

**ACORD 111/2025, de 22 d'octubre, del Ple del
Consell de l'Audiovisual de Catalunya**

Sobre l'escrit presentat per Radiocat XXI, SL en relació amb l'activitat publicitària de Catalunya Ràdio

Antecedents

1r. El 12 de juny de 2025 va tenir entrada al Consell de l'Audiovisual de Catalunya (CAC) un escrit de Radiocat XXI, SL (registre d'entrada 9015-1592108/2025) en relació amb diversos presumptes incompliments de Catalunya Ràdio quant a la seva activitat publicitària; concretament, segons manifesta en el seu escrit, l'emissora pública de ràdio:

- “Programa i emet un volum de publicitat que supera, amb escreix i de forma reiterada i constant, els límits d'emissió legalment establerts”.
- “Comercialitza patrocinis radiofònics vinculats a sortides i esdeveniments comercials, que condicionen els propis continguts i programació de l'emissora”.
- “Utilitza les seves xarxes socials per emetre continguts comercials, que res tenen a veure en la promoció dels seus continguts editorials”.
- “Rep ajudes públiques amb participació en el mercat, emetent publicitat a canvi de preu”.

2n. Per tal de concretar els incompliments manifestats, Radiocat XXI, SL acompanya amb el seu escrit un enllaç amb el contingut sonor del programa “El Matí de Catalunya Ràdio” emès el 15 de maig de 2025 des del Col·legi d'Infermeres i Infermers de Barcelona amb motiu del Dia Internacional de la Infermeria, el qual, segons manifesta, comptava amb el patrocini comercial d'aquell organisme, circumstància que “[...] va condicionar els continguts del conjunt del programa i en el qual s'entrevistava el seu president Borja Manzanares, sobre les reivindicacions, les condicions laborals i el futur del sector, amb una durada de 18 minuts en què novament es van condicionar els continguts del programa en qüestió”.

3r. El 29 de setembre de 2025, l'Àrea de Continguts del CAC va elaborar l'Informe 21/2025, *Anàlisi del programa El matí de Catalunya Ràdio emès des del Col·legi Oficial d'Infermeres i Infermers de Barcelona*, amb l'objecte d'analitzar aquest programa en relació amb la “presència de continguts i comunicacions comercials sobre el Col·legi d'Infermeres i Infermers de Barcelona (COIB)”.

En l'apartat relatiu a l'anàlisi dels continguts, i pel que fa a l'estructura, l'Informe exposa que “L'edició del 15 de maig segueix l'estructura habitual del programa, que combina una primera part eminentment informativa i una part final amb elements d'entreteniment. El programa inclou una tertúlia d'anàlisi de l'actualitat política i social,

una tertúlia esportiva – en motiu del partit de la LFP entre FC Barcelona i RCD Espanyol que se celebra el mateix dia–, dues entrevistes i seccions diverses.

La primera part del programa s'emet des dels estudis de Catalunya Ràdio –de 6 a 9 h– i la segona part –de 9 a 12 h– des de la seu del Col·legi Oficial d'Infermeres i Infermers de Barcelona”.

Quant als continguts del programa analitzat, l'informe constata que

“Part dels continguts del programa del dia 15 de maig es vinculen amb la commemoració del Dia Internacional de les Infermeres (que se celebra el 12 de maig):

- Les entrevistes del dia són a persones relacionades professionalment amb la infermeria:
 - A Borja Manzaneres, president del COIB (9:53 a 10:11 h) sobre la situació actual de la professió i els problemes a què s'enfronta (manca de personal, emigració a d'altres països amb millors condicions laborals, poc reconeixement social, etc.). Les persones que participen en la tertúlia també intervenen en l'entrevista (amb opinions i preguntes).
 - A [...], quatre professionals de la infermeria que expliquen les tasques que duen a terme i que no són les habituals dels centres sanitaris.
- Algunes de les seccions habituals inclouen temàtiques relacionades amb la professió o el personal d'infermeria:
 - Se seleccionen temes musicals relacionats amb la infermeria
 - Durant la tertúlia, entre les 9:07 i les 9:13 h, s'aborden diferents aspectes de la professió. En aquesta secció es parla sobre d'altres temes de l'actualitat (acaba a les 9:53 h).
 - La secció 'La peixateria' revisa alguna de les opinions sobre el tema.
 - La secció 'Temes pendants' realitza diferents al·lusions humorístiques”.

