

El derecho del audiovisual y los consumidores

Luis Ortega Catedrático de Dret Administratiu.
Universidad de Castilla-La Mancha.

■ El derecho del audiovisual y los consumidores

En el ámbito de la televisión, nos encontramos, asimismo, ante una actividad de consumo. El autor de este artículo expone aspectos de la legislación de consumo que pueden delimitar y regular los incumplimientos del servicio de difusión televisiva, aboga por un control efectivo desde las asociaciones de usuarios y reclama una regulación unitaria, global y coherente en el marco del sistema de convergencia tecnológica.

■ The law on audio-visual material and consumers

One of the features of television is that it is a consumer activity. The author of this article describes areas of consumer legislation that may delimit and regulate failures in the television broadcasting service, advocates effective control by users' associations, and calls for unified, comprehensive, coherent regulation in the framework of the technological convergence system.

■ Le droit de l'audiovisuel et les consommateurs

Dans le domaine de la télévision, on se trouve aussi devant une activité de consommation. L'auteur de cet article expose les aspects de la législation de la consommation qui peuvent délimiter et réguler les inaccomplissements du service de diffusion télévisuelle, se fait l'avocat d'un contrôle effectif par les associations d'usagers, et demande une régulation unitaire, globale et cohérente dans le cadre du système de convergence technologique.

I El público televisivo como consumidor o usuario

Si algo caracteriza el marco normativo de los medios audiovisuales es el de su carácter histórico y acumulativo, sin que pueda sostenerse que la distinta regulación existente en relación a cada medio de transmisión y a cada forma jurídica en que se ampara cada medio obedezca a una visión del conjunto de elementos que componen hoy día el mundo del audiovisual.

Al igual que se trata de una legislación que no se ha adaptado suficientemente a la recepción de los principios de libre competencia en la prestación del servicio⁽¹⁾ y que va a la zaga de incorporar las consecuencias del proceso de convergencia entre los sectores de las telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información⁽²⁾, también, y probablemente como consecuencia de lo anterior, nos encontramos ante una normativa que en su gran mayoría ha desconocido hasta fechas recientes la posición jurídica de los consumidores.

Así, en las conclusiones del Informe de la Comisión Especial sobre los contenidos televisivos del Senado⁽³⁾ podemos leer: «La participación ciudadana en la cuestión de los contenidos televisivos es débil y tiene escasos cauces de expresión. La medición de audiencias como procedimiento para conocer las preferencias del público tiene deficiencias obvias. Toda democracia liberal debe saber preservar los valores democráticos y los valores liberales, arbitrando métodos y procedimientos para que sea la participación ciudadana, y no los poderes públicos la que ponga límites a la libertad de creación. La democracia necesita asociaciones de usuarios que estructuren la sociedad, sirvan de cauce a las minorías que no pueden expresarse, contrarresten a los grupos de presión y contribuyan a la educación cívica». En definitiva: denuncia de la escasa relevancia legal del consumidor y propuesta de utilización del movimiento asociativo de consumo como elemento

de regulación democrática de los contenidos televisivos. Si hacemos caso a esta propuesta, lo primero que deberíamos pensar es, precisamente, en modificar una legislación que no potencia en absoluto esta función reguladora.

Es cierto que los medios de comunicación social tienen una dimensión de derechos fundamentales que ha focalizado los debates en este sentido, e incluso en la última Ley sobre la materia la Ley 21/1997, de 3 de julio, reguladora de las emisiones y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos, también conocida como la «Ley del fútbol», se declara, a mi juicio incorrectamente (4), en su artículo 7º que «el derecho a la información deportiva previsto en esta Ley será objeto de tutela de acuerdo con lo establecido en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales»(5). Igualmente, los conocidos principios del artículo 4º del Estatuto de la Radio y la Televisión de 1980 están relacionados con la garantía de los derechos político-constitucionales de los ciudadanos y no en su condición de usuarios de un servicio público(6), principios que se aplican por remisión también en el ámbito de la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión (art.5); en el de la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada (art.3º); en el de la Ley 37/1995, de 12 de diciembre, de Telecomunicaciones por Satélite (D.A.7ª); y, en una versión similar, en el de la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión Local por Ondas Terrestres (art.6º), no apareciendo, sin embargo, en la Ley 42/1995, de 22 de diciembre de Telecomunicaciones por Cable.

