

*Cómo citar este texto:*

Labio Bernal, A. y García-Prieto, V. (2016). La gestación de la Ley General Audiovisual de Andalucía: De la Mesa de Ordenación e Impulso del Sector (M.O.I.S.A) al Anteproyecto de Ley.

*Derecom*, 20, 83-95. <http://www.derecom.com/derecom/>

**LA GESTACIÓN DE LA LEY GENERAL AUDIOVISUAL DE ANDALUCÍA:  
DE LA MESA DE ORDENACIÓN E IMPULSO DEL SECTOR (MOISA)  
AL ANTEPROYECTO DE LEY**

**HOW THE GENERAL AUDIOVISUAL LAW OF ANDALUSIA WAS PRODUCED:  
FROM THE COMMITTEE FOR THE MANAGEMENT AND PROMOTION OF THE SECTOR (MOISA)  
TO THE DRAFT OF THE LAW**

© Aurora Labio Bernal<sup>1</sup>  
Universidad de Sevilla (España)  
[auroralabio@us.es](mailto:auroralabio@us.es)

©Victoria García-Prieto<sup>2</sup>  
Universidad de Sevilla (España)  
[vgarcia8@us.es](mailto:vgarcia8@us.es)

## **Resumen**

Tras la aprobación de la Ley General Audiovisual en España, las diferentes Comunidades Autónomas consideraron necesaria la adaptación de la misma en sus respectivos territorios. En el caso de Andalucía, el Parlamento dio luz verde a finales de 2012 a una Proposición no de Ley para iniciar el debate sobre el sector. Con este fin, se planificó la creación de una Mesa para la Ordenación e Impulso del sector audiovisual (M.O.I.S.A.), paso previo a la elaboración del Anteproyecto de la Ley Audiovisual de Andalucía. De esta forma, la M.O.I.S.A. se constituyó en diciembre de 2013, iniciándose la ronda de reuniones el 5 de febrero de 2014, lo que se prolongó durante tres semanas consecutivas. Los encuentros sirvieron para desarrollar un proceso de debate entre la Dirección General de Comunicación Social de la Junta de Andalucía y más de cincuenta entidades vinculadas al sector audiovisual. El resultado quedó plasmado en un documento firmado en julio de 2014 por las diferentes entidades participantes y que sirvió para sentar las bases del Plan de Ordenación e Impulso del Sector Audiovisual (P.O.I.S.A.) y el

---

<sup>1</sup> Este trabajo se incluye como parte del I+D *Las políticas de comunicación en la Europa mediterránea en el contexto de la crisis financiera (2008-2015). Análisis del caso español*, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, y dirigido por M<sup>a</sup> Isabel Fernández Alonso, Profesora Titular de la Universidad Autónoma de Barcelona.

<sup>2</sup> Esta investigación ha sido posible gracias a la financiación del V Plan Propio de la Universidad de Sevilla.

Anteproyecto de Ley Audiovisual de Andalucía. En el presente trabajo, nos proponemos realizar un análisis cualitativo e interpretativo de todo este proceso y de los textos legales que resultaron del mismo, ofreciendo un estudio comparativo respecto a la Ley General de Comunicación Audiovisual.

### **Summary**

After the General Audiovisual Law was passed in Spain, different Autonomous Communities, as regions are administratively called, decided to adapt it according to their own criteria. In Andalusia, the Government launched a Law Project at the end of 2012 to start with a public debate within the sector. The first step was the set up of the Committee for the Management and Promotion of the Audiovisual Sector (MOISA), created to develop the Audiovisual Bill. The Committee was established at the end of 2013 and started a round of meetings during February 2014. More than fifty audiovisual companies and associations discussed with the General Directorate of Social Communication of the Andalusia Government about the main issues and problems in the audiovisual sector. All this work was the base for the Plan of Management and Promotion of the Audiovisual Sector (P.O.I.S.A in Spanish) and the Audiovisual Bill of Andalusia. In this paper, we will approach, from a qualitative and interpretative perspective, the public process and the importance of the legal text. We will also go through a comparative study between the General Audiovisual Law and the Audiovisual Bill in Andalusia.

**Palabras claves:** Ley general audiovisual, M.O.I.S.A, P.O.I.S.A, Andalucía, Sector audiovisual.

**Keywords:** General audiovisual law; M.O.I.S.A, P.O.I.S.A., Andalusia, Audiovisual sector.

## **1.Introducción y metodología**

La evolución de las políticas de comunicación en España ha sido trabajo de investigación, para diferentes autores, debido a las características histórico-políticas que marcaron los primeros años de la recién estrenada democracia (Bustamante, 2013; Zallo, 2011). Tal y como nos recuerda Carles Llorens “media ownership regulations applicable to broadcasting were considered necessary to project pluralism and diversity and avoid a potential abuse of media power, as was the case with public broadcasting under Franco’s dictatorship” (Llorens, 2010: 850).

