PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS JUNIO - NOVIEMBRE 2015

ACTIVIDADES PREVISTAS DICIEMBRE 2015 - MAYO 2016

CRÉDITOS

INFORME

LA ALFABETIZACIÓN MEDIÁTICA EN EL DERECHO ESPAÑOL[1]

Juan Carlos Gavara de Cara
Catedrático de Derecho Constitucional. Universitat Autònoma de Barcelona

RESUMEN

La realidad que rodea a las nuevas tecnologías y a los medios de comunicación ha posibilitado una ignorancia inconsciente de la ciudadanía y una incapacidad para acceder de forma plena y crítica a dichos medios de comunicación. Esta situación requiere una transformación del enfoque normativo y de las limitaciones o posibles regulaciones que afectan sobre todo en el momento actual a las comunicaciones audiovisuales. El texto analisa el tema de la alfabetización mediática como concepto de la transformación y profundización de las democràcies hacia un modelo de ciudadano que esté comprometido con la búsqueda de la información real, de creación de nueva información y de intervención en los procesos sociales.

ABSTRACT

The reality surrounding new technologies and media has created an unconscious ignorance of citizenship and an inability to access in a critical way these media. This transformation requires a reform of the regulatory framework and of the limitations or regulations affecting currently the audio-visual communications. The text analyses the media literacy as a concept related to the transformation and deepening of democracies towards a model citizenship, which is committed and enabled to the search of real information, building new information and participation in social processes.

1. Trabajo realizado dentro del Proyecto de investigación financiado por el Plan Nacional de I+D+I: "El control de la actividad de los medios de comunicacion: autorregulacion, administracion independiente y control judicial" (DER2011-25696) y dentro de las actividades del Grup de Recerca en drets fonamentals de la Universitat Autónoma de Barcelona (http://derechosfundamentales.uab.es).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS JUNIO - NOVIEMBRE 2015

ACTIVIDADES PREVISTAS DICIEMBRE 2015 - MAYO 2016

CRÉDITOS

I. INTRODUCCIÓN

Para un ejercicio pleno de los derechos fundamentales se requiere crear una capacidad intelectual en la ciudadanía, es decir, una capacidad de hacer juicios certeros sobre la realidad social en la que son aplicables y una conciencia lúcida sobre un pleno y correcto ejercicio. Solo una ciudadanía capaz de explorar y diagnosticar con precisión y corrección los problemas, encuentra capacidades para solucionarlos. La realidad que rodea a las nuevas tecnologías y a los medios de comunicación ha posibilitado una ignorancia inconsciente de la ciudadanía y una incapacidad para acceder de forma plena y crítica a dichos medios de comunicación. Esta situación requiere una transformación del enfoque normativo y de las limitaciones o posibles regulaciones que afectan sobre todo en el momento actual a las comunicaciones audiovisuales, pero también en relación a la informática, a los medios de expresión como el cine o incluso a los propios medios de comunicación de carácter más tradicional.

En la actualidad, el exceso de información es una consecuencia de la situación del conocimiento y del reconocimiento generalizado a partir del uso universal de internet y de la proliferación de los medios de comunicación audiovisual. Esta situación está dando lugar a mucha confusión, a saturación de la información y a falta de calidad de la información; pero también a una escasa capacidad para seleccionar con criterio crítico esta abundancia de información, ya que con criterios externos al individuo no se puede establecer criterios de validación de la información.

Desde la perspectiva de los ciudadanos, no se avanza en la autonomía digital, no existen competencias digitales suficientes para utilizar los medios disponibles. En definitiva, existe una brecha cognitiva que es precisamente lo que se deriva de la brecha digital, una brecha que requiere el paso de la tradicional alfabetización básica a la denominada alfabetización informativa, digital, cinematográfica o mediática. Si antiguamente al disponer de la capacidad de leer, escribir y realizar algunas operaciones aritméticas y matemáticas, bastaba para desenvolverse en la vida, en la actualidad se debe añadir la capacidad de usar el ordenador y algunos de sus programas, de seleccionar adecuadamente la información, de poder hacer aproximaciones críticas (no meramente emocionales) y disponer de la autonomía mental para procesarla, de forma que la alfabetización básica se va ampliando a otros factores necesarios para profundicar en el desarrollo democrático.

El tema de la alfabetización mediática se centra en potenciar las capacidades de los ciudadanos, que se refiere no solamente al conjunto de capacidades que tradicionalmente potencia la escuela o el sistema político –cuando se limita a proclamar los derechos–, sino a la transformación y profundización de las democracias, a la ciudadanía activa, a un modelo de ciudadano que esté comprometido con la búsqueda de la información real, de creación de nueva información y de intervención en los procesos sociales.

En este contexto, la proyección normativa de la alfabetización mediática que tiene un origen en el marco jurídico europeo, que ha sido báisco en esta temática para una proyección hacia los ordenamientos de los Estados miembros de la Unión Europea, que se ha realizado en nuestro ordenamiento por la Ley General de Comunicación Audiovisual (LGCA – Ley 7/2010, de 31 de marzo), que se ha centrado en el reconocimiento de una serie de derechos del público y en el establecimiento de una autoridad reguladora independiente (el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales – CEMA, posteriormente sustituido por la CNMC – Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia) con competencias en materia de alfabetización mediática.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS JUNIO - NOVIEMBRE 2015

ACTIVIDADES PREVISTAS DICIEMBRE 2015 - MAYO 2016

CRÉDITOS

II. LA INTERVENCIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS Y DE LA UNIÓN EUROPEA EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN: LOS MODELOS DE ARTIOCULACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

El primer punto a determinar son las razones por las que el poder público en general, incluida la Unión Europea, deciden intervenir en la materia de medios de comunicación, introduciendo una política pública propia, a pesar de que se trata de un ámbito en el que tiene una especial incidencia el derecho a la libertad de expresión y de información que tradicionalmente ha excluido intervenciones públicas. En este contexto, se debe tener en cuenta que la orientación reguladora de la alfabetización mediática se ha centrado normativamente en relación a la actividad de los medios de comunicación.

En relación al ámbito comunitario se debe destacar el art. 11 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) que de forma expresa establece que no puede haber injerencias de las autoridades públicas, ni consideración de fronteras en relación a los derechos y libertades comunicativas, estableciendo además una garantía objetiva expresa de pluralismo de los medios de comunicación, que tiene una trascendencia intensa en la fijación y el alcance de la política pública en la materia de la Unión Europea. Este precepto de la Carta actúa como mecanismo de autorización y control de la posible intervención de la Unión Europea en la temática.

Las posibles intervenciones de los poderes públicos de los Estados dependen de su propio esquema constitucional de autorización y control, en nuestro caso el art. 20 CE. Dicha intervención puede consistir en una regulación directa, en una previsión de autorregulación o en una simple tolerancia con la finalidad de que los medios puedan adoptar medidas puras y estrictas de autocontrol de forma voluntaria.

Los derechos y libertades comunicativas son caracterizados desde una perspectiva liberal, por una ausencia de intervención o una intervención mínima por parte del poder público, que con la Unión Europea se ve acrecentado por una ausencia de disposiciones que autoricen directamente la regulación europea de cualquier tema conectado con los medios de comunicación o su actividad, o con una política pública en materia de comunicación audiovisual de un modo directo. Dichos ámbitos se consideraban tradicionalmente que formaban parte de la decisión propia de los Estados miembros, que, en cualquier caso, tampoco ejercían una intervención intensa por tratarse de un sector regulativo de un derecho de libertad puro, es decir, caracterizado por *intervenciones destinadas a resolver colisiones y evitar actuaciones por parte de los medios de comunicación que perjudicaran a terceros, a menores o bienes constitucionalmente protegidos*. Desde este punto de vista, deben considerarse muy limitadas las posibles decisiones de la Unión Europea por la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad a los que frecuentemente se ha recurrido para limitar las posibles incidencias. Por este motivo, dentro de esta esquema de dificultad, siempre pueden ser más amplias las posibilidades de intervención pública mediante una decisión de un Estado sobre los medios de comunicación.

Los medios de comunicación cumplen una función integradora y de interconexión de los diferentes subsistemas sociales, seleccionando los temas de discusión común (*agenda setting*) y posibilitando su debate como forma de creación de la opinión pública. En este contexto, la principal función que ejercen los medios de comunicación en la sociedad consiste en simplificar y reducir la complejidad del sistema social, mostrando la realidad a la que tienen que hacer frente los ciudadanos. De este modo, los medios de comunicación no solo son objeto de protección a través de los derechos fundamentales implicados en el ejercicio profesional, sino como mecanismo de garantía del funcionamiento de la democracia conectada a la opinión pública, siendo su actividad objetivamente protegida como principio jurídico genérico.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS JUNIO - NOVIEMBRE 2015

ACTIVIDADES PREVISTAS DICIEMBRE 2015 - MAYO 2016

CRÉDITOS

Esta función de integración y generación de opinión pública es la que justifica en gran medida la independencia de los medios de comunicación del resto de subsistemas sociales, especialmente del político, para el cual los medios de comunicación determinan una agenda de problemáticas que deben resolverse, pero al mismo tiempo el poder público debe intervenir en los aspectos técnicos de los diferentes soportes en los que se realiza la actividad comunicativa, sobre todo para ordenar y conciliar una utilización masiva. Desde otra perspectiva, el sistema político tiene poder para condicionar las actividades y la estructura del mercado comunicativo, determinando el alcance de la actividad pública y adoptando medidas para resolver conflictos de ejercicio de derechos, lo que en unión a la problemática de la creación y utilización de medios de comunicación, determinan en su conjunto el modelo comunicativo de cada Estado.