Sin embargo, el propio proceso de liberalización de eliminación de la posición de monopolio estatal de la emisión de televisión y la aparición de tecnologías que permiten una elección individualizada de la programación emitida, ponen en primer plano el que la televisión también significa un mercado dirigido a sus propios consumidores. Y no se trata de unos consumidores cualesquiera, sino de la actividad que más consumen los ciudadanos, con una media de tres horas diarias.

La doble circunstancia de que el debate sobre

el desmantelamiento del monopolio de la televisión se iniciara en términos de aumentar el pluralismo informativo, frente a la influencia gubernamental de las televisiones públicas y de que la señal, excepto en el caso de Canal +, se recibiese de forma gratuita, han ocultado el hecho de que también en el ámbito de la televisión nos encontramos ante una actividad de consumo.

En efecto, si revisamos el concepto de consumidor o usuario que da el artículo 1.2 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, éste se refiere, entre otros contenidos, a aquellos que disfruten como destinatarios finales servicios, cualquiera que sea la naturaleza pública o privada de quienes los producen, facilitan, o suministran. Acudiendo a la definición de televisión que nos da la Ley 25/1994, de 12 de julio, de incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva 89/552/CEE, sobre coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, según la cual se entiende por Televisión: «la emisión primaria, con o sin cable, por tierra o por satélite, codificada o no, de programas televisados destinados al público», no cabe duda que el público es un consumidor o usuario a la luz de la Ley 26/84, pues como hemos podido comprobar, no es un requisito legal del concepto de consumidor o usuario el que medie una relación contractual entre el prestador del servicio y su destinatario. Aún, en este punto se podría arguir que pese a no estar generalizado el pago de un canon televisivo en España, no por eso el público deje ser el sujeto esencial del mercado televisivo en términos de audiencia que actúa de indicador del sistema de financiación a través de la publicidad.

Por ello, al público televisivo le son aplicables los derechos reconocidos a los consumidores y usuarios en la Ley 26/84, partiendo de lo establecido en el artículo 2 que se extiende a la protección frente a riesgos contra la salud o la seguridad; a la protección de sus intereses económicos y sociales; a ser indemnizado por daños y perjuicios; al derecho a la información sobre el servicio y a la educación que facilite su adecuado uso, consumo y disfrute;

el principio de audiencia y de participación en la elaboración de las disposiciones generales que les afecten y la protección jurídica, administrativa y técnica en las situaciones de inferioridad, subordinación o indefensión. Con el dato añadido de que, debido al volumen de consumo de los productos del servicio televisivo, nos encontramos ante un supuesto de protección prioritaria a la luz del artículo 2.2.

Así, en la medida en que el consumo de televisión, pueda implicar un riesgo para la salud o seguridad proveniente de su consumo previsible y especialmente, tenida cuenta de las personas a las que va destinado, el artículo 3 exige que ello se pueste en conocimiento previo de los consumidores o usuarios por los medios apropiados. De aquí que son de aplicación todos los riesgos de adicción televisiva y respecto de toda la programación y publicidad que afecte a la salud y la seguridad del televidente, especialmente al público infantil y juvenil.

Por su parte, el artículo 6 exige a los poderes públicos la organización de actuaciones programadas de control de calidad, especialmente con relación a los servicios de uso o consumo común, ordinario o generalizado o los que reflejen una mayor incidencia en los estudios estadísticos. No cabe duda que el servicio televisivo se encuentra dentro de esta categoría.

También se debe traer a colación lo establecido en el artículo 8 respecto a obligación de que la oferta, promoción y publicidad de los servicios se ajuste a su naturaleza, características, condiciones, utilidad o finalidad. Estas obligaciones están estrechamente relacionadas con el respeto de las obligaciones de contenidos y características técnicas de los servicios televisivos tanto en cuanto a la programación como a la publicidad ofrecida.

El artículo 13, desarrolla el derecho a la información, que debe ser veraz, eficaz y suficiente sobre sus características esenciales, y que, en lo que se refiere al servicio televisivo, le son aplicables las especificaciones requeridas sobre origen naturaleza, composición y finalidad o las instrucciones para su correcto uso o consumo y las advertencias sobre riesgos previsible.

Debido a la especial posición de subordinación del público con relación a los contenidos televisivos(7),

también es aplicable a este sector el mandato, dirigido por el artículo 23 a los poderes públicos competentes en materia de consumo, de adoptar medidas que suplan estas situaciones de inferioridad, especialmente aplicable a nuestro caso con relación al análisis de las reclamaciones o quejas referidas a dudas razonables sobre la calidad o idoneidad del servicio.