Hay que tener en cuenta que el país tenía que montar su estructura política, económica y legal, lo que repercutió directamente en la evolución del sector audiovisual que empezó a desarrollarse en la década de los ochenta. Resulta así significativo que las primeras medidas en torno a la regulación del espectro fueran especialmente cuidadosas con las posibilidades de concentración, estableciendo un límite suficientemente amplio con relación a la propiedad, algo que quedó puesto de relieve en la Ley de Televisión Privada de 1988.

En dicho texto se consideraba que ningún accionista podría tener más de un 25% de propiedad en una televisión, lo que dejaba abierta la posibilidad de que, al menos, fueran cuatro los dueños de la cadena. Hay que entender así que el contexto marcó la necesidad de poner límites a la concentración, más aún cuando la Ley era fruto de reclamaciones empresariales que llegaron incluso al Tribunal Constitucional.

El equilibrio entre cumplir con las expectativas de un sector audiovisual que observaba el despliegue de la televisión comercial en Europa y el reconocimiento constitucional de servicio público hizo, pues, que la Ley de TV Privada de 1988 resultara especialmente cautelosa en diferentes aspectos. En el preámbulo de la Ley, se hace por ello referencia a la gestión

indirecta de un servicio público esencial (cuya titularidad reside en el Estado) y a la determinación de que fueran tres las sociedades que pudieran emitir.

Posteriormente, esta Ley fue modificada hasta en dos ocasiones más, en 1998 y 2002, bajo gobiernos conservadores, y terminaron por ampliar la propiedad en una cadena hasta el 100% (Labio Bernal, 2006: 46). Ya bajo Ejecutivos socialistas, se aprueban tanto el Decreto de Fusión de Cadenas en 2009, como la Ley General Audiovisual, en 2010.

Para explicar la urgencia del Decreto de fusión, tenemos que hacer referencia a la situación de crisis económica generalizada y del sector audiovisual de manera concreta (*El País*, 2009). De esta forma, aunque la Ley General Audiovisual ya se estaba tramitando, los resultados negativos de grupos como *Prisa* y la inminente implantación de la televisión digital terrestre aceleraron la posibilidad de que las cadenas se pudieran fusionar si no superaban el 27% de audiencia en el momento de la unión. Posteriormente, la Ley General Audiovisual servirá para ratificar esta cuestión y para considerar que el pluralismo quedaba garantizado siempre y cuando se mantuvieran, al menos, tres operadores.

Una vez aprobada la Ley General, las diferentes Comunidades Autónomas comenzaron el proceso para adaptar la norma a sus competencias en la materia. En este sentido, en el presente trabajo haremos una breve referencia a los decretos o leyes desarrollados por las distintas Comunidades Autónomas, pero nos centraremos especialmente en el análisis de cómo se realiza en Andalucía la gestación de su Ley Audiovisual. Consideramos, así, especialmente relevante la explicación de un largo proceso articulado en torno a la Mesa de Ordenación e Impulso del Sector Audiovisual (M.O.I.S.A) que, posteriormente, haría posible un Plan de Ordenación e Impulso del Sector Audiovisual (P.O.I.S.A.) y un Anteproyecto de Ley, que vio la luz en julio de 2014.

Desde una perspectiva crítica, y a través de un método cualitativo interpretativo, este artículo pretende analizar todo el proceso de gestación de la ley con el objetivo de identificar los agentes presentes y los ejes sobre los que se articulan los textos legales señalados. En este sentido, en una primera parte, hemos procedido a realizar un análisis documental de trabajos efectuados sobre políticas de comunicación en España, así como sobre la propia Ley General Audiovisual y su adaptación a las diferentes Comunidades Autónomas. A este marco legal le acompaña, después, un análisis del proceso de creación de la Ley General en Andalucía, para lo que nos hemos basado en nuestra observación participante (como asesora colaboradora en la M.O.I.S.A.), y en una interpretación comparativa de los textos surgidos del proceso en relación a la norma superior.

A la espera de la aprobación de la ley definitiva, una vez celebradas elecciones autonómicas en Andalucía, en marzo de 2015, nos resulta oportuno describir y transferir a la sociedad el desarrollo de un marco jurídico imprescindible para el sector audiovisual en la Comunidad Autónoma andaluza. Tal y como ha estudiado Ángel García Castillejo (2014: 118), el Estatuto de Autonomía de Andalucía<sup>1</sup> reconoce que “la actividad audiovisual dentro de la comunidad autónoma tiene el carácter de sector estratégico” por lo que “desde la administración se debe dotar de los mecanismos necesarios para que se pueda consolidar como tal”. Este mandato será precisamente el que lleve al Gobierno andaluz a promover, a partir de 2012, una Proposición no de Ley para iniciar el debate sobre el sector que culmine en una Ley Audiovisual propia.

Este trabajo se incluye como parte del I+D *Las políticas de comunicación en la Europa mediterránea en el contexto de la crisis financiera (2008-2015). Análisis del caso español*,

financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, y dirigido por M<sup>a</sup> Isabel Fernández Alonso, Profesora Titular de la Universidad Autónoma de Barcelona.