En consecuencia, de estos posibles ámbitos de actuación, sobre todo la regulación técnica y la ordenación del mercado han sido los sectores que han condicionado el modelo comunicativo de cada Estado, pero *son precisamente en los que también ha actuado la* Unión Europea *para que se apliquen sus objetivos y fines de convergencia y armonización y evitar que se condicione la actividad de los medios de comunicación en el contexto europeo.*

En la situación actual ha habido una transformación de los medios de comunicación, que progresivamente ha pasado de una preponderancia de los formatos papel y de la radiodifusión, a los formatos digitales, en Internet o audiovisuales, que son los objetos principales de regulación donde recae la política pública de comunicación de la Unión Europea y, en consecuencia, la de los Estados. Dicha política tiene una incidencia menor en la protección de la ciudadanía europea y su conexión a los respectivos derechos, ya que se centra en la ordenación del mercado, las características técnicas de los soportes comunicativos, pero no en la protección de los ciudadanos que básicamente continua siendo un tema de cada Estado miembro, con una incidencia subsidiaria de la Unión Europea y centrada sobre todo en las relaciones que mantienen sus normativas con aspectos técnicos y de ordenación del mercado comunicativo con los derechos fundamentales.

Tradicionalmente se han planteado *dos grandes modelos* de caracterización del funcionamiento de los medios de comunicación: el modelo liberal y el modelo de responsabilidad social de los medios de comunicación. Se tratan de modelos ideales, que no siempre funcionan con todas sus características de modo perfecto, ni se dan con plenitud en todos los Estados.

El *modelo liberal* de los medios de comunicación se caracteriza por un rol del Estado que se limita a garantizar la seguridad y los derechos de los ciudadanos, siendo el correlativo control de los medios una competencia propia del poder judicial. La actividad del sector comunicativo se considera capitalista y comercial, por lo que se rige por la libre competencia. En dicho contexto, se considera que las principales funciones atribuidas a los medios son entretener, informar y controlar al gobierno.

El modelo de responsabilidad social de los medios de comunicación intenta superar el modelo liberal y las limitaciones del mercado resultantes de la industrialización y la comercialización. Las políticas públicas intentan conjugar los intereses del mercado y los de la sociedad, priorizando las funciones educativa y cultural de los medios. De este modo, se considera que los medios de comunicación ejercen como principal fuente de información de la ciudadanía por lo que son un instrumento para la participación democrática.

En cualquier caso, la adopción de un modelo liberal o de uno de responsabilidad social de los medios de comunicación tiene tradiciones, regulaciones y contenidos

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS JUNIO - NOVIEMBRE 2015

ACTIVIDADES PREVISTAS DICIEMBRE 2015 - MAYO 2016

CRÉDITOS

diferenciados. *El modelo liberal se caracteriza por poseer una prensa neutral y comercial, con un predominio del periodismo informativo puro, con un reconocimiento del pluralismo tanto externo en relación al conjunto de los medios de comunicación y al propio poder público (Estado y la Unión Europea) como interno en el propio medio de comunicación, en el que se trata de ejercer la profesión con total autonomía respecto al poder político.* Este modelo conlleva una profesionalidad elevada y sobre todo a nuestros efectos una autorregulación no institucionalizada, pura y estricta que es el fruto de la voluntad de los propios medios de comunicación, de forma que la intervención estatal es mínima con una notable ausencia de clientelismo entre los propios medios a favor del poder público.

Por el contrario, *el modelo de responsabilidad social de los medios de comunicación se caracteriza por tener una prensa inicialmente de carácter partidista que progresivamente se va transformado progresivamente en una prensa neutral y comercial, pero con predominio del periodismo de opinión, siendo el reconocimiento del pluralismo exclusivamente externo, en el que aparece cierto grado de control político y parlamentario sobre los medios de comunicación, aunque con notable autonomía con respecto al poder político.* Este modelo conlleva una profesionalización elevada en la mayor parte de los países, aunque coexistiendo con algunos casos en que es más débil, con una clara tendencia a una autorregulación institucionalizada (reglada o corregulación), es decir, con una obligación a que su supervisión y control sea decidida por el poder político mediante autoridad independiente que puede instrumentalizar su utilización. En este modelo es posible que aparezca en numerosos casos supuestos de clientelismo en las relaciones entre medios de comunicación y el poder político. Evidentemente, en este modelo la intervención del poder público es intensa, técnicamente justificada para proteger derechos, pero también puede ocasionar un dirigismo a través de subsidios, ya que se da una menor preponderancia de la posición de dominio que ejerce el mercado en el otro modelo.

En definitiva, se debe insistir en la idea de que en Europa nos movemos entre los dos modelos, el liberal y el de responsabilidad social, lo que ocasiona que pueda existir una intervención directa por parte del poder público mediante regulación de determinados temas vinculados a la protección de derechos o cuestiones técnicas, o bien una autorregulación pura, estricta y no institucionalizada propia del modelo liberal, o finalmente una autorregulación institucionalizada, reglada o corregulación conectada al modelo de responsabilidad social de los medios de comunicación.

De todos modos, una intervención pública a través de la ley en los medios de comunicación, sea de la Unión Europea o de los Estados, requiere una estricta justificación, ya que afecta de una manera directa a los derechos a la libertad de expresión y de información en el que el ámbito y objeto de protección de los derechos impide regulaciones directas de los contenidos permitidos a los poderes públicos que no podrá determinar el uso correcto o responsable de dichos derechos por parte de los medios de comunicación. Por otra parte, la gran incidencia de casos concretos y circunstancias en las que la utilización de los medios puede causar un perjuicio a la sociedad, imposibilita que se pueda concretar en abstracto todos esos supuestos que eventualmente pueden incidir en derechos de terceros.

En este contexto, no se puede dejar de tener en cuenta que los distintos modelos de concepción de la ciudadanía han sufrido una modificación de paradigmas, lo que resulta determinante para fijar una interconexión con los modelos de medios de comunicación. De este modo, en el mundo occidental se ha tenido una tendencia a mantener el modelo basado en el liberalismo que insiste en un ciudadano que estructura su estatuto jurídico a través de derechos civiles, sociales y políticos en el marco de una representación indirecta y el elitismo político, pero al mismo tiempo a integrar

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS JUNIO - NOVIEMBRE 2015

ACTIVIDADES PREVISTAS DICIEMBRE 2015 - MAYO 2016

CRÉDITOS

un modelo basado en el neorepublicanismo que se plantea un ciudadano centrado en la participación, por lo que el eje vertebrador del contenido de su concepción es una educación de la ciudadanía que le capacite para el autogobierno y la práctica de la autonomía personal y política, pero sin que ello implique un desplazamiento del estatuto jurídico del ciudadano.

El modelo de ciudadanía que seguimos utilizando mayoritariamente es el liberal que se define como el modo de pertenencia de los individuos a una comunidad política (estado-nación) y que se regula mediante un estatuto de derechos civiles, políticos y sociales determinados a partir del carácter evolutivo y agregativo de su contenido, pero que persigue una identidad cultural de la comunidad reconocido y reconocible a través de dichos derechos que no siempre se consigue por distintas causas y que tiende a estructurar una ciudadanía políticamente pasiva sin una participación activa. Por su parte, el modelo neorepublicano acentúa el papel de la libertad positiva para desarrollar una ciudadanía activa, centrándose sobre todo en la educación con la finalidad de obtener capacidad reflexiva y crítica de los ciudadanos para que la vida pública se estructure sobre la base de un orden democrático dependiente de la propia responsabilidad de la ciudadanía. Hasta cierto punto *no es complicado relacionar el modelo liberal de los medios de comunicación con el modelo de ciudadanía liberal y pasivo y el modelo de responsabilidad social con el modelo neorepublicano de ciudadanía activa.*

No obstante, estos dos modelos tampoco ofrecen una explicación plenamente satisfactoria de la situación actual de la ciudadanía. La necesidad de estructuración de una ciudadanía europea ha permitido que surjan nuevos modelos de explicación, siendo el más importante en nuestro contexto el de ciudadanía postnacional o de patriotismo constitucional al considerar que la Constitución es la única instancia que puede integrar las diferencias entre la ciudadanía al actuar como mecanismo de igualdad entre todos (J. Habermas). Este planteamiento se puede vincular a la superación de una ciudadanía nacional y a la construcción de una Europa de los ciudadanos, es decir, al proceso de elaboración de una constitución europea que establezca un estatuto jurídico de ciudadanía europea superpuesto a las ciudadanías nacionales, de forma que se establece un doble status con un elemento común: el patriotismo constitucional. La construcción de estos dos tipos de ciudadanía, europea y nacional, no se plantea en términos de subsidiariedad, sino de corresponsabilidad y autonomía estructuradora, es decir, ambos tipos de ciudadanía se estructura de forma independiente, de modo que los ciudadanos se benefician de los contenidos resultantes de los dos estatutos jurídicos. En todo caso, la actual forma que adquiere la "Constitución Europea" a través del Tratado de Lisboa y de la Carta de los derechos fundamentales implica que se establezcan derechos propios de la ciudadanía europea, pero que también desde la estructuración e implementación de las diversas políticas públicas europeas se puedan establecer nuevos derechos, que se interrelacionará con los derechos de una ciudadanía activa, que, por ejemplo, en materia de alfabetización mediática va a tener unas repercusiones evidentes como se verá más adelante.