Finalment, l'Informe comptabilitza la presència de comunicacions comercials relacionades amb el COIB, consistent en cinc autopromocions, enregistrades, dels continguts del programa en què es menciona l'emissió des de la seu del COIB i la celebració del Dia Internacional de la Infermeria i sis anuncis publicitaris en format de falca enregistrada, les quals “[...] s'emeten en el marc d'un bloc publicitari, diferenciat de la resta de continguts amb ràfegues sonores de diferent naturalesa” i “No s'ha detectat cap menció de patrocini”.

Consideracions

Primera. La publicitat de la ràdio pública: límits quantitatius

En l'escrit presentat per Radiocat XXI, SL s'afirma que l'emissora pública Catalunya Ràdio “programa i emet un volum de publicitat que supera, amb escreix i de forma

reiterada i constant, els límits d'emissió legalment establerts". No obstant aquesta afirmació, no s'aporta cap referència concreta sobre els incompliments a què fa esment. Es tracta, doncs, d'una afirmació genèrica i indeterminada sense cap altra constatació dels fets a què fa esment.

Segona. Anàlisi dels continguts del programa "El matí de Catalunya Ràdio" emès el 15 de maig de 2025

L'Informe 21/2025 de l'Àrea de Continguts del CAC contextualitza l'emissió com a vinculada al Dia Internacional de la Infermeria (celebrat el 12 de maig, amb una proximitat temporal que reforça la seva rellevància).

Aquest dia, reconegut internacionalment per l'Organització Mundial de la Salut (OMS) des de 1974, destaca la importància del rol de les infermeres i infermers en la societat, promovent debats sobre temes com les condicions laborals, la formació professional i el futur del sector sanitari. Aquests aspectes tenen un clar interès general, ja que afecten la salut pública, l'accés a serveis mèdics i les polítiques socials, fent que el contingut del programa no sigui merament promocional, sinó informatiu i rellevant per a la ciutadania.

En aquest sentit, l'Informe de l'Àrea de Continguts subratlla que els continguts eren d'interès públic i que el conductor va mantenir la responsabilitat editorial, sense indicis d'una influència comercial dominant.

En l'àmbit de la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH), cal destacar la sentència de 17 d'octubre de 2002 (demanda núm. 37928/97, cas Stambuk c. Alemanya) en què es tracta un supòsit similar, on es combinaven elements informatius amb un possible propòsit publicitari.

En aquest cas, el demandant era un oftalmòleg alemany que va ser sancionat disciplinàriament per un col·legi professional per haver participat en un article periodístic sobre l'ús del làser en cirurgia ocular, considerat com a publicitat prohibida segons la normativa alemanya sobre professions mèdiques.

El TEDH va examinar el cas analitzant l'article 10 de la Convenció Europea de Drets Humans, que protegeix la llibertat d'expressió, incloent-hi el dret a impartir informació i idees sense interferències innecessàries per part de les autoritats públiques. El Tribunal va concloure que, tot i que la sanció tenia una base legal (prohibició de publicitat mèdica) i perseguia un objectiu legítim (protegir la confiança en la professió mèdica i evitar competència deslleial), no era "necessària en una societat democràtica". Les consideracions principals van incloure: (1) l'avaluació de si el contingut tenia un interès general, ja que l'article informava sobre una tècnica mèdica innovadora (cirurgia làser) que podia interessar el públic en termes de salut i avenços tecnològics; (2) el balanç entre l'aspecte comercial potencial i el valor informatiu, on el Tribunal va prioritzar aquest últim, argumentant que la llibertat d'expressió protegeix no només idees "ben rebudes", sinó també aquelles que poden tenir un component professional o econòmic, sempre que no siguin purament publicitàries; (3) la proporcionalitat de la interferència, considerant que la sanció (una multa i advertència) era desproporcionada perquè