## 2. Análisis de la Ley General de Comunicación Audiovisual

El Decreto de Fusión de Televisiones de 2009 será el paso previo a la aprobación de la Ley General Audiovisual un año después, que servirá para ordenar toda la legislación existente hasta el momento, pero que recibirá diversas críticas tanto por su contenido como por el modo en el que se gesta el texto.

Ramón Zallo ha hecho un interesante análisis de la citada Ley, a la que otorga algunas “virtudes innegables”, para señalar después que es “poco garantista del derecho a una comunicación de calidad de la ciudadanía” (Zallo, 2011: 311). La Sección Española de la Unión Latina de Economía Política de la Información, Comunicación y Cultura (ULEPICC), que también dirige Zallo, se pronunció igualmente tras la aprobación de la Ley señalando algunos de sus desaciertos (ULEPICC, 2010).

Una parte se centra en la gestación de la norma, ya que se considera que ha habido una “notable falta de transparencia y participación de actores sociales a la hora de elaborar el proyecto de ley”, así como un “estilo procedimental discutible”. En cuanto al fondo del texto, se destacan como cuestiones negativas el carácter comercial del sector audiovisual, la reducción del pluralismo, la estimulación de la concentración, la liberalización de la publicidad y la regresión en el tratamiento de las estaciones de radio y televisión comunitarias, entre otras.

Además, la ley distaba mucho del Anteproyecto creado en 2006 y mostraba finalmente una clara «derivación neoliberal» (Bustamante y Corredor, 2012: 302). De este nuevo enfoque destaca principalmente la supresión de la comunicación audiovisual como servicio público, que la norma redefine como «servicio de interés general» (art. 10) para los medios de titularidad privada. Esto supone una liberalización del sector y una restricción de su control por parte del Estado.

Siguiendo esta línea, la Ley Audiovisual insta un modelo de autorregulación regulada para los contenidos, basado en las tendencias de las Directivas europeas. Esta técnica contempla, por un lado, el “derecho” de autorregulación de los prestadores del servicio a través de códigos de autorregulación (art. 12). Por otra parte, se contempla la creación del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (Título V) como organismo independiente y regulador, organismo que nunca fue puesto en marcha por cuestiones presupuestarias (*El Mundo*, 2012). Además, legitima a cualquier ciudadano para denunciar a la autoridad competente los contenidos contrarios a las exigencias legales (art. 9.1).

Sin embargo, diversos autores del Derecho Administrativo han puesto de manifiesto las carencias de la autorregulación regulada en el caso español. Así, Darnaculleta (2011: 57, 68) argumenta que esta técnica debe ser entendida como “un ejercicio de autorresponsabilidad”, pero el modelo español de la Ley Audiovisual se basa en “la desconfianza en el sistema”, ya que se centra en crear un régimen sancionador para hacer cumplir los códigos de autorregulación. Por su parte, Montiel (2011: 42) habla de un modelo de autorregulación “débil” que no deja claro cuáles son los espacios que deben ser autorregulados por las industrias audiovisuales y no establece el mecanismo de autorregulación regulada como una obligación del operador, sino como un “derecho” del sector empresarial. Todo esto hace que el poder de acción de la ciudadanía y del Estado sea limitado, ya que la Ley tampoco garantizaba que el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales pudiera ejercer un control efectivo sobre los códigos de autorregulación.

Por su parte, la Ley de 2010 va un paso más allá al definir la radiotelevisión pública como un “servicio de interés económico general” (art. 40.1) con múltiples límites de actividad y financiación. En este sentido, un año antes se había aprobado la Ley 8/2009, de Financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española (RTVE), que excluía la publicidad de esta televisión pública.

Las corporaciones privadas fueron las grandes beneficiadas de esta norma, por lo que la Ley de 2009 establecía que las operadoras de telecomunicación que ofrecieran acceso a canales de vídeo y las operadoras de televisión de ámbito nacional o de televisión de pago abonaran unas tasas para el sostenimiento de RTVE. No obstante, las corporaciones denunciaron estas tasas ante Bruselas y consiguieron que la Comisión Europea abriera expediente a España por entender que la norma era incompatible con las directrices europeas.

Por el contrario, si se suprimía la publicidad en la corporación pública, se aumentaba el tiempo de publicidad para las televisiones privadas. Sumando todos los tipos de publicidad (publicidad directa, televenta, autopromoción, publicidad indirecta y telepromoción), la Ley Audiovisual permitía en la práctica más de veinte minutos de publicidad por hora, lo que se traducían en “una de las más neoliberales lecturas de la normativa europea” (Bustamante y Corredor, 2012: 303). Esta interpretación abusiva del cómputo legal de publicidad le valió una condena del Tribunal de Justicia europeo al Gobierno español en noviembre de 2011.

De este modo, el aumento del tiempo de publicidad, unido a la subida de las tarifas publicitarias en 2010 y a la supresión de publicidad en TVE, hizo que el negocio privado alcanzara casi los 360 millones de euros de ingresos suplementarios frente a los teóricos 120 millones que debería haber abonado para el sostenimiento de RTVE. Como contrapartida, las dos leyes promulgadas en 2009 y 2010 provocaron una clara situación de “crisis institucional y financiera” en RTVE, en 2011 (Bustamante y Corredor, 2012: 209, 313).