III. LA DIRECTIVA EUROPEA DE SERVICIOS AUDIOVISUALES Y SUS REPERCUSIONES EN LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS

La Directiva Europea de Servicios Audiovisuales, codificada en la actualidad en la Directiva 2010/13/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo del 2010, que unifica en un único texto a la Directiva 2007/65/CE y a la Directiva 89/552/CE. La política audiovisual comunitaria de armonización se ha realizado a través de la Directiva Televisión sin Fronteras aprobada en 1989 y la directiva de Servicios Audiovisuales revisada en 1997 y codificada en 2010.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS JUNIO - NOVIEMBRE 2015

ACTIVIDADES PREVISTAS DICIEMBRE 2015 - MAYO 2016

CRÉDITOS

Su impacto directo sobre el pluralismo ha sido escaso, si exceptuamos la provisión que impone una cuota del 10% de producción independiente a los operadores (art. 17). El recurso cada vez mayor a la subcontratación de programas por parte de las grandes cadenas ha hecho que este requisito sea ampliamente cumplido. Más importancia ha tenido para el pluralismo el hecho de haber posibilitado la presencia de cadenas paneuropeas (Eurosport, Euronews) y europeas (privadas y públicas) en países distintos del de origen. En cuanto a la política de apoyo a la industria audiovisual a través del Programa MEDIA su incidencia en el pluralismo ha sido relativamente importante. Su bajo presupuesto le ha impedido un efecto mayor, pero no cabe duda que muchas producciones minoritarias y de pequeños países han sido beneficiadas por la existencia de las ayudas comunitarias. La política comunitaria respecto a la Televisión pública parece a priori que tiene un efecto negativo sobre el pluralismo, al poner en peligro la existencia de los canales públicos. Sin embargo, si se analiza con detalle las emisoras públicas denunciadas (RTVE, France Télévision y la RAI), se corresponden con las emisoras públicas con un objetivo más comercial. De alguna manera, si se lograra reducir su dependencia de la publicidad, tal como ha pretendido la Comisión desde hace varios años, aportarían al mercado televisivo de estos países un mayor pluralismo al tener que abandonar, al menos, parcialmente, la competencia con las cadenas privadas.

En el Tratado de Roma, el concepto audiovisual no aparece, aunque naturalmente está incluido si se considera al audiovisual una industria. En la actualidad y desde el Tratado de Maastricht que el concepto audiovisual será asociado al de la cultura (art. 167 TFUE). Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad tal como se han definido en el Tratado (art. 4 y 5 TUE versión consolidada) y se han desarrollado en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con la libre prestación de servicios han servido de base para elaborar los instrumentos reglamentarios comunitarios pertinentes del sector audiovisual y, más generalmente, de la Sociedad de la Información. El principio de proporcionalidad requiere que el grado de intervención reglamentaria no sea mayor de lo necesario para alcanzar el objetivo en cuestión. Se trata de que ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos comunitarios.

La poca base jurídica del audiovisual como elemento cultural, provoca una aproximación incoherente e incompleta a los problemas audiovisuales europeos, entre ellos el del pluralismo. Sus productos no son bienes de consumo materiales: son bienes inmateriales de contenido simbólico que refuerzan los valores e ideas de una sociedad. El problema reside en la orientación fundacional de las instituciones europeas, que preveía una organización de fines económicos y que como tal poseía poderes para regular la economía y las industria, no la cultura. A medida que los sucesivos Tratados van ampliando estos fines para incluir a la cultura, y al audiovisual como una parte de ella, la consideración cultural podría haber entrado más en la política audiovisual europea. No obstante, las consideraciones económicas siguen siendo prioritarias, ya que siempre se integran en la aproximación de legislaciones conectadas al mercado interior (art. 114 y ss. TFUE). En definitiva, la acción comunitaria en matera de audiovisual se centra en la cooperación entre Estados y el apoyo y el complemento de la acción de los Estados en el sector.

La Directiva establece el libre flujo de programas de televisión como cualquier otro producto o servicio, y establecía unos requisitos mínimos para la armonización de la publicidad, el mecenazgo y la protección de menores ante contenidos inapropiados o ofensivos. El resto se liberalizaba. Se introdujo el control en el país de origen, principio por el cual un operador de televisión está sometido a las leyes del país dónde está establecido. Sin embargo, el aspecto más polémico de la Directiva ha sido el establecimiento de una cuota de emisión mayoritaria para las obras audiovisuales europeas (art. 16). La aplicación de esta cláusula ha sido difícil porque en el mismo articulado se

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS JUNIO - NOVIEMBRE 2015

ACTIVIDADES PREVISTAS DICIEMBRE 2015 - MAYO 2016

CRÉDITOS

matizaba que dicha cuota se aplicaría "siempre que sea posible" y debía ser alcanzada "progresivamente", aunque respetando los parámetros establecidos en 1988 (o 1990 en el caso de Portugal o Grecia).

La Directiva determina más claramente qué jurisdicción es aplicable a los operadores de televisión; el criterio fundamental es el lugar donde se ubica el domicilio social y/o se toman las decisiones de gestión relativas a la programación. Las disposiciones sobre publicidad en televisión siguen siendo las mismas, aunque el límite del 20% de cualquier periodo de una hora ha sido alterado al 20% de una hora de reloj dada (art. 23). La autopromoción se ha asimilado a la publicidad y está sujeta a la mayoría de las mismas disposiciones, al igual que la telecompra en la que rige el mismo régimen de protección del consumidor que en el caso de la publicidad. Se ha hecho un mayor énfasis en la protección de menores (art. 26), el derecho de réplica (art. 27), y la Directiva reafirma la necesidad de asegurar que el pluralismo y la competencia se mantengan en el sector audiovisual.

Es evidente que la Directiva supone además una real pérdida de soberanía de los Estados en el sector audiovisual, que ya no puede escapar a las reglas de la competencia. Sin embargo, la Directiva también es minimalista en cuanto a las posibilidades de control y de sanción, que en principio corresponden a los estados. La inoperancia de este control ha provocado que la Comisión quiera participar más en la vigilancia de su cumplimiento:

La Directiva ofrece un marco jurídico comunitario que garantiza sin titubeos la libertad de recepción y la posterior retransmisión de las emisiones de televisión procedentes de otros estados miembros. Todo programa que cumpla los contenidos mínimos establecidos por la Directiva tiene asegurada su libertad de circulación por todos los Estados miembros sin traba ni control alguno. No obstante, una nueva perspectiva es requerida a medida que el contenido se independiza de las redes o infraestructuras y el control y la responsabilidad de su uso cambia del gobierno al individuo.

En cualquier caso, esta Directiva ha implicado un desarrollo y una materialización de las competencias comunitarias en el ámbito de los medios de comunicación audiovisual y la posibilidad de concretar a nivel normativo unas exigencias y un ámbito de actuación en materia de alfabetización mediatica.

IV. LAS INICIATIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA CONECTADAS AL MODELO DE RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN: LA ALFABETIZACIÓN MEDIÁTICA

En Diciembre de 2009, todos los Estados miembros de la Unión Europea debían incorporar obligatoriamente en su legislación la Directiva europea de servicios audiovisuales (Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2007). Esta regulación implicaba una clara inclusión de aspectos del modelo de responsabilidad social de los medios de comunicación, ya que la alfabetización mediática se instaura a través de una decisión normativa como un elemento esencial del sistema comunicativo europeo.

Por primera vez en la historia de Europa, se introduce en la regulación del sistema mediático la necesidad de "promover en todos los sectores de la sociedad" (...) "las habilidades, los conocimientos y las capacidades de comprensión" que permitirán a los ciudadanos "utilizar con eficacia y seguridad los medios". De este modo –según establece la directiva– "las personas competentes en el uso de los medios podrán elegir con conocimiento de causa, entender la naturaleza de los contenidos y los servicios,

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS JUNIO - NOVIEMBRE 2015

ACTIVIDADES PREVISTAS DICIEMBRE 2015 - MAYO 2016

CRÉDITOS

aprovechar toda la gama de oportunidades ofrecidas por las nuevas tecnologías de la comunicación y proteger mejor a sus familias y a sí mismas frente a los contenidos dañinos u ofensivos".

El camino recorrido hasta alcanzar este hito es largo y se remonta a la labor pionera que desempeñó la UNESCO entre 1982 (Declaración de Grunwald) y el 2000 (con un punto clave en el Seminario de Sevilla sobre Educación Mediática –Seminario UNESCO sobre Educación en Medios–) y tiene su tramo europeo final en la tarea llevada a cabo por la Comisión y el Parlamento entre 2006 y 2007 –que culmina, precisamente, con la promulgación de la Directiva Europea de Servicios Audiovisuales, codificada en la actualidad en la Directiva 2010/13/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo del 2010, que unifica en un único texto a la Directiva 2007/65/CE y a la Directiva 89/552/CE[2].

La idea de que estas capacidades críticas y creativas constituyen un elemento esencial para la vitalidad y la buena marcha de los servicios mediáticos, implicaría una sustancial mejora de los medios de comunicación en temas tales como la transparencia, el pluralismo y la seguridad en la comunicación. Nos alejamos así de la tradicional idea enquistada en amplios sectores de la industria de los medios de considerar la crítica mediática como una cortapisa a la libertad de comunicación.

Por lo que se refiere al aspecto práctico, la alfabetización mediática afectará a muchos campos: desde la incorporación de la educación en medios a la formación inicial y permanente de profesores –además de su inclusión en el currículo educativo básico–, hasta la realización de "campañas nacionales destinadas a los ciudadanos en los que participen todos los medios para facilitar la información sobre la utilización responsable de Internet". Al mismo tiempo, supondrá la implicación directa de las autoridades reguladoras del audiovisual en la promoción de la educación en medios.

El marco jurídico de la Unión Europea de la alfabetización mediática, como hemos señalado en el apartado anterior, aparece resaltado a partir de la adopción de la nueva Directiva del sector audiovisual (Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2007) por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva. Estas Directivas han sido unificadas en un texto único por la Directiva 2010/13/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo del 2010).