La vía que la legislación de consumo ofrece al televidente para ejercer sus derechos como consumidor es doble. De un lado los artículos 25 a 28 le garantizan una reparación civil de daños y perjuicios frente a quienes suministran el servicio, litigio que puede tener una solución arbitral (art.31). De otro, el incumplimiento de los requisitos, obligaciones o prohibiciones de consumo dan lugar a la imposición de sanciones administrativas impuestas por las autoridades de consumo competentes, lo que abre un importante espacio a la intervención de las Comunidades Autónomas (art.34).

Toda esta normativa ha permanecido oculta hasta ahora respecto de su aplicación al ámbito de los servicios televisivos, pero, como veremos a continuación, las normas sobre los medios de comunicación social imponen una normativa específica sobre contenidos de programación y publicidad que en alguna medida pueden verse afectados por la legislación de consumo. También los derechos de los consumidores parecen como criterios para el otorgamiento de concesiones y licencias televisivas. La incorporación de los principios del servicio universal a determinadas formas de emisión, abre este campo a los derechos de los usuarios contenidos en la garantía de la universalidad, la continuidad y el contenido de calidad del servicio. Finalmente, en la medida que en la Legislación de telecomunicaciones por cable, de televisión digital y de retransmisiones deportivas de interés general se incorpora al Derecho de los medios audiovisuales el concepto de abonado, la propia normativa ha incorporado de pleno elementos esenciales del Derecho del consumo.

II Los contenidos sobre programación y publicidad

1 La programación televisiva

Al margen sobre los principios ya mencionados que

sobre la programación pueden derivarse del artículo 4º del Estatuto de Radio y Televisión, las distintas leyes sobre televisión imponen unos contenidos legales de programación que constituyen auténticas condiciones para la adecuada prestación del servicio, lo cual genera, como hemos visto, un derecho del público, en cuanto que consumidor destinatario del servicio, a que tales condiciones sean respetadas.

Así, en la Ley de la Televisión Privada, el artículo 14 impone la obligación de emitir un mínimo horario de programación diaria y semanal y la prohibición de que la duración de la programación diaria de cobertura territorial limitada pueda exceder de la duración diaria de los programas con cobertura nacional. Los artículos 5 y 6 de la Ley de trasposición de la Directiva 89/552, imponen determinados contenidos con relación a la difusión de obras europeas y dentro de éstas a las realizadas por productoras independientes. El artículo 17 de la misma Ley establece los requisitos de la programación que tienen por objeto la protección de los menores frente a escenas o mensajes que puedan perjudicar seriamente su desarrollo físico, mental o moral, prohibiendo o limitando los horarios donde pueden emitirse programas de este tipo y especialmente los que contengan escenas de pornografía o violencia gratuita (8). Pese al ámbito generalista de la Ley 25/94, tanto la Ley de Televisión por satélite (D.F.7ª), como la Ley de Televisión Local por Ondas Terrestres (art. 6.e)) y la Ley de la Televisión por Cable (art.12) y su Reglamento de aplicación (art.40) hacen referencia expresa al sometimiento de su programación a los requisitos antes mencionados. Las sanciones que puedan derivarse del incumplimiento de éstos son las contempladas en el Ley de la Televisión Privada, por lo que quedan a cargo del Ministerio de Fomento y del Consejo de Ministros (art.19 Ley 25/94 y art.25 Ley 10/88). Sin embargo, en la medida en que los incumplimientos de estos contenidos puedan considerarse vulneración de los artículos 2º y 8º de la Ley de Defensa de los Consumidores y Usuarios, se plantearía un problema de concurso ideal de normas que está conectado con un problema competencial entre

el Estado y las Comunidades Autónomas.

2 La publicidad televisiva

La Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, contiene en su Título II el régimen jurídico de la publicidad ilícita, que tiene como sujeto responsable al anunciante. Como es sabido, este concepto de publicidad ilícita se extiende a cinco subapartados: la publicidad que atente contra la dignidad de la persona o vulnere los valores y derechos reconocidos en la Constitución, especialmente en lo que se refiere a la infancia, la juventud y la mujer; la publicidad engañosa; la publicidad desleal; la publicidad subliminal; y la que infrinja la normativa que regule la publicidad de determinados productos, bienes, actividades o servicios.