Esta visión plasmada en la Ley Audiovisual provoca un debilitamiento del polo público televisivo frente a la primacía del polo privado. Sin embargo, esto no se ha traducido en un aumento del pluralismo, sino todo lo contrario. Y es que la multiplicación de canales no ha impedido que su mayoría esté en manos del duopolio de operadores privados Mediaset y Atresmedia, que suman el 90% de la inversión publicitaria en televisión y que ha aumentado su audiencia del 30 al 60% en ocho años (Zallo, 2015: 325).

### **3. Adaptaciones de la Ley General, según Comunidades Autónomas**

La Ley General Audiovisual tiene carácter de norma general y superior a aplicar en todo el territorio español, pero no impide que las diferentes Comunidades Autónomas lleven a cabo sus propias adaptaciones. Esta cuestión es especialmente importante en aquellas Comunidades consideradas históricas o con una lengua propia con el fin de garantizar el “pluralismo cultural y lingüístico”. Siguiendo a Azurmendi Adarraga, Manfredi Sánchez y López Vidales (2012: 89-90), la Ley General Audiovisual autoriza a las Comunidades Autónomas a “aprobar normas adicionales que tengan como meta la protección de la lengua autóctona”, algo que “refuerza la normativa vigente en protección de las lenguas cooficiales del Estado”: euskera, catalán, gallego y valenciano.

En este sentido, en un trabajo que estamos realizando actualmente en el marco del mismo I+D en el que se inscribe este artículo, analizamos el grado de intensidad de las políticas de comunicación en las diferentes Comunidades Autónomas para establecer una clasificación

al respecto. Entre las variables que tenemos en cuenta estudiamos si existe o no una Ley Audiovisual en el territorio, indagando también su fecha de aprobación.

De esta forma, de las diecisiete Comunidades Autónomas, observamos que diez cuentan con Leyes o Decretos vinculados al audiovisual. De todas ellas, solo Cataluña aprobó su Ley de Comunicación en 2005, adelantándose a la norma española, y estableciendo consideraciones en su texto que llevaron a que el Gobierno (Central) la impugnara por considerarla inconstitucional. Con un marcado carácter político, tanto el Ejecutivo socialista como la oposición del Partido Popular, que decidió también iniciar otro recurso, se centraban en cuestiones que tenían que ver con la lengua y la cultura catalanas en detrimento de las españolas.

En las otras Comunidades que tienen lengua propia, a saber, País Vasco, Islas Baleares y Galicia, la aprobación de las leyes o decretos de comunicación audiovisual ha sido posterior a la norma estatal. La primera en hacerlo fue Galicia, cuando en 2011 actualizó la legislación en esta materia a través de la Ley de los Medios Públicos de Comunicación Audiovisual. Casi por las mismas fechas, en el País Vasco, se aprobaba un Decreto de Comunicación propio, que derogaba toda la legislación anterior existente en este ámbito. Dos años después, en las Islas Baleares, se aprueba la Ley 5/2013, de 1 de octubre, del Audiovisual para ajustar su legislación al régimen jurídico de la Ley General y para la ordenación integral del sector en esta región. Entre las Comunidades Autónomas con lengua propia que no cuentan con Ley en este ámbito, está Valencia, cuyo gobierno anunció en 2014 que preveía dar luz verde a una norma autonómica del audiovisual para adaptarse también al marco estatal (*El País*, 2014).

El resto de Comunidades, ya sin lengua propia, hasta completar las diez que han dado el paso de regular, se han ido incorporando con sus decretos paulatinamente. En 2012, lo hicieron La Rioja y Navarra, tras las que se sumaron, en 2013, Cantabria y Extremadura, lo que se vio completado con la aprobación del Decreto Audiovisual de Aragón.

Tenemos que añadir que, en relación con la televisión autonómica, la Ley Audiovisual de 2010 es ambigua y está marcada por la falta de concreción sobre el marco normativo de regulación de las televisiones autonómicas (Montiel, 2011: 45). Además, no aclara qué competencias pertenecen al Estado y cuáles a las Comunidades Autónomas. En general, la Ley utiliza expresiones como “la autoridad audiovisual competente” (artículos 22.3 o 29.1, entre otros) o “el Gobierno y las Comunidades Autónomas en el marco de su respectivo ámbito competencial” (artículos 23.1 y 33.4). Puede afirmarse que la Ley otorga más margen a las Comunidades Autónomas para regular sus servicios públicos de radio y televisión, pero no se determina cuál debe ser el modelo de organización de la radiotelevisión autonómica pública, por lo que se abre un “nuevo e incierto escenario para estos operadores cuya definición parece quedar en manos de las Comunidades Autónomas” (Fernández Alonso, 2011: 256-257).