l'entrevista no promocionava serveis específics del metge, sinó que oferia informació objectiva i educativa. En resum, el TEDH va subratllar que la llibertat d'expressió requereix una interpretació àmplia que permeti la difusió d'informació rellevant, fins i tot en contextos professionals, i que qualsevol restricció ha de ser estrictament justificada i no excessiva.

En el supòsit que s'analitza, l'entrevista al president del COIB no promocionava serveis concrets, sinó que abordava problemes laborals i professionals d'interès general, especialment en el context del Dia Internacional de la Infermeria, que subratlla la importància social d'aquesta professió. Apreciar el caràcter il·legal d'aquesta publicitat podria entrar en conflicte amb la jurisprudència del TEDH sobre proporcionalitat i llibertat d'expressió, ja que l'article 10 protegeix la difusió d'informació sobre temes de rellevància pública com la sanitat, sense que un possible vincle institucional o patrocini anul·li automàticament el valor informatiu, sempre que es preservi la independència editorial.

En conseqüència, no podem considerar que es tracti d'un supòsit de publicitat il·lícita, ja que el programa tenia un interès públic clar, reforçat per la celebració internacional del dia de la infermeria; el conductor va preservar la independència editorial; i no hi ha proves de condicionament contractual directe que pogués condicionar els continguts del programa analitzat.

Tercera. El servei públic de radiodifusió en l'era digital

Radiocat XXI, SL manifesta un "reiterat incompliment" de la utilització per part de Catalunya Ràdio de "les seves xarxes socials per emetre continguts comercials, que res tenen a veure en la promoció dels seus continguts editorials".

Sense perjudici del que s'exposarà en la consideració següent, la diversificació dels serveis públics de radiodifusió en l'entorn digital ha estat abordada per les diferents institucions de la Unió Europea, com ara el Consell de la Unió Europea, que ja en la seva Resolució de 25 de gener de 1999, sobre el servei públic de radiodifusió, va declarar la necessitat que els serveis públics de radiodifusió continuïn aprofitant el progrés tecnològic per al compliment de les missions de servei públic, entenent que constitueix una condició prèvia necessària per a aquest compliment "un accés ampli dels ciutadans als diferents canals i serveis". Igualment, en aquesta Resolució, el Consell de la Unió Europea considera que "s'ha de mantenir i reforçar la capacitat dels serveis públics de radiodifusió d'oferir a la població programes i serveis de qualitat, inclosos el desenvolupament i la diversificació d'activitats en l'era digital, sent legítim que aquests serveis "facin el possible per arribar a una àmplia audiència".

Per la seva banda, la secció 6.7. ("Diversificació dels serveis públics de radiodifusió") de la Comunicació (2009/C 257/01) de 2 de juliol de 2009 de la Comissió Europea (DOUE C 257/6 de 27 d'octubre de 2009) exposa els interrogants nous que planteja l'aplicació de les normes sobre ajuts estatals als serveis audiovisuals els quals desborden les activitats de radiodifusió en el sentit tradicional com a conseqüència de la digitalització, declarant, entre d'altres consideracions, que, atesa la ràpida evolució dels mercats, els models empresarials dels organismes públics de radiodifusió estan experimentant modificacions importants, cada cop més orientades cap a noves fonts de finançament, com ara la publicitat en línia o els serveis remunerats (apartat 82 de la mateixa secció 6.7.), i que la definició de la missió de servei públic pot reflectir el

desenvolupament i diversificació de les activitats en l'era digital en totes les plataformes de distribució (apartat 83 de la secció dita).