Este último tipo de publicidad ilícita aparece desarrollado en el artículo 8 de la Ley de Publicidad que establece, en primer lugar, las bases legales de una regulación reglamentaria que contenga normas especiales o someta la publicidad de determinados supuestos a un régimen de autorización previa(9). Estos supuestos se extienden a los materiales o productos sanitarios o sometidos a reglamentaciones técnico-sanitarias; a los productos, bienes, actividades y servicios susceptibles de generar riesgos para la salud, la seguridad o el patrimonio de las personas; y a los juegos de suerte, envite o azar. Pero además, regula directamente la prohibición de la publicidad de tabacos y de bebidas alcohólicas de más de 20 grados por televisión. En cualquier caso, y esto es lo importante a nuestros efectos, el incumplimiento de esta normativa se considera infracción de la legislación de consumo(10) y de la sanitaria. Por ello, aunque es cierto que las acciones de cesación y rectificación dirigidas al juez civil sólo puedan formularse contra el anunciante (arts 25 a 33), no quiere decirse que las denuncias para el ejercicio de la potestad sancionadora de las autoridades de consumo no puedan dirigirse contra los medios de publicidad, que en nuestro caso serían las cadenas de televisión. En efecto, el artículo 8 analizado no limita la responsabilidad al anunciante y el artículo 26 de la Ley de Defensa de los Consumidores y Usuarios, declara la responsabilidad de quienes suministran o facilitan servicios determinantes de daños o perjuicios

a los consumidores o usuarios, a menos que acrediten que han cumplido las exigencias reglamentariamente establecidas y los demás cuidados y diligencias que exige la naturaleza del servicio. Qué duda cabe que quien traslada las imágenes publicitarias al público televidente está suministrando un servicio a un consumidor, por lo que es susceptible de recibir una imputación de responsabilidad. De igual modo, al medio televisivo de publicidad, no sólo se le exige el deslinde perceptible de las afirmaciones efectuadas dentro de su función informativa de las que haga como simple vehículo de publicidad (art.11 Ley 34/88), sino que los contratos de difusión publicitaria (arts. 19 a 21 Ley 34/88) no pueden contener la obligación de transmisión de publicidad ilícita por ser ello contrario a los artículos 6.3, 1255 y 1271, entre otros, del Código Civil. Por todo ello, la vulneración en las transmisiones publicitarias televisivas de la propia normativa sobre publicidad puede amparar una acción de responsabilidad dirigida contra el medio de difusión y la apertura de un procedimiento sancionador por una posible vulneración de los apartados 1,2,6,7,y 9 del artículo 34 de la Ley de Consumidores y Usuarios.

Por su parte, la Ley 25/94 por la que se traspone la Directiva de Televisión sin fronteras, ha introducido reglas especiales de publicidad emitida por televisión que se extienden a una mayor definición del concepto de publicidad ilícita(11) y prohibida(12), al establecimiento de principios que regulen la publicidad de las bebidas alcohólicas, a las formas de identificación y colocación de la publicidad, al tiempo de duración máxima de la transmisión publicitaria y a los requisitos de los programas patrocinados(13). Pero en este caso, la Ley establece un régimen sancionador en el que el único sujeto pasivo es la entidad prestadora del servicio de televisión, no el anunciante (art.18.1), la función sancionadora corresponde esencialmente al Ministerio de Fomento y, en parte a las Comunidades Autónomas, éstas últimas únicamente, en lo relativo a los terceros canales y a los servicios sobre los que les corresponda otorgar el título habilitante, y las sanciones son las contenidas en el artículo 25 de la Ley de Televisión Privada. Es decir, se crea un sistema sancionador propio para los entes emisores en materia de publicidad televisiva,

distinto del de los anunciantes, que se construye en base a las facultades del titular del servicio frente a quien realiza la prestación y no en base a la reacción de quienes reciben dicha prestación. Como ha señalado en uno de sus recientes trabajos la profesora Malaret en la tradición jurídica española de la regulación de los servicios públicos «se privilegia como objeto de análisis la relación concesionario-Administración, desdibujándose el papel del usuario, cuando en atención a las necesidades de éste se ha erigido precisamente la actividad en servicio público»(14).