Las modificaciones a la Ley General de Comunicación Audiovisual llegaron pronto y, en materia de televisión autonómica, destaca la Ley 6/2012, para flexibilizar los modos de gestión de los servicios públicos de comunicación audiovisual autonómicos. Esta norma supuso un cambio en la financiación de las televisiones autonómicas, haciendo posible la externalización de los servicios e, incluso, la privatización de las cadenas. Este cambio en la legislación llegó en un momento marcado por la crisis económica, en el que la contención del gasto y los ajustes limitaban drásticamente los recursos de los canales autonómicos, que vieron reducida su financiación en un 40% (Díaz Nosty, 2014: 21).

En estas circunstancias resultaba extraño que Andalucía no contara con su propia Ley, teniendo en cuenta que, aunque carece de lengua propia, está considerada como Comunidad

histórica junto a Galicia, País Vasco y Cataluña. Tampoco podemos olvidar que fue Andalucía una de las primeras Comunidades Autónomas en tener su televisión pública. Por eso, parecía necesario que el gobierno andaluz articulara las medidas pertinentes para su aprobación, lo que fue impulsado a través de la Mesa para la Ordenación e Impulso del sector audiovisual (M.O.I.S.A.), paso previo a la elaboración del Anteproyecto de la Ley Audiovisual de Andalucía. De esta forma, la M.O.I.S.A. se constituyó en diciembre de 2013, iniciándose la ronda de reuniones el 5 de febrero de 2014, lo que se prolongó durante tres semanas consecutivas.

Los encuentros sirvieron para desarrollar un proceso de debate entre la Dirección General de Comunicación Social de la Junta de Andalucía y más de cincuenta entidades vinculadas al sector audiovisual. El resultado quedó plasmado en un documento firmado en julio de 2014 por las diferentes entidades participantes y que sirvió para sentar las bases del Plan de Ordenación e Impulso del Sector Audiovisual (P.O.I.S.A.) y el Anteproyecto de Ley Audiovisual de Andalucía.

#### **4.El camino hacia la Ley Audiovisual en Andalucía**

En el proceso de gestación del texto, se produjo una interacción transversal entre la sociedad civil, diferentes colectivos implicados y el sector empresarial, con la Administración Pública. De esta manera, por un lado, las distintas entidades pudieron trasladar de una forma directa la visión global que tenían sobre el sector audiovisual en Andalucía y sobre cuáles podrían ser las acciones más relevantes para su ordenación e impulso. Se trató así de un proceso transparente en el que se contó con todos los actores sociales implicados en el desarrollo del sector audiovisual andaluz.

En las reuniones también participaron responsables de los distintos centros directivos de la Junta de Andalucía relacionados con el sector desde distintas ópticas tales como cultura, relaciones institucionales, economía, innovación, industria, empleo o formación profesional y educación permanente. Según palabras de David García Ostos,<sup>2</sup> entonces Director General de Comunicación de la Junta de Andalucía, los objetivos de la M.O.I.S.A. “iban dirigidos a mejorar la calidad del sector audiovisual andaluz, impulsar medidas de creación de empleo estable en el sector así como la incorporación de nuevos emprendedores” a lo que añadía el “fomento de la innovación y la regulación de los servicios audiovisuales públicos, privado y sin ánimo de lucro”.

Después de veintitrés reuniones en las que participaron más de cincuenta entidades vinculadas con el sector audiovisual de Andalucía, la Asociación para la Investigación en Medios de Comunicación, Desarrollo, Estrategias y Audiencias (iMEDEA), que actuó como servicio de asesoramiento experto y apoyo a la Mesa de Ordenación e Impulso del Sector Audiovisual, redactó un avance de conclusiones<sup>3</sup> para la redacción de la futura Ley.

Como resumen de todas ellas, destacamos el siguiente planteamiento:

“Sobre las bases del texto de futura Ley de la Comunicación Audiovisual de Andalucía, el cual se adecuará al marco diseñado por la Directiva 2010/13/UE de Comunicación Audiovisual sin Fronteras y a la Ley 17/2010, General de la Comunicación Audiovisual, se debe articular un escenario legislativo avanzado, acorde a las necesidades y exigencias de este hipersector

estratégico y transversal para el desarrollo de la nueva economía en Andalucía, homogéneo, que ofrezca seguridad jurídica y sirva de eje y referencia a la legislación de actividades y ámbitos con los que se interrelaciona tales como el Cine, la transparencia, la regulación independiente del audiovisual o la comunicación y publicidad institucional.”

De esta forma, y tras un proceso interno de redacción del documento que servirá como base, en julio de 2014 se aprueban el Plan de Ordenación e Impulso del Sector Audiovisual (P.O.I.S.A) y el Anteproyecto de Ley Audiovisual de Andalucía.<sup>4</sup>

Ambos documentos fueron ratificados por todas las Instituciones participantes, a excepción de las Facultades de Comunicación de Sevilla y Málaga, quienes consideraron que no habían sido recogidas sus propuestas. Las de Cádiz y Granada sí mostraron su adhesión a los textos, al igual que el resto de entidades que interactuaron con la Administración Pública y entre las que destacaron productores, profesionales del sector audiovisual, exhibidores, sector publicitario, prestadores de servicios de comunicación audiovisual de radio y televisión, públicos, comunitarios y comerciales privados, representantes del sector TIC, gestores de infraestructuras, instaladores y usuarios de los servicios audiovisuales.