La alfabetización mediática, como se ha dicho ya, abarca las habilidades, los conocimientos y las capacidades de comprensión que permiten a los consumidores y usuarios utilizar con eficacia y seguridad los medios audiovisuales y de comunicación. Las

2. Los principales hitos de este recorrido son: a) Constitución de un grupo de expertos sobre Media Literacy (2006-2007); b) Consulta pública a finales de 2006; c) Realización de un estudio sobre "Tendencias y enfoques de la alfabetización mediática en Europa" en 2006 –Cf. (Pérez Tornero, 2008); d) La inclusión de la Media Literacy en los programas Media (2007) y en el programa saber Internet (2004-2007); e) La Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección de menores y de la dignidad humana de 2006; f) la Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo sobre "Un enfoque europeo a la alfabetización mediática en el entorno digital"; g) La Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2007, es decir, la nueva Directiva sobre servicios de comunicación audiovisual por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE; h) Dictamen del Comité de las Regiones sobre los temas «La alfabetización mediática» y «Los contenidos creativos en línea» (2008/C 325/12); i) L la Directiva 2010/13/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo del 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual. Sobre el reconocimiento de la alfabetización mediática en el contexto internacional, vid. (Pérez Tornero, 2008:103 y ss).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS JUNIO - NOVIEMBRE 2015

ACTIVIDADES PREVISTAS DICIEMBRE 2015 - MAYO 2016

CRÉDITOS

personas competentes en el uso de los medios podrán elegir con conocimiento de causa, entender la naturaleza de los contenidos y los servicios, aprovechar toda la gama de oportunidades ofrecidas por las nuevas tecnologías de la comunicación y proteger mejor a sus familias y a sí mismas frente a los contenidos dañinos u ofensivos. Estos objetivos y medidas se pueden adoptar desde una perspectiva jurídica mediante obligaciones o reconocimiento de derechos, o desde la elaboración de políticas públicas que permitan adoptar medidas sin una plasmación jurídica concreta para fomentar la alfabetización mediática[3].

La importancia de la alfabetización mediática como componente de las agendas políticas europeas y nacionales relacionadas con los sectores de los medios de comunicación es cada vez mayor. Evidentemente la mayor parte de las medidas para su protección se articulan a través del desarrollo de políticas públicas interrelacionadas con las materias de educación, comunicación o participación, pero también es necesaria una implementación jurídica para controlar y garantizar la aplicación de los principios, ya sea mediante mecanismos instrumentos o procedimientos, que impliquen o dificulten que sujetos individuales o colectividades puedan acceder, comprender o evaluar críticamente dichos contextos. Desde un punto jurídico no es tan importante saber qué sistema de regulación y adaptación se va a utilizar (si es una regulación directa por el legislador, una corregulación o una autorregulación), sino como que se plantearán mecanismos posteriores de control y garantía para que las medidas concretas puedan adaptarse y desarrollarse.

En otro orden de cosas, la Directiva de servicios de comunicación audiovisual obliga a la Comisión a elaborar un informe sobre los niveles de alfabetización mediática de todos los Estados miembros. El art. 33 de la Directiva 2010/13/UE establece que desde el 19 de diciembre de 2011, es decir, ese mismo año, y posteriormente cada tres años, la Comisión presentará al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo un informe sobre la aplicación de la Directiva y, en caso necesario, presentará propuestas para adaptarla a la evolución en el campo de los servicios de comunicación audiovisual, en particular a la luz de la evolución tecnológica reciente, la competitividad del sector y los niveles de alfabetización mediática en todos los Estados miembros[4].

En definitiva, la Directiva prevé un doble enfoque para que en el futuro se desarrollen medidas para garantizar procesos que aseguren la alfabetización mediática. Por una parte, que los Estados adopten medidas para garantizar la realización efectiva de la alfabetización mediática, de forma que de termina que ésta será objeto de evaluación política y jurídica. Y, por otra parte, que la Comisión se convierta en responsable directo de la cuestión, ya que deberá presentar informes periódicos sobre los niveles de alfabetización mediática alcanzada por los Estados miembros y, en segundo lugar, deberá determinar la necesidad de nuevas medidas para desarrollar y avanzar en los niveles de alfabetización mediática de los ciudadanos.

3. La Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativa a la protección de los menores y de la dignidad humana y al derecho de réplica en relación con la competitividad de la industria europea de servicios audiovisuales y de información en línea contiene ya una serie de posibles medidas para fomentar la alfabetización mediática tales como, por ejemplo, la formación permanente de los profesores y formadores, una formación específica para el manejo de Internet dirigida a los niños desde muy temprana edad, mediante sesiones en que participen los padres o la organización de campañas nacionales destinadas a los ciudadanos, en las que participen todos los medios de comunicación, para facilitar información sobre la utilización responsable de Internet.

4. En dicho informe se evaluará asimismo la cuestión de la publicidad televisiva que acompaña o se inserta en los programas infantiles y, en particular, si las normas cuantitativas y cualitativas previstas en la presente Directiva han proporcionado el nivel de protección requerido. La obligación de realizar dicho informe también alcanza a nivel interno en nuestro caso tras la aprobación de la Ley General de Comunicación Audiovisual, vid. (Gavara De Cara, Pérez Tornero, 2012:11).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS JUNIO - NOVIEMBRE 2015

ACTIVIDADES PREVISTAS DICIEMBRE 2015 - MAYO 2016

CRÉDITOS

Toda esta combinación de normas, principios y enfoques se justifica porque la alfabetización mediática, y en particular la capacidad de evaluar los contenidos de forma crítica, condiciona en gran medida la confianza del usuario en las tecnologías y medios digitales, de forma que se hace necesaria la adopción de medidas de fomento, pero también la convicción propia del sector, debido a la importancia que la existencia de ciudadanos mediáticamente alfabetizados tiene tanto para el pluralismo de los medios y la calidad de los contenidos, como para la democracia en general.

En este sentido, hay que decir que, pese a la diversidad de actores presentes en el sector, son los poderes públicos los responsables de la reglamentación en materia de comunicación audiovisual y electrónica, siendo los encargados de adoptar las medidas de implantación de la alfabetización mediática, que eventualmente puede implicar el desarrollo y aplicación de códigos de conducta y de otras iniciativas de regulación conjunta y autorregulación con todas las partes interesadas a nivel nacional o subestatales.

El elemento clave de la Directiva de servicios audiovisuales es el principio de control por el país de origen, ya aplicado por la precedente Directiva Televisión sin Fronteras original de 1989, que implica la aplicación de las normas del Estado donde esté radicada la empresa y no las del país de acogida donde esta presta sus servicios.

La aplicación de este principio permite simplificar los trámites que debe realizar un prestador que opere simultáneamente en diversos países europeos, puesto que la normativa del Estado de origen rige el comportamiento del prestador del servicio en conceptos como calidad o contenido del servicio, publicidad, contratos y responsabilidades; además de ser el Estado de origen el encargado de controlar al prestador y los servicios que realice (Aguado Guadalupe, 2009:3).

La correcta aplicación del principio de control por el país de origen implica que se deben utilizar sistemas semejantes y homogéneos en todos los Estados, ya que cualquier instrumento de control se desfiguraría si, con posterioridad, se aplicaran criterios distintos en los distintos Estados miembros a la hora de implementar los contenidos de las Directivas. En caso contrario, se posibilitaría recibir una emisión desde un tercer Estado que podría no respetar unos criterios homogéneos, y que, por tanto, quedaría fuera de ningún tipo de control.

En cualquier caso, como primer criterio par asegurar un marco jurídico que fomente los derechos comunicativos y, especialmente, la alfabetización mediática, se debe garantizar la existencia y la independencia de las autoridades reguladoras de los medios de comunicación, como única vía para preservar la democracia y garantizar el pluralismo informativo de los medios.

La Directiva Europea de Servicios Audiovisuales es una regulación de contenidos mínimos que se deben desarrollar por los Estados miembros, sobre la base del principio del Estado de origen y la garantía de la libertad de recepción de los servicios audiovisuales[5].

Esta directiva estructura los servicios audiovisuales sobre la base del principio de la regulación de la creación y del control de los medios por el país de origen, que pretende la armonización general comunitaria y que, por lo tanto, presupone su transposición a las respectivas legislaciones de los 28 Estados miembros. En consecuencia, el Estado español ha debido aplicar, tanto a nivel estatal como autonómico (ámbitos en los que

5. Vid. (Martín Y Pérez De Nanclares, 2012:182)

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS JUNIO - NOVIEMBRE 2015

ACTIVIDADES PREVISTAS DICIEMBRE 2015 - MAYO 2016

CRÉDITOS

se comparten las competencias) los principios generales comunitarios en su nueva normativa legislativa en la materia.

Los objetivos propuestos por la Unión Europea se centran, como hemos visto, en hallar las mejores vías para que los ciudadanos y la sociedad en general dispongan de las habilidades y competencias necesarias para enfrentarse a los retos de la convergencia europea y de la sociedad de la información.

En consecuencia, el ciudadano como usuario o actor en el nuevo proceso de comunicación audiovisual es responsable de adquirir las capacidades necesarias para su integración plena y autónoma en la sociedad. Pero en la medida en que se integra y se interrelaciona con el ejercicio de derechos fundamentales, también la adquisición de esas capacidades es una responsabilidad de los poderes públicos, como destinatarios principales de dichos derechos en un doble sentido: a) no pueden perjudicar o impedir el ejercicio de dichos derechos por parte de los ciudadanos, y, b) a ellos les corresponde la adopción de las medidas que faciliten dicho ejercicio en un pleno desarrollo de la personalidad en condiciones democráticas.