El Parlament Europeu, fent seus els aspectes constatats en aquesta Comunicació de la Comissió, va aprovar la Resolució de 25 de novembre de 2010, en la qual considerava que els Estats membres tenen la competència exclusiva per a definir els encàrrecs de servei públic i assegurar el finançament dels seus organismes de radiodifusió, com també que els serveis públics de comunicació requereixen un finançament públic suficient i la participació en les noves tecnologies i plataformes, reiterant la necessitat d'adaptar-se a les demandes de l'era digital, amb la possibilitat d'oferir nous serveis en totes les plataformes en compliment del principi de neutralitat tecnològica.

Ja en l'àmbit de la prestació del servei públic de comunicació audiovisual de la Generalitat de Catalunya, la Llei 22/2005, de 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya (LCA), defineix com a missió específica de servei públic, entre d'altres, "La contribució al desenvolupament de la societat del coneixement utilitzant les diverses tecnologies i vies de difusió i els serveis interactius, desplegant nous serveis i afavorint l'apropament de l'administració pública als ciutadans. (...)" (lletra p de l'apartat 3 de l'article 26). Així mateix, aquest aspecte també es va concretar en el *Mandat marc del sistema públic audiovisual per al període 2020-2026*, aprovat el mes de desembre de 2020 pel Parlament de Catalunya, d'acord amb el qual "El servei públic audiovisual, després de la digitalització, de la liberalització del mercat de les comunicacions, de la darrera crisi econòmica i dels canvis socials derivats, en gran part, de la hiperconnexió dels individus a Internet, manté i multiplica el rendiment de la inversió pública i genera valor democràtic, social, cultural, econòmic i tecnològic" (Apartat B d'objectius generals).

En aquest context, la *Instrucció general del Consell de l'Audiovisual de Catalunya sobre els límits a la presència de comunicacions comercials al servei públic de ràdio de Catalunya*, aprovada mitjançant l'Acord 33/2011, de 10 de març, del Ple del CAC, aborda les condicions per a l'emissió de publicitat de la ràdio pública de Catalunya, i en l'article 4 estén els límits quantitatius que s'estableixen a les comunicacions comercials, amb independència de la tecnologia que s'utilitzi per difondre-les (en aplicació del principi de neutralitat tecnològica).

Quarta. El finançament del servei públic de radiodifusió

Finalment, Radiocat XXI, SL manifesta que Catalunya Ràdio "rep ajudes amb participació en el mercat, emetent publicitat a canvi de preu", atribuint a aquesta conducta "vulneracions de la normativa europea (TFUE) comptabilitzant ajudes d'Estat, amb la participació coincident en el mercat radiofònic, efectuant emissions publicitàries, a canvi de preu i habitual (sic) per sota del de mercat".

L'apartat 2 de l'article 31 de la Llei 22/2005, de 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya (LCA) estableix que el servei públic de la Generalitat es finança principalment amb les aportacions pressupostàries que fa la Generalitat, i també amb la venda i la prestació de serveis i amb la participació en el mercat

publicitari. Aquest sistema de finançament mixt, també recollit en el *Mandat marc del sistema públic audiovisual per al període 2020-2026*, esmentat més amunt (apartat C.1.1.), troba el seu encaix en seu de dret comunitari.

Concretament ens referim al Protocol (núm. 29) sobre el sistema de radiodifusió pública dels Estats membres (annexat als Tractats de la Unió Europea), conegut com a Protocol d'Amsterdam, d'acord amb el qual “Las disposiciones de los Tratados se entenderán sin perjuicio de la facultad de los Estados miembros de financiar el servicio público de radiodifusión en la medida en que la financiación se conceda a los organismos de radiodifusión para llevar a cabo la función de servicio público tal como haya sido atribuida, definida y organizada por cada Estado miembro, y en la medida en que dicha financiación no afecte a las condiciones del comercio y de la competencia en la Unión en un grado que sea contrario al interés común, debiendo tenerse en cuenta la realización de la función de dicho servicio público”.