Sobre el primero de los documentos, el Plan de Ordenación e Impulso del Sector Audiovisual, P.O.I.S.A, hemos de destacar que se centró en articular acciones alrededor de varios ejes:

\*Eje Institucional de la Administración Pública. En este apartado se contempla la Coordinación entre Administraciones Públicas a nivel estatal, autonómico y local. También entre distintos organismos de la Junta de Andalucía para el impulso del servicio público en materia audiovisual, entre otros. Asimismo se contempla la misión del desarrollo normativo audiovisual y la colaboración con la universidad y otras instituciones educativas para impulsar la investigación, formación y educación en materia audiovisual.

\*Eje del Servicio Público Audiovisual y Servicios Comunitarios sin ánimo de lucro, mediante la defensa de la prestación de dichos servicios con financiación sostenible e incentivos económicos.

\*Eje de la industria audiovisual. Se tratará de investigar e impulsar la formación en el sector, así como de dotar de medidas de impulso a la producción, distribución, exhibición e internacionalización de la industria audiovisual. Se destaca igualmente la necesidad de conservar y proteger el patrimonio audiovisual andaluz.

\*Eje de derechos en el sector audiovisual, dirigidos fundamentalmente a garantizar los derechos de la ciudadanía y de los prestadores de servicios audiovisuales.

Ya hemos comentado que, además de aprobar este Plan de Ordenación, en julio de 2014, también se da el visto bueno al Anteproyecto de Ley, y el Gobierno andaluz anuncia la aprobación de la Ley antes de que acabe el año. El adelanto electoral en la Comunidad Autónoma retrasa, sin embargo, dicha aprobación que, un año después, sigue pendiente.

Por este motivo, en el presente artículo realizamos una aproximación a aquellos aspectos que han quedado recogidos en el texto base lo que, sin embargo, puede ser

modificado cuando se dé luz verde a la norma definitiva. En cualquier caso, teniendo en cuenta el trabajo realizado por la M.O.I.S.A y las recomendaciones realizadas en el P.O.I.S.A, no creemos que se produzcan alteraciones sustanciales.

Articulada en siete Títulos, consideramos que hay cuestiones interesantes y novedosas en el documento. Por ejemplo, en el Título I, tras definir el objeto de la Ley y sus principios inspiradores, se realiza una definición de diferentes aspectos del sector audiovisual, entre los que destacamos la consideración de medios de proximidad, como aquellos que “basan su existencia en una relación territorial y comunicativa próxima a la audiencia, y que emiten en un ámbito de cobertura por debajo del regional, es decir, los medios locales de tipo públicos, privados y comunitarios sin ánimo de lucro”. Frente a la Ley General, la andaluza toma en cuenta como agente del audiovisual al considerado como Tercer Sector.

En relación al Título II, sobre los derechos de la ciudadanía, encontramos bastante parecido con lo especificado en la norma superior, con especial dedicación a grupos como menores o personas con discapacidad. Sí es una novedad en este apartado, no obstante, que se contemple la creación del Consejo de Participación Audiovisual de Andalucía para “garantizar el derecho constitucional y democrático de la ciudadanía de difundir ideas, informaciones y opiniones que reflejen el pluralismo, la diversidad y la realidad social.”

Este papel relevante de la Comunidad Autónoma queda igualmente reflejado en el Título III, cuando, al hacer referencia a los principios de política audiovisual, se reclama una participación en la acción institucional del gobierno regional. Es decir, aunque se entiende el carácter superior de la Ley General Audiovisual de 2010, el artículo 16 del Anteproyecto especifica que “en virtud de lo establecido en el artículo 216 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, deberá consultarse a la Junta de Andalucía cualquier decisión que afecte a la planificación o uso de su espacio radioeléctrico o de su sistema de telecomunicaciones.”

En este apartado, como un logro de la Ley, también destacamos la apreciación que se hace a la alfabetización mediática e informacional y educación audiovisual (art. 17). De igual manera, se recoge la función del ejecutivo autonómico a la hora de promover y fomentar la producción y el sector audiovisual andaluz.

El Título IV se refiere a los derechos y obligaciones de los prestadores del servicio audiovisual. Destaca en esta sección, frente a la norma general que habla de límites de los prestadores, la especificidad a la hora de establecer que también tienen obligaciones ante la ciudadanía y la Administración Pública, tanto los de carácter privado comercial, como los públicos y comunitarios.

El texto del Anteproyecto cubre también la defensa del ámbito autonómico en su Título V, ya que al hablar del servicio público audiovisual en Andalucía se hace especial hincapié en que corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía la “atribución a la Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual de ámbito autonómico” (art. 57). De igual forma, hay espacio para servicios públicos universitarios y de otros centros docentes, pero, sin lugar a dudas, el dato más interesante en este Título es que se dedica un capítulo concreto entero al servicio de comunicación audiovisual comunitario sin ánimo de lucro, algo que pone de relevancia nuevamente la preocupación por este sector en Andalucía.

