proceso participativo en su elaboración, justo el trabajo que las organizaciones sociales y profesionales han hecho a la hora de reclamar las mejoras argumentadas y que en la mayoría de los casos han sido desoídas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AERC (2020). Alegaciones al Anteproyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual.
- AUC (2020). Observaciones al Anteproyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual. Disponible en: <https://cutt.ly/Oz9Emk4>
- Bustamante, E. (2014). La democratización del sistema cultural y mediático español. En M. Chaparro-Escudero (ed.). *Medios de proximidad, participación social y políticas públicas*. Sevilla, iMedea/Luces del Gálibo.
- Chaparro Escudero, M. y García Castillejo, Á. (2019). Desafíos del audiovisual frente a la concentración y las plataformas: un nuevo marco jurídico europeo y español. En M. Chaparro-Escudero, V. Gabilondo-García, L. Espinar-Medina (coord.). *Transparencia mediática, oligopolios y democracia. ¿Quién nos cuenta el cuento? Indicadores de rentabilidad social y políticas públicas en radio y televisión: América Latina y Europa Mediterránea*. Editorial Comunicación Social.
- Chaparro Escudero, M. et al. (2020). *Guía de Transición Ecosocial y principios éticos para nuestros medios*. Fragua.
- CNMC (2021). *Acuerdo por el que se emite informe relativo a la segunda audiencia del Anteproyecto de ley General de la Comunicación Audiovisual*. Disponible en: [https://www.cnmc.es/sites/default/files/3649810\\_2.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/3649810_2.pdf)
- Consejo de la Unión Europea (2020/C 422/08). Conclusiones del Consejo sobre la salvaguardia de un sistema de medios de comunicación libre y pluralista. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2020:422:FULL&from=ES>
- Congreso de los Diputados (31 de marzo de 2010). *Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual*. Boletín Oficial del Estado, nº 79. <https://www.boe.es/eli/es/l/2010/03/31/7>
- Congreso de los Diputados (17 de diciembre de 2021). Proyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual. Boletín Oficial de las Cortes Generales, nº 77-1. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-77-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-77-1.PDF)
- El-Mohammadiane-Tarbift, Á. y Espinar-Medina, L. (2019). El Índice de Rentabilidad Social de las radios comunitarias, una herramienta para el fortalecimiento de la comunicación ciudadana. *Chasqui, Revista Latinoamericana de Comunicación*, (140), 183-201. <https://doi.org/10.16921/chasqui.v0i140.3923>
- García-Castillejo, Á., Chaparro-Escudero, M. y Espinar-Medina, L. (2020). La modificación de la Ley Audiovisual de Andalucía por el Decreto-Ley 2/2020 y la privatización de los medios públicos

- locales. Análisis de impacto y constitucionalidad. *Revista Quaderns del CAC*, XXIII(46), 65-73. [https://www.cac.cat/sites/default/files/2020-09/Q46\\_GaCastillejo\\_etal\\_ES.pdf](https://www.cac.cat/sites/default/files/2020-09/Q46_GaCastillejo_etal_ES.pdf)
- Parlamento de Andalucía (7 de noviembre de 2018). *Ley 10/2018 audiovisual de Andalucía*. Boletín Oficial del Estado, nº 269. <https://www.boe.es/eli/es-an/l/2018/10/09/10>
- Parlamento Europeo y Consejo (14 de noviembre de 2018). *Directiva (UE) 2018/1808*. Diario Oficial de la Unión Europea. <https://www.boe.es/doi/2018/303/L00069-00092.pdf>
- PDCPA (2020). Alegaciones al Trámite de Audiencia y de Información públicas sobre el Anteproyecto de LGCA. Disponible en: <https://cutt.ly/akcLnug>
- UNESCO (2008). Indicadores del Desarrollo Mediático: Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social. PIDC. Disponible en: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000163102\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000163102_spa)