Per la seva banda, la Comunicació (2009/C 257/01) esmentada en la Consideració anterior, estableix els requisits de determinació de la compatibilitat dels ajuts estatals als serveis públics de radiodifusió, de conformitat amb l'apartat 2 de l'article 106 TFUE (antic article 86 TCE), entre els quals cal destacar: “Definició de la missió de servei públic” (secció 6.1.); “Missió encomanada i supervisió” (secció 6.2.); “Elecció del finançament del servei públic de radiodifusió” (secció 6.3.); “Requisits de transparència per a l'avaluació de l'ajut estatal” (secció 6.4.), i “Proporcionalitat i conducta comercial” (secció 6.8.).

D'acord amb l'apartat 57 de la secció 6.3., els sistemes de finançament es poden dividir en dues grans categories: de “finançament únic”, mitjançant el qual els organismes públics de radiodifusió es financen exclusivament de fons públics; i de “doble finançament” que possibilita aquest finançament a través de diferents combinacions de fons públics i ingressos per activitats comercials. Així mateix, d'acord amb la Comunicació mateixa, els Estats membres tenen la llibertat d'escollir la forma de finançar els seus serveis públics de radiodifusió (apartat 59 de la secció 6.3.), en el benentès que, sigui quin sigui el sistema triat, aquest no afecti les condicions del comerç i la competència en la Unió en un grau que sigui contrari a l'interès comú ni donin lloc a falsejaments desproporcionats de la competència que no siguin necessaris per al desenvolupament de la missió de servei públic (Protocol d'Amsterdam i apartats 38 de la secció 6, 59 de la secció 6.3. i 92 de la secció 6.8. de la Comunicació esmentada).

Aquestes previsions són coherents amb el que estableix l'article 107 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea, TFUE (antic 87 TCE), en el sentit que no totes les aportacions públiques es poden considerar ajuts d'Estat incompatibles amb el mercat interior sinó aquelles que falsegin o amenacin amb falsejar la competència, afavorint a determinades empreses o produccions.

En aquest sentit, no consta acreditat que, arran de la seva participació en el mercat de la publicitat de ràdio, Catalunya Ràdio gaudeixi d'una posició d'avantatge competitiu contrari a les previsions comunitàries, susceptible de causar un perjudici a altres operadors privats participants en aquest mercat.

Això és així perquè l'activitat publicitària de l'emissora pública està limitada, des d'un punt de vista quantitatiu, pels temps publicitaris a què es refereix la *Instrucció general*

esmentada en la Consideració Segona d'aquest Acord i perquè ni de l'Informe de l'Àrea de Continguts del CAC ni dels propis fets relacionats en l'escrit de Radiocat XXI, SL, es desprèn una infracció d'aquests límits quantitatius que eventualment permetés considerar que el finançament de Catalunya Ràdio falseja la competència del mercat de publicitat radiofònica a Catalunya, fent-lo incompatible amb el marc legal vigent europeu d'ajuts d'Estat.

Per tot el que s'ha exposat, el Ple del Consell de l'Audiovisual de Catalunya adopta, per unanimitat, el següent

ACORD

1. Constatar que l'escrit tramès per Radiocat XXI, SL, no inclou cap concreció sobre eventuais incompliments en relació amb els límits quantitatius de publicitat a què fa referència.
2. Constatar que l'emissió de les falques del Col·legi Oficial d'Infermeres i Infermers de Barcelona (COIB) emeses en el programa "El Matí de Catalunya Ràdio" del 15 de maig de 2025, no pressuposa, necessàriament, l'assimilació com a forma de comunicació comercial de l'entrevista al seu president ni de la resta de continguts dedicats a la infermeria, com tampoc que l'emissió de publicitat a les xarxes per part de Catalunya Ràdio ni el seu finançament és contrari al marc normatiu vigent, per la qual cosa no procedeix l'adopció de les mesures sol·licitades.
3. Notificar aquest acord a Radiocat XXI, SL.

Barcelona, 22 d'octubre de 2025

Xevi Xirgo i Teixidor
President

Enric Casas i Gironella
Conseller secretari