Los dos últimos títulos se refieren a inspección y sanciones, el Título VI, y al pago de tasas por la prestación de servicios audiovisuales, el Título VII, lo que se adapta bastante bien a lo establecido en la Ley General sin que apreciemos matices especialmente significativos.

Quizás destacar que en el Preámbulo a la Ley se afirma sobre el Título VII que “se prevé la exención del pago de la tasa a los prestadores públicos y a los comunitarios sin ánimo de lucro. “

## **Conclusiones**

La Ley General de Comunicación Audiovisual de 2010 vino a unificar las múltiples normativas anteriores y a poner fin a la desarticulación de la regulación audiovisual que se había prolongado durante tres décadas. Desde su publicación, las distintas Comunidades Autónomas han ido aprobando decretos o normas que suponían una adaptación de la Ley General, enfatizando en ocasiones el papel vertebrador de la lengua y la cultura.

En el caso de Andalucía, estamos a la espera de que el gobierno, una vez celebradas elecciones autonómicas en 2015, dé luz verde al Anteproyecto aprobado en julio de 2014. El proceso de gestación del texto regulador del sector audiovisual en la Comunidad ha venido precedido de un proceso de toma de contacto con los diferentes agentes implicados, que fue definido como Mesa de Ordenación e Impulso del Sector Audiovisual o M.O.I.S.A. Posteriormente, la ronda de reuniones cristalizó en un documento previo como el Plan de Ordenación e Impulso del Sector Audiovisual, P.O.I.S.A, y en un Anteproyecto de Ley Audiovisual, que actualmente se encuentra en proceso consultivo, previo a su tramitación como Ley.

Para este trabajo, hemos realizado una contextualización legal a nivel nacional y autonómico que nos ha permitido comparar el proceso y la norma andaluza con la General. En este sentido, consideramos que la elaboración y el Anteproyecto han tenido la aspiración de poner en valor el papel democratizador del audiovisual y su función como eje fundamental de la economía y la sociedad andaluza. El estudio comparativo nos ha permitido además extraer algunas conclusiones sobre las principales virtudes en la gestación y redacción de la Ley:

\*Consulta y debate de la Administración Pública, en este caso, la Dirección General de Comunicación, con el sector audiovisual. El ejecutivo andaluz, a diferencia de lo que pasó con la Ley General, mostró desde el principio su intención de realizar un proceso abierto de consulta con actores públicos, privados y sin ánimo de lucro para intentar dar cabida a todas las sensibilidades y demandas del ámbito audiovisual.

\*Creación del Consejo de Participación Audiovisual de Andalucía para garantizar derechos de la ciudadanía en relación con servicios de comunicación prestados en el ámbito de aplicación de la Ley. Estos derechos incluyen difundir ideas, informaciones y opiniones que reflejen el pluralismo, la diversidad y la realidad social.

\*Papel activo, aunque se tiene que concretar, del Gobierno autonómico a la hora de participar institucionalmente en la política audiovisual de la región, mediante supervisión e incentivos. También se otorga al Ejecutivo andaluz la tarea de actuar en el sector a través de la formación e investigación, la promoción en el exterior y el fomento de las creaciones de calidad.

\*Establecimiento no sólo de derechos, sino también de límites para los prestadores de servicios audiovisuales. Frente a la Ley General, resulta de interés, en la norma andaluza, cómo se advierten obligaciones para los prestadores, distinguiendo entre obligaciones ante la ciudadanía y ante la Administración, a la vez que se concretan “obligaciones específicas para los prestadores públicos, sin ánimo de lucro y privados”.

\*Preocupación por el papel vertebrador de los medios de proximidad sin ánimo de lucro. Especialmente destacable es que se contemple que la Administración promoverá e impulsará medidas de fomento de actividades audiovisuales comunitarias sin ánimo de lucro, especialmente aquellas que contribuyan a la alfabetización mediática e informacional, a la formación y a la cultura.

A la espera de la aprobación definitiva de la Ley, este trabajo pretende contribuir a hacer un análisis de la situación hasta el momento presente, en el que se cuenta solo con un anteproyecto. Habrá que prever que no se produzca una derivación neoliberal, tal y como ocurrió con la Ley General, cuya distancia del Anteproyecto formulado en 2006 fue una de las críticas fundamentales a la norma.

Sería oportuno, tal y como reconocía David García Ostos en la entrevista citada más arriba, que la Ley Audiovisual de Andalucía sirva “como marco jurídico consensuado que garantiza los derechos y establece las obligaciones de los prestadores de servicios audiovisuales, de los consumidores y usuarios de los mismos” poniendo especial atención a “la protección de los menores, la igualdad de género y la garantía de acceso a los colectivos con necesidades especiales.” Como última aspiración se encontraría también que la futura norma “garantizara el derecho de acceso de la sociedad civil a través de las entidades representativas a los medios de comunicación de titularidad pública.”

---

<sup>1</sup> Ángel García Castillejo se refiere de manera concreta al artículo 69 del Estatuto de Autonomía de Andalucía en la redacción de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto.

<sup>2</sup> Entrevista personal realizada en agosto de 2015.