La responsabilidad del poder político en conexión con la alfabetización mediática es adoptar medidas de implementación de dichas políticas públicas, mientras que el poder legislativo y normativo en general debe intentar transformar dichas medidas en normas jurídicas en las que se puedan estructurar y concretar las obligaciones que deben cumplir tanto los poderes públicos como los medios de comunicación audiovisual. Se trata de evitar que puedan perjudicar o impedir que se adquieran las capacidades de autonomía o interpretación crítica de los mensajes audiovisuales o la capacidad de interactuar de forma activa o creativa con el medio[6].

El sector audiovisual, aunque se ha caracterizado tradicionalmente por tratarse de un ámbito orientado hacia la desregulación, sobre todo en relación al contenido, al tomar en consideración el objetivo de la alfabetización mediática, debe introducir regulaciones por lo menos para la protección de los derechos del público (especialmente del público infantil), es decir, para la resolución de conflictos entre derechos fundamentales, ya que el Estado sigue ocupando una posición central en la producción normativa del sector[7].

V. LAS AUTORIDADES INDEPENDIENTES DEL AUDIOVISUAL: DEL CEMA A LA CNMC Y LA MODIFICACIÓN DE SUS FUNCIONES

La Ley General de la Comunicación Audiovisual (LGCA) se aprueba con la finalidad de convertirse en un marco jurídico general de la materia audiovisual y para realizar una transposición plena al ordenamiento interno de la normativa comunitaria, es decir, la unificación y codificación de la normativa dispersa sobre el medio audiovisual para que respondiera a los nuevos desarrollos tecnológicos y se dotara de mayor estabilidad y seguridad a los sectores públicos y privados del audiovisual con independencia de la tecnología utilizada para su trasmisión. Al mismo tiempo este proceso se realiza en unión a la introducción normativa de dos elementos relevantes: la regulación de los derechos del público y de los prestadores de servicios audiovisuales y la creación del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA). En consecuencia, se abordaba

6. Sobre el Estado como garante del pluralismo, vid. (Villaverde Menéndez, 1995: 85).

7. (Barata Mir, 2006:60 y ss). Sobre el debate de la desregulación y la autorregulación de los medios audiovisuales, vid. (Rallo Lombarte, 2000:297 y ss).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS JUNIO - NOVIEMBRE 2015

ACTIVIDADES PREVISTAS DICIEMBRE 2015 - MAYO 2016

CRÉDITOS

normativamente por primera vez la implementación de una autoridad independiente del audiovisual a nivel estatal. Sin embargo, con el nuevo planteamiento presente en la Ley de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) estos dos elementos relevantes tienden a desaparecer y a convertir a una autoridad independiente, supervisora y reguladora en una autoridad integrada, multisectorial y meramente controladora[8].

La supresión del CEMA y la incorporación de sus funciones a un regulador único o multisectorial, donde buena parte de las competencias otorgadas por la LGCA vuelven al Gobierno, supone el alejamiento de la realidad audiovisual española de la práctica comparada de nuestro entorno inmediato en términos institucionales, donde el sector audiovisual es supervisado por autoridades independientes puras o en las que converge el tema de las telecomunicaciones, pero nunca con carácter multisectorial y con funciones basadas en el control de la competencia.

El punto central de la Directiva "Televisión sin Fronteras" y, en consecuencia, también de la LGCA es la garantía del pluralismo, que afecta tanto a cuestiones de contenidos (diversidad de géneros) como de estructura del sector (libre competencia). El concepto de pluralismo no es un unívoco cuando se aplica a los medios de comunicación, ya que puede tener efectos en la política de la competencia para evitar concentraciones o en los supuestos de convergencia (pluralismo informativo y pluralismo competencial), pero también produce efectos en la construcción de una ciudadanía europea activa, es decir, es exigible desde un punto de vista del público, de forma que implicaría la exigencia de pluralidad de medios (pluralismo externo) y una diversidad de contenidos para permitir la elección real (pluralismo interno).

La Ley de supresión del CEMA y su sustitución por la CNMC supone pasar de una autoridad independiente, supervisora y reguladora a una autoridad en la que se deben matizar necesariamente dichas características. Ambas autoridades parten de diferentes objetivos y finalidades, ya que para el CEMA son garantizar el libre ejercicio de la comunicación audiovisual, la plena eficacia de los derechos del público y la trasparencia y el pluralismo en el sector, así como la independencia e imparcialidad del sector público audiovisual (art. 45 LGCA), En cambio la futura CNMC tiene la finalidad de garantizar el correcto funcionamiento, la transparencia y una competencia efectiva en todos los sectores, incluido el audiovisual, en beneficio de consumidores y usuarios (art. 1.2 Ley CNMC). Estas diferencias de finalidades implican que se pase de una autoridad, el CEMA, cuya principal función recaía en la garantía de los derechos del público (es decir, una autoridad centrada en la protección de sujetos), a una autoridad centrada en el mercado audiovisual en la que el público es un mero consumidor o usuario, es decir, una autoridad centrada en la protección objetiva del mercado sin tener en cuenta y sin participación del público.

Una administración independiente requiere un proceso de designación que garantice dicha cualidad, de forma que en el caso del CEMA se preveía la designación parlamentaria total de los miembros por parte del Congreso de los Diputados y con mayoría cualificada de consenso (tres quintos) o absoluta en el caso de que no se hubiera llegado a un acuerdo en dos meses (art. 49.1 LGCA). En cambio, la CNMC se designa reconociendo una mera capacidad parlamentaria de veto, es decir, los diez miembros serán nombrados por el Gobierno, previa comparecencia en la Comisión del Congreso de los Diputados, que por mayoría absoluta puede vetar el nombramiento, lo que dado el

8. Sobre estas modificaciones de funciones, vid. (Gavara de Cara, 2013:23)

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS JUNIO - NOVIEMBRE 2015

ACTIVIDADES PREVISTAS DICIEMBRE 2015 - MAYO 2016

CRÉDITOS

parlamentarismo mayoritario de nuestro sistema no deja de tener un carácter simbólico. La consecuencia directa es que se cuestiona el carácter independiente de la CNMC.

Por otra parte, la función de supervisión y control del CEMA consiste básicamente en limitar o delimitar la actividad de los prestadores de los servicios audiovisuales, vinculando dicha actividad con el control de los contenidos fundamentalmente basado en la afectación de derechos fundamentales o de los derechos del público. En la Ley CNMC se dota a esta función de un contenido genérico aplicable a cualquier sector económico (art. 5.1 Ley CNMC).

El art. 45.b LGCA atribuye al CEMA la finalidad de velar por la garantía del cumplimiento de la plena eficacia de los derechos y obligaciones establecidos en la Ley. Cuando la LGCA regula los derechos del público en los art. 4 a 9, puede conllevar que el CEMA participe en el control de los contenidos audiovisuales, ya que dichos derechos del público se basan en la interpretación de las reglas y principios básicos de la interpretación entre separación de hechos o informaciones y opiniones, el deber de información diligente con respecto de la veracidad informativa, la garantía de los derechos de la personalidad o la protección de los derechos del menor o de los discapacitados. Estas competencias, en esencia, no han sido modificadas en la Ley CNMC, ya que su art. 9 se dirige sobre todo a la supervisión y control del correcto funcionamiento del mercado de comunicación audiovisual, que particularmente se centra en garantizar el cumplimiento de los derechos del público (art. 5 a 9 LGCA), pero con la importante excepción del art. 4 LGCA (derecho a recibir una comunicación audiovisual plural), que no aparece citado en todo el art. 9 Ley CNMC a pesar de que formalmente no está prevista su derogación. La consecuencia es una variación importante del contenido de la función supervisora, ya que la desaparición de cualquier mención del pluralismo en la ley CNMC tendrá consecuencias exclusivamente para el pluralismo informativo que es el que interesa al público, ya que el pluralismo competitivo, es decir, que existan diversos prestadores de servicios audiovisuales es una competencia general de la CNMC (art. 1.2 y 5.1 Ley CNMC).

Se ha afirmado que existen dos grandes derechos reconocidos al público por la LGCA: el derecho a recibir una comunicación audiovisual plural y el derecho a participar en el control de los contenidos audiovisuales (art. 4 y 9 LGCA). El primero de los derechos es una mera concreción del derecho a recibir información veraz a través de medios audiovisuales (art. 20.1.d CE), de forma que su reconocimiento en la LGCA tendrá la consecuencia por su no incorporación en la Ley de la CNMC, que el control de cualquier tema de pluralismo informativo pueda recaer de forma directa y plena en los órganos judiciales. Por su parte, la aplicación del derecho a participar en el control de los contenidos audiovisuales (art. 9 LGCA) si que recaerá en la CNMC (art. 9.4 Ley CNMC), ya que no se ha modificado en la nueva regulación a nivel procedimental. En cualquier caso, la función supervisora de la futura CNMC conectada a la protección de los derechos del público queda matizada y restringida.

Finalmente, la función reguladora atribuida al CEMA se dirige al exclusivo desarrollo normativo de las competencias descritas en la LGCA, aunque respetando la reserva de ley de forma que las disposiciones generales deberán tener necesariamente carácter infralegal. En la Ley CNMC esta potestad queda más reducida, ya que potestades normativas concretas no existirán y solo podrá adoptar disposiciones de desarrollo y ejecución para las que esté habilitada de forma concreta y expresa por leyes, reales decretos y órdenes ministeriales. En consecuencia, la potestad reguladora es más restringida al no tener una perspectiva funcional en el ejercicio de competencias generales, sino vinculada a habilitaciones concretas, de modo que también puede ser cuestionado el carácter de autoridad reguladora de la CNMC en contraste con el CEMA.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS JUNIO - NOVIEMBRE 2015

ACTIVIDADES PREVISTAS DICIEMBRE 2015 - MAYO 2016

CRÉDITOS

En definitiva, la Ley de creación de una autoridad multisectorial, la CNMC, implica que se vuelve a la vieja idea del grupo popular de atribuir a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT), aunque en su versión CNMC, las competencias previstas en la LGCA, aunque con una forma de presentación más neutra y amplia que la mera unión de unas autoridades pueda corregir.

A todas luces se trata de un error que esperamos que no se materialice y se continúe con las previsiones de la LGCA, aunque estamos en un momento difícil para realizar una marcha atrás. En cualquier caso, se debe tener en cuenta que la lógica de la regulación de las telecomunicaciones y, en general, la lógica de una autoridad multisectorial centrada en controlar la competencia de los sectores económicos, no es la misma que la lógica de la regulación de la comunicación audiovisual. La Ley General de Telecomunicaciones (Ley 32/2003, de 3 de noviembre - LGT) excluye de su ámbito de aplicación el régimen aplicable a los contenidos de carácter audiovisual transmitidos a través de redes y el régimen básico de los medios de comunicación social. Por su parte, la LGCA excluye de su ámbito de aplicación a las redes y servicios de comunicación audiovisual utilizados para el transporte y la difusión de la señal de los servicios de comunicación audiovisual (art. 3.2 LGCA). Ambas normativas parten de una realidad separada y diferenciada, excluyente entre si y que en el nuevo Proyecto de Ley no es modificada materialmente. La regulación constitucional se basa en que la materia de telecomunicaciones y la materia de comunicación audiovisual están separadas y con títulos competenciales distintos. La competencia en materia de telecomunicaciones se integra en el art. 149.1.21 CE que prevé de forma específica la materia de telecomunicaciones, mientras que la comunicación audiovisual se integra en el art. 149.1.27 CE que prevé la materia de medios de comunicación social. En consecuencia, la realidad legislativa y la constitucional diferencia dos ámbitos que se van a tratar de forma convergente, exclusivamente por medio de una autoridad unitaria y multisectorial, es decir, va más allá del ámbito tecnológico digital.

Como se puede comprobar se trata de dos ámbitos materiales caracterizados por la separación sustancial de carácter neto y limpio entre ambos. Aunque eventualmente los respectivos ámbitos normativos pueden tratar la misma materia (la comunicación audiovisual), se pueden separar con nitidez las actividades de transporte y difusión de la señal audiovisual que es una materia de carácter técnico y las actividades relacionadas con los contenidos de la comunicación audiovisual, que se interrelaciona directamente con el ejercicio del derecho a la libertad de comunicación y con los otros derechos fundamentales con los que puede entrar en colisión. La actividad audiovisual no es una mera actividad económica que pueda tratarse exclusivamente como tal, sino una actividad relacionada con la formación de la opinión pública y directamente relacionada son la calidad del sistema democrático.

La digitalización ha permitido prestar sobre la base de una misma red el servicio de telecomunicaciones y el audiovisual, facilitando la convergencia de dos servicios que con anterioridad, en la era analógica, estaban netamente separados. No obstante, la regulación y el control de las redes de telecomunicaciones y del soporte de las comunicaciones audiovisuales, poco tienen que ver con el control de los contenidos de las comunicaciones audiovisuales. En el caso de las telecomunicaciones los parámetros del control de la actividad son técnicos, mientras que en el caso del contenido de las comunicaciones audiovisuales son normativos, en concreto los derechos e intereses constitucionalmente protegidos. En este contexto no es aconsejable que la misma autoridad reguladora independiente puede ejercer las mismas funciones en dos ámbitos tan distintos como los examinados.

La lógica de ambas instituciones (CMT –o en su versión actual la CNMC– y CEMA) modifica sustancialmente su régimen jurídico, ya que el control sobre el soporte o

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS JUNIO - NOVIEMBRE 2015

ACTIVIDADES PREVISTAS DICIEMBRE 2015 - MAYO 2016

CRÉDITOS

redes puede estar sometido a régimen de autorización, mientras que el control de los contenidos de la comunicación audiovisual por la articulación de la prohibición de censura previa no admite controles previos (art. 20.2 CE), por lo que la lógica jurídica de control es diversa, y no parece recomendable unificar en una misma autoridad ambos tipos de control.

Este cambio de funciones de la autoridad independiente del audiovisual va a tener consecuencias en la alfabetización mediàtica, ya que la atribución de competencias a este órgano en la materia aparecen fuertemente vinculadas a su rol de garante de derechos, que no ha sido el ámbito por el que ha optado la CNMC,

VI. LOS DERECHOS DEL PÚBLICO ESTABLECIDOS EN LA LGCA Y SU INTERRELACIÓN CON LA ALFABETIZACIÓN MEDIÁTICA

Finalmente, se debe destacar que a pesar de que los derechos del público se interrelacionan de una manera indirecta con la alfabetización mediática no se ha estructurado con claridad en la LGCA que no solo los poderes públicos, sino también los prestadores de los servicios audiovisuales, son responsables de contribuir a la alfabetización mediática En este sentido, cualquier derecho del público se deben dirigir a la defensa de aspectos individuales concretos, pero también concretar que el destinatario del cumplimiento que en este caso se dirige fundamentalmente a los poderes públicos y los prestadores de los servicios de comunicación tienen la obligación de respetar el objeto del derecho a favor del titular del mismo. De este modo, se ha incluido un reconocimiento normativo expreso en el art. 6.4 LGCA del deber general de poderes públicos y prestadores de servicios a contribuir a la alfabetización mediática de los ciudadanos[9].

La finalidad principal de este art. 6.4 LGCA es establecer con claridad que los prestadores de los servicios audiovisuales son responsables de contribuir a la alfabetización mediática. Los derechos del público se deben dirigir a la defensa de aspectos individuales concretos, pero también concretar que el destinatario del cumplimiento del contenido que son los poderes públicos y los prestadores de los servicios de comunicación que tienen la obligación de respetar el objeto de todos los derechos establecidos en la LGCA a favor de sus titulares. En este sentido, el precepto concreta precisamente que se debe realizar una lectura del derecho en términos del proceso de alfabetización mediática, constituyendo un deber correspondiente al reconocimiento de los mencionados derechos en el art. 6 LGCA, siendo inseparables el contenido del derecho del correspondiente deber de respeto en términos negativos y positivos.

Con el proceso de alfabetización mediática, también se interrelaciona los derechos del menor establecidos en el art. 7 LGCA[10]. En el párrafo 1 se establece el derecho de

9. Este necesidad de reconocimiento expreso también ha sido completada por la Ley catalana de comunicación audiovisual, que en el art. 88, tras reconocer derechos de los usuarios conectados a la trasparencia de la comunicación, como la posibilidad de conocer el contenido de la programación con antelación y la posibilidad de dirigirse al CAC frente a vulneraciones de derechos o incumplimientos normativos, introduce la obligación de que los prestadores de los servicios contribuyan a la alfabetización audiovisual básica de los ciudadanos (art. 88.2 Ley catalana 22/2005). Sobre la regulación de la alfabetización mediática en la LGCA, vid. (De La Sierra Morón, 2011:184 y ss).

10. También en este caso, la ley catalana de comunicación audiovisual opta por regular mediante una garantía objetiva la protección del menor en los servicios audiovisuales (art. 9 Ley catalana 22/2005). Este precepto es desarrollado por el art. 81 de la Ley catalana 22/2005, donde se realizan menciones a los límites del consentimiento en relación a los menores y una regulación semejante a la establecida en la LGCA. Sobre los derechos del menor en la LGCA, vid. (Aguirregomezcorta Oppelt; Rodríguez Santaliestra, 2011:189 y ss). Sobre las interconexiones con la autorregulación, vid. (Perales Albert; Pastor Pérez, 2011:139 y ss). Sobre la interrelación específica de los derechos del menor con la alfabetización mediática, (Aguirregomezcorta Oppelt; Rodríguez Santaliestra, 2011:200 y ss.)

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS JUNIO - NOVIEMBRE 2015

ACTIVIDADES PREVISTAS DICIEMBRE 2015 - MAYO 2016

CRÉDITOS

los menores a que su imagen y voz no sean utilizadas en los servicios de comunicación audiovisual sin su consentimiento o el de su representante legal, prohibiendo en cualquier caso la difusión del nombre, la imagen u otros datos que permitan la identificación de los menores en el contexto de hechos delictivos o emisiones que discutan su tutela o filiación. No obstante, son precisamente las garantías establecidas en el art. 7.2 LGCA, dirigidas a la prohibición de emisión de contenidos audiovisuales perjudiciales para el desarrollo físico, mental o moral de los menores, las que se relacionan con la alfabetización mediática, dirigiéndose a establecer medidas y avisos para programas con escenas de pornografía o de violencia, con límites temporales de emisión y posibilitando el control parental. En otro sentido, en la dirección de capacitar críticamente al menor se prohíbe que la comunicación comercial dirigida a los menores induzca a error, utilice la inexperiencia de los menores o perjudique la relación de confianza con los mayores[11].