<sup>3</sup> Este es un documento interno de iMEDEA, al que hemos tenido acceso gracias a su presidente, Manuel Chaparro.

<sup>4</sup> Ambos textos, a los que nos referiremos para su análisis, pueden consultarse en [http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Doc\\_Final\\_MOISA-fc.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Doc_Final_MOISA-fc.pdf) (consultado el 13 de marzo de 2016)

## Bibliografía y documentación

AZURMENDI ADARRAGA, A., MANFREDI SÁNCHEZ, J.L. y LÓPEZ VIDALES, N. (2012). “La reforma de las televisiones autonómicas a partir de la nueva regulación del audiovisual, Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual”. En MIGUEL DE BUSTOS, J.C. y CASADO DEL RÍO, M. A. (Coords.): *Televisiones autonómicas. Evolución y crisis del modelo público de proximidad* (pp. 85-118). Barcelona. Gedisa.

BUSTAMANTE, E. y CORREDOR, P. (2012). “La segunda legislatura (2008-2011). Balance audiovisual del Gobierno de Rodríguez Zapatero”, en *Ámbitos* [en línea], Nº 21-A, pp. 297-314. Disponible en: [http://grupo.us.es/grehcco/ambitos21definitivo/ambitos21\\_bustamante.pdf](http://grupo.us.es/grehcco/ambitos21definitivo/ambitos21_bustamante.pdf) [2015, 29 de julio].

BUSTAMANTE, E. (2013). *Historia de la Radio y la Televisión en España*. Barcelona. Gedisa.

DARNACULLETA, M. (2011). “La autorregulación como estrategia de regulación de los contenidos audiovisuales”. En BELANDO, B. y MONTIEL, G. (coords.). *Contenidos y mercado en la regulación de la comunicación audiovisual. El nuevo marco normativo de la Ley 7/2010 General de Comunicación Audiovisual* (pp. 47-68). Valencia: Tirant lo Blanch.

DÍAZ NOSTY, B. (2014). “Tres décadas de televisiones autonómicas: algo más que una crisis de financiación”. *Cuadernos de Periodistas* [en línea], Nº 28, pp. 20-26. Disponible en: <http://www.cuadernosdeperiodistas.com/media/2014/08/20-26-BERNARDO-DIAZ-NOSTY.pdf> [2015, 29 de julio].

*El Mundo* (2012): “No crear el CEMA supone un ahorro de siete millones de euros”. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/01/20/comunicacion/1327073838.html>

*El País* (2009): “El Gobierno propicia la fusión de las televisiones privadas”. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2009/02/21/sociedad/1235170803\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/02/21/sociedad/1235170803_850215.html)

*El País* (2014): “El Consell prevé otra Ley del Audiovisual sin RTW y sin un Consejo que la aplique”. Disponible en: [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/04/07/valencia/1396887450\\_411868.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/04/07/valencia/1396887450_411868.html)

FERNÁNDEZ ALONSO, I. (2011). “Modelos de gobierno de las radiotelevisiones públicas autonómicas en España: El caso de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales”. *Ámbitos* [en línea], Nº 20, pp. 255-270). Disponible en: <http://grupo.us.es/grehcco/ambitos20/13fernandez.pdf> [2015, 30 de julio].

LLORENS, C. (2010). “Spain’s Media Concentration Policy: A Patchwork Crucial to the Understanding of the Spanish Media System”. *International Journal of Communication*, número 4, pp. 844-864.

MONTIEL, G. (2011). “Cambio social y autorregulación de contenidos en la Ley General de Comunicación Audiovisual: islas de regulación y ciudadanos perdidos”. En BELANDO, B. y MONTIEL, G. (coords.): *Contenidos y mercado en la regulación de la Comunicación Audiovisual. El nuevo marco normativo de la Ley 7/2010 General de Comunicación Audiovisual* (pp. 47-68). Valencia. Tirant lo Blanch.

ULEPICC (2010): *Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual. Reforma y contrarreforma de comunicación audiovisual del Gobierno de Rodríguez Zapatero*. Disponible en: <http://www.ulepicc.es/web/documentos/DeclaracionULEPICC.pdf>

ZALLO, R. (2011): *Estructuras de la comunicación y de la cultura. Políticas para la era digital*. Barcelona. Gedisa.

ZALLO, R. (2015): “Análisis de la nueva Ley de Radio y Televisión Pública de Canarias”. *Revista Latina de Comunicación Social* [en línea], Nº 70, pp. 322 a 346. Disponible en: <http://www.revistalatinacs.org/070/paper/1049/19es.html> [2015, 28 de julio].

### **Legislación**

Ley 6/2012, de 1 de agosto, de modificación de la Ley 7/2010, para flexibilizar los modos de gestión de los canales públicos de televisión autonómica. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2012/08/02/pdfs/BOE-A-2012-10385.pdf> [2012, 28 de julio].

Ley 7/2012, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-5292> [2015, 20 de mayo].

Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2009/08/31/pdfs/BOE-A-2009-13988.pdf> [2015, 27 de julio].