Estos preceptos relativos a los derechos del menor tienen un objeto y finalidad relacionados con la comunicación audiovisual, ya que se fundamentan en la finalidad de transponer la Directiva de servicios de comunicación audiovisual o de televisión sin fronteras. El art. 7 LGCA tiene una orientación material destinada a conseguir un equilibrio entre las medidas destinadas para proteger los derechos del menor y los derechos fundamentales a la libertad de expresión y de información o de comunicación en relación con la prestación de servicios de comunicación audiovisual. En realidad las medidas adoptadas responden a un desarrollo del art. 4 de la Directiva 2010/13/UE, pero se debe tener en cuenta que la traslación de la normativa comunitaria debe de responder a las reglas de reparto interno de competencias según las reglas constitucionales[12], ya que no existe entre las mismas una competencia específica en materia de ejecución de Derecho comunitario[13]. En este sentido, aunque el art. 7 LGCA establece unas previsiones de franjas horarias amplias, que tienen el carácter de normativa básica de conformidad con el art. 149.1.27 CE, nada impide que una norma autonómica pueda desarrollar este precepto para proteger con mayor intensidad a un menor. Finalmente, la normativa establece una prescripción relativa a la fijación de una cualificación por edades de los servicios de comunicación audiovisual, que deberá estar fijada a través de una instrucción del CEMA sobre la gradación. Esta potestad correspondería a las autoridades audiovisuales autonómicas en el ámbito de sus propias competencias.

Por medio de la reciente Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, se modifica la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, con la finalidad de introducir una mención

11. El art. 8.3 LGCA establece que las comunicaciones comerciales no deberán producir perjuicio moral o físico a los menores. En consecuencia tendrán las siguientes limitaciones:

a) No deben incitar directamente a los menores a la compra o arrendamiento de productos o servicios aprovechando su inexperiencia o credulidad.

b) No deben animar directamente a los menores a que persuadan a sus padres o terceros para que compren bienes o servicios publicitados.

c) No deben explotar la especial relación de confianza que los menores depositan en sus padres, profesores, u otras personas.

d) No deben mostrar, sin motivos justificados, a menores en situaciones peligrosas.

e) No deben incitar conductas que favorezcan la desigualdad entre hombres y mujeres.

12. STC 146/1996 FJ 2

13. STC 252/1988 FJ 3, STC 236/1991 FJ 9, STC 146/1996 FJ 2, STC 21/1999 FJ 1, STC 96/2002 FJ 10, STC 33/2005 FJ 3

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS JUNIO - NOVIEMBRE 2015

ACTIVIDADES PREVISTAS DICIEMBRE 2015 - MAYO 2016

CRÉDITOS

expresa a la alfabetización digital y mediática, como herramienta imprescindible para que los menores puedan desarrollar su pensamiento crítico y tomar parte activa en una sociedad participativa y en un mundo actual que no puede entenderse al margen de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. En este sentido, el art. 5.1 de la Ley del Menor establece que "Los menores tienen derecho a buscar, recibir y utilizar la información adecuada a su desarrollo. Se prestará especial atención a la alfabetización digital y mediática, de forma adaptada a cada etapa evolutiva, que permita a los menores actuar en línea con seguridad y responsabilidad y, en particular, identificar situaciones de riesgo derivadas de la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación así como las herramientas y estrategias para afrontar dichos riesgos y protegerse de ellos".

Relacionado con el tema anterior, en materia de derechos, el art. 8.1 LGCA reconoce los derechos de las personas con discapacidad con medidas dirigidas a la accesibilidad en el medio, que también se pueden incluir entre los objetivos y finalidades de la alfabetización mediática, obligando al fomento de la utilización de las nuevas tecnologías, estableciendo franjas horarias con interpretación en lenguaje de signos, subtitulación o audiodescripción, estableciendo en este caso con claridad en el art. 8.4 LGCA que los poderes públicos y los prestadores públicos deben fomentar el disfrute pleno de la comunicación audiovisual por las personas con discapacidad, así como la posibilidad de que los prestadores del servicio empleen el patrocinio para sufragar las medidas de accesibilidad. La alfabetización mediática puede ofrecer una dimensión objetiva a la nueva concepción en materia de discapacidad que consiste en atribuir el pleno disfrute de todos los derechos y libertades a las personas discapacitadas, justificado en la obligación de asegurar la igualdad de todos los ciudadanos[14].

Por otra parte, también se ha establecido competencias a favor del CEMA (actualmente CNMC) para elaborar un informe anual sobre el nivel de alfabetización mediática, siguiendo los indicadores de medición utilizados por la Comisión Europea u otros indicadores que la propia CNMC pueda considerar de interés (art. 47.2.f LGCA). No hay que olvidar que la nueva Directiva de servicios de comunicación audiovisual obliga a la Comisión Europea a elaborar un informe sobre los niveles de alfabetización mediática de todos los Estados miembros[15]. En definitiva, la Directiva prevé un doble enfoque para que en el futuro se desarrollen medidas para garantizar procesos de alfabetización mediática, por una parte, que los Estados adopten medidas para garantizar la realización efectiva de la superación del problema de alfabetización mediática, de forma que sobre el alcance y el contenido de dichas medidas será objeto de evaluación política y jurídica y, por otra parte, la Comisión se convierte en responsable directo del problema, ya que deberá presentar antes del 2011 un informe sobre los niveles de alfabetización mediática alcanzada por los Estados miembros y, en segundo lugar, deberá determinar la necesidad de nuevas medidas para profundizar en la superación del problema. Debido a la elaboración de dicho informe, ha sido mejor que la CNMC se haya responsabilizado del tema y que se realice un informe anual para que se puedan

14. Sobre los derechos de las personas con discapacidad en la LGCA, vid. Barceló Blanco-Steger, 2012:437 y ss.; Aguirregomezcorta Oppelt; Rodríguez Santaliestra, 2011:202 y ss.)

15. En este sentido, se debe insistir en la idea de que el art. 33 de la Directiva 2010/13/UE establece que a más tardar el 19 de diciembre de 2011, y posteriormente cada tres años, la Comisión presentará al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo un informe sobre la aplicación de la presente Directiva y, en caso necesario, presentará propuestas para adaptarla a la evolución en el campo de los servicios de comunicación audiovisual, en particular a la luz de la evolución tecnológica reciente, la competitividad del sector y los niveles de alfabetización mediática en todos los Estados miembros. En dicho informe se evaluará asimismo la cuestión de la publicidad televisiva que acompaña o se inserta en los programas infantiles y, en particular, si las normas cuantitativas y cualitativas previstas en la presente Directiva han proporcionado el nivel de protección requerido.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS JUNIO - NOVIEMBRE 2015

ACTIVIDADES PREVISTAS DICIEMBRE 2015 - MAYO 2016

CRÉDITOS

contrastar internamente dichos datos y, eventualmente, se pueda utilizar para adoptar medidas más adecuadas de gestión de la problemática.

A pesar de estos derechos y obligaciones en materia de alfabetización mediática articulados en la LGCA, lo cierto es que hasta el presente la CNMC no ha adoptado ninguna medida con relevancia que afecte a su contenido o a su estructuración. En este sentido, no se han desarrollado unos indicadores de medición de la alfabetización, ni unas pautas de control, ni un desarrollo de fondo o sustancial de la temática en relación a aspectos formativos y modulares que se puedan incorporar a los programas educativos curriculares interrelacionados con la alfabetización mediática. Seguramente en momentos críticos en los que se percibe necesidades de cambio en el sistema constitucional y político se hace necesaria una reivindicación de la aplicación de la normativa existente para poder desarrollar una cioudadanía activa, que pueda adoptar sus decisiones en base a su propio razonomaiento crítico, que pueda apreciar el carácter manipulativo de los medios de comunicación, y que se impida la percepción de la información de un modo subjetivo.

VII. LA NECESIDAD DE ALFABETIZACIÓN MEDIÁTICA: UN EJEMPLO PRÁCTICO

Un ejemplo práctico de las virtualidades que pueden cumplir una implementación de una política de alfabetización mediática pueden ser algunos de los acontecimientos vividos en torno a la utilización de un medio de comunicación audiovisual público como es TV3 en torno a las retransmisiones y coberturas informativas en relación al denominado proceso àra la independencia. Los ejemplos y actitudes del medio de comunicación público y de la autoridad independiente audiovisual de control (CAC) merecen ser relatados.

Recientemente, en las últimas elecciones autonómicas catalanas y en plena campaña electoral, se restransmitió de forma completa imágenes de la Diana y de la manifestación "Vía Lliure" convocada por entidades civiles independentistas (ANC, Omnium), algunos de cuyos representantes se presentan a las elecciones en la candidatura Junts pel si. La Junta Electoral Central aplicando la normativa electoral obligó a que TV3 compensara a las otras formaciones políticas no independentistas y no participantes mediante la retransmisión de actos políticos de dichas formaciones de la misma duración y en semejantes franjas horarias (tres horas durante un domingo)[16].

No obstante, este es un hecho más de cómo un medio de comunicación audiovisual público ha realizado una política informativa que ha sido acusada de falta de pluralidad y de parcialidad hacia posiciones independentistas por parte de las formaciones políticas que no defienden dichas posturas. La sucesión de hechos demuestra que dicha retransmisión de la manifestación Via Lliure en toda su extensión no es más que un episodio más de una serie de situaciones que han implicado consecuencias y circunstancias que merecen ser analizadas desde el punto de vista de la alfabetización mediática y los derechos del público.

La falta de imparcialidad, neutralidad y de pluralismo se ha visto reflejada de manera reiterada en dicho medio de comunicación. La retransmisión en directo de la firma del Decreto de convocatoria electoral por parte del Presidente Mas, hecho por si mismo

16. De hecho la información y cobertura realizadapor TV· en anteriores Diadas, sobre todo a partir de que fueron convocadas por la ANC, ya había sido objeto de denuncias ante el CAC por carencia de pluralidad en la programación especial, dada la ausencia de posturas contrarias al acontecimiento.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS JUNIO - NOVIEMBRE 2015

ACTIVIDADES PREVISTAS DICIEMBRE 2015 - MAYO 2016

CRÉDITOS

insólito desde un punto de vista informativo, en pleno verano (3 de agosto 2015) con una puesta en escena y solemnidad no vista con anterioridad, acompañado de un secretismo –se anunció con dos horas de antelación porque se temía que el Presidente Rajoy convocara elecciones generales para la misma fecha– y de la retransmisión posterior de una entrevista con Oriol Junqueras como líder de la oposición (formalmente ya no lo era y ambos se presentaban a las elecciones en la misma candidatura), puede ser calificada de propaganda manipulativa y de falta de interés informativo, destinada exclusivamente a los partidarios, sin requerir un singular despliegue en directo y un corolario absurdo.

Con todo, este hecho no es más que la sucesión de otros en la misma línea. La retransmisión de programas de debates y tertulias en la que solo estaban presentes o en una amplia mayoría personas pertenecientes a la órbita de partidos soberanistas o independentistas, así como el peso de las informaciones sobre actos soberanistas en los informativos de TV3 que ha sido objeto de una amplia desmesura en comparación a los actos de otras formaciones, no son nada más que muestras añadidas del fenómeno. A ello se debe añadir la estupefacción causada por la escasa información relativa al caso Pujol en los momentos informativos iniciales o a la nula información sobre la aprobación de los presupuestos de la Generalitat con votaciones ganadas por la oposición.

Otros hechos afectan a las retransmisiones sobre la consulta del 9N, que evidentemente se trata de un hecho informativo y noticiable, pero la Generalitat pidió que los medios de comunicación difundieran información sobre la convocatoria y el procedimiento de votación, incluida la campaña informativa, que implicaba la transmisión de anuncios sobre el proceso por los medios de comunicación privados, con independencia de que fueran de ámbito estatal, autonómico o local. Aquellos medios privados que no cumplieron con la solicitud de la Generalitat fueron denunciados ante el CAC, afectando en algunos casos a medios estatales, sobre los que carecía de competencia de control.

Esta ausencia de neutralidad de los medios públicos o de pluralismo en los informativos, a menudo se ha visto acompañada de mensajes subliminales a favor del independentismo de forma constante, destacando la emisión de documentales a favor del soberanismo (*Hola Europa* o *L'endemà*), ya sea porque se defienden opiniones exclusivamente orientadas al independentismo, o bien presentan informativos de ficción con carácter exclusivamente orientada hacia un futuro mejor tras la independencia. A esta situación se debe unir la escasa información y repercusión que ha tenido en la cadena las asociaciones civiles de carácter no independentista (Sociedad Civil Catalana), la utilización de un mapamundi en el que Cataluña aparece separada de España o presentadores que utilizan un pin con una estelada o bandera independentista en la chaqueta.

Esta recopilación de hechos, cuando afecta a un medio de comunicación audiovisual público se puede caracterizar como supuestos de falta de neutralidad, pluralismo y de emisión de mensajes a favor de una opinión política, realizados a través de una TV pública pagada con impuestos generales, con unos órganos de control teóricamente independientes (CAC), pero que indican que se deben adoptar otros mecanismos de control como la autorregulación, códigos de conducta o deontológicos o incluso controles de carácter judicial, o bien apostar en profundidad por la aportación de criterios relacionados con la educación de los medios o la alfabetización mediática.

Con todo el hecho más crítico de esta sucesión de acontecimientos fue la emisión de un informativo infantil (Info-K) sobre la Diada del 2013 (Via Catalana) que incluía entrevistas con niños que habían acudido a la manifestación. Se consideró que dicha

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS JUNIO - NOVIEMBRE 2015

ACTIVIDADES PREVISTAS DICIEMBRE 2015 - MAYO 2016

CRÉDITOS

emisión podía adoctrinar a los niños y ser excluyente con los niños que no habían asistido a la reivindicación independentista.

Estos hechos entroncan directamente con la alfabetización mediática desde distintas perspectivas, no solo por la necesidad de neutralidad y pluralismo informativo en un medio público, sino también porque afecta directamente a la protección de los menores de edad.

El tema fue abordado a través de un Acuerdo del Consejo Audiovisual de Cataluña (Acuerdo 120/2013) en el que se antepone la libertad informativa del medio de comunicación a cualquier otro elemento presente en el caso, sin realizar una ponderción concreta con la protección de los menores y su formación integral, que actúa como límite constitucional en relación a los derechos fundamentales presentes en el caso (art. 20.4 CE) y frente a un contenido informativo sin la necesaria objetividad y pluralidad. En el Acuerdo, el CAC no realiza una verdadera ponderación de los bienes jurídicos presentes en el caso, ya que cuando en los contenidos informativos participan menores de edad (dejando incluso al margen los problemas de consentimiento que se pueden presentar) no se pueden aplicar los mismos parámetros que se valoran en relación a los contenidos informativos destinados a los adultos[17].

En cualquier caso, unas medidas de aplicación y desarrollo de la alfabetización mediática directamente aplicables por el CAC (art. 88.2 Lay Catalana de Comunicación Audiovisual, Llei 22/2005) no han sido articuladas, ni desarrolladas. En un caso como el presente se puede resaltar que ante la ausencia de controles basados en la autorregulación o en autoridades independientes, con dificultades para intentar aplicar un control judicial de las actuaciones, se debe recurrir a procesos de capacitación de la ciudadanía para hacer efectivos controles de carácter social ejercidos directamente por los propios ciudadanos. Sin una capacitación crítica y directa de la ciudadanía hechos como los relatados difícilmente obtendrían una corrección en profundidad.

17. Sobre dicho Acuerdo del CAC, vid. CAPODIFERRO CUBERO, D., "El Acuerdo 120/2013 del Pleno del Consejo Audiovisual de Cataluña y la protección de los menores de edad en y frente a los medios de comunicación", *Diario La Ley*, ISSN 1989-6913, Nº 8282, 2014

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS JUNIO - NOVIEMBRE 2015

ACTIVIDADES PREVISTAS DICIEMBRE 2015 - MAYO 2016

CRÉDITOS

BIBLIOGRAFIA

- AGUADO GUADALUPE, G. (2009): "Control por el país de origen, neutralidad tecnológica, flexibilidad y autorregulación: las claves de la nueva directiva de servicios de medios audiovisuales sin fronteras", *Enlaces. Revista del CES Felipe II.*
- AGUIRREGOMEZCORTA OPPELT, J. - RODRÍGUEZ SANTALIESTRA, M. (2011): "Los derechos de los menores y de las personas con discapacidad", en AAVV, *Estudios sobre la Ley General de la Comunicación Audiovisual*, coord. por M. C. Chinchilla Marín - M. Azpitarte Sánchez, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor.
- BARATA MIR, J. (2006): *Democracia y audiovisual*, Marcial Pons, Madrid.
- BARCELÓ BLANCO-STEGER, J. L. (2012): "Los derechos de las personas con discapacidad", en AAVV, *Derecho de la regulación económica. V-Audiovisual*, Santiago Muñoz Machado (dir.), Iustel, Madrid.
- CAPODIFERRO CUBERO, D. (2014): "El Acuerdo 120/2013 del Pleno del Consejo Audiovisual de Cataluña y la protección de los menores de edad en y frente a los medios de comunicación", *Diario La Ley*, ISSN 1989-6913, Nº 8282.
- DE LA SIERRA MORÓN, S. (2011):, "El derecho a la diversidad cultural y lingüística y el derecho a una comunicación transparente", en AAVV, *Estudios sobre la Ley General de la Comunicación Audiovisual*, coord. por M. C. Chinchilla Marín - M. Azpitarte Sánchez, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor.
- GAVARA DE CARA, J. C.- PÉREZ TORNERO, J. M. (2012): *La alfabetización mediática y la Ley General de Comunicación Audiovisual en España*, Unesco-Ed. UOC, Barcelona.
- GAVARA DE CARA, J.C. (2013): "El CEMA como autoridad independiente de control de los medios de comunicación audiovisual y su reconversión en la CNMC como autoridad integrada y multisectorial del mercado y la competencia", en GAVARA DE CARA, J.C. (Ed.), *Las autoridades independientes de control de los medios de comunicación audiovisual*, J.M. Bosch Editor, Barcelona.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2012): "Ley General de la Comunicación Audiovisual y Derecho de la Unión Europea: sobre la libertad de recepción de los servicios de comunicación audiovisual prestados desde fuera de España", en AAVV, *Derecho de la regulación económica. V-Audiovisual*, Santiago Muñoz Machado (dir.), Iustel, Madrid.
- PERALES ALBERT, A. - PASTOR PÉREZ, J. I. (2011): "La protección del menor a través de sistemas de regulación voluntaria: el caso del Código de Autoregulación de Contenidos Televisivos e Infancia", en AAVV, *Contenidos y mercado en la regulación de la comunicación audiovisual: El nuevo marco de la Ley 7/2010 General de Comunicación Audiovisual*, coord. por B. Belando Garín - G. Montiel Roig, Tirant lo blanch, Valencia.
- PÉREZ TORNERO, J. M., (dir.) (2008): *Study on Media Literacy: current trends on media literacy and approaches on Media Literacy in Europe*, European Comission, Bruselas.
- RALLO LOMBARTE, A. (2000): *Pluralismo informativo y Constitución*, Tirant lo blanch, Valencia.
- TORNERO, J. M., (2008): "Media Literacy. New Conceptualisation, New Approach", en CARLSSON, U.-TAYIE, S.-PÉREZ TORNERO, J. M. (eds.), *Empowerment through Media Education. An Intercultural Dialogue*, The International Clearinghouse on Children, Youth and Media, Goteborg.
- VILLAVERDE MENÉNDEZ, I. (1995): *Los derechos del público*, Tecnos, Madrid.