III La atención a los consumidores como criterio de valoración para el otorgamiento de las concesiones y los efectos de la implantación del concepto de servicio universal de las telecomunicaciones

Con anterioridad a la derogación parcial de la Ley 42/1995, de 22 de diciembre, de Telecomunicaciones por cable, realizada por la Disposición derogatoria única de la Ley General de Telecomunicaciones, la primera había tenido en cuenta la atención prestada a los consumidores en los elementos que se utilizan en los criterios de valoración para el otorgamiento de las concesiones. Así, tanto en lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley, como en el artículo 13 del Reglamento de desarrollo de la misma(15), vemos que se hablaba de los «niveles de tarifas y plazos de vigencia de las miamas que el licitador se comprometa a aplicar a los usuarios», del «nivel tecnológico y la calidad y variedad de la oferta de los servicios avanzados de telecomunicaciones por cable que el licitador ofrezca prestar», de las «previsiones y planificación sobre la programación que se ofrecerá a los usuarios» o incluso del «calendario de implantación del servicio, servicios postventa y servicios de atención al cliente». Es evidente que estamos ante la primera manifestación de un medio de comunicación que tiene una doble característica. De una parte, su infraestructura es común a las telecomunicaciones y ,de otra, se trata de un servicio que tiene como destinatario, no el público en general, sino los abonados al mismo. Pero todavía, en este sentido, no se dá el salto que significa que la relación de abonado implica necesariamente una relación

de consumo, con un cuadro de deberes del prestador del servicio y unos derechos correlativos del usuario, que pueden ser perseguidos por la legislación de consumo. Al contrario, en la Ley del cable (art.13) el régimen sancionador se reconduce a lo establecido por la en su día Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones. En esta última se condieraban infracciones propias de telecomunicaciones la comercialización de equipos y aparatos no homologados (art.33.2.h) y 3.c)) o la alteración, manipulación u omisión de las características técnicas, marcas, etiquetas con signos de identificación de equipos o aparatos (art.33.3.e)). Únicamente con relación a la infracción de «trato desconsiderado con los usuarios», se remite la calificación de la misma a los supuestos que al respecto se contemplen en la normativa sobre derechos de los consumidores y usuarios (art.33.4.e)).

Pero también, la Ley del cable recoge los principios que desde la legislación de liberalización de los monopolios de las telecomunicaciones estaban apareciendo en la normativa comunitaria, respecto de las obligaciones de servicio universal⁽¹⁶⁾. Así, entre las obligaciones del concesionario se encontraba la de «mantener niveles de calidad uniformes en la prestación del servicio...facilitando el acceso a todos los abonados en condiciones de igualdad» (art.11.1.a)) o el régimen de la regulación de las tarifas, de las que se predicaba de debían ser «transparentes y no discriminatorias» (art.11.2). Indudablemente, en tanto que la actual Ley General de Telecomunicaciones tiene aplicación en lo que se refiere al régimen de las infraestructuras de red que se utilicen como soporte del servicio de televisión, se pone en marcha toda la normativa contenida en su Título III relativa a las obligaciones de servicio público en lo que se refiere de acceso a la red, incluidos los denominados derechos de los usuarios del artículo 54, en la medida en que el servicio de televisión se obtiene ejerciendo derechos como consumidor de una infraestructura de telecomunicaciones como es el cable.

IV Los derechos de los usuarios abonados a los

servicios de difusión de televisión digital

Sin que sea necesario que para la creación de una relación de uso o consumo de un servicio y, por tanto, de la aplicación a esta relación de la legislación protectora de los consumidores y usuarios, exista siempre una previa relación contractual, es evidente que cuando el legislador se adentra en un medio de transmisión en el que por sus características técnicas es previsible su implantación a través de los denominados canales de pago, la figura del público ha pasado a ser esencialmente la del usuario de un servicio.

Esto es lo que ha sucedido con la Ley 17/1997 de 3 de mayo, por la que se incorpora al Derecho español la Directiva 95/47/CE, de 24 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el uso de normas para la transmisión de señales de televisión y se aprueban medidas adicionales para la liberalización del sector, conocida también como Ley de la Televisión Digital. Así, se establece como obligación genérica del prestador del servicio de difusión de televisión digital que reciba una contraprestación económica de los usuarios, la de garantizar la continuidad del servicio y su adecuada prestación a éstos. Esta garantía tiene una concreción en el deber de resarcimiento que tiene el prestador respecto del usuario por las interrupciones o las prestaciones inadecuadas en función de su duración y del precio que durante dicho período de prestación defectuosa hubiese tenido que pagar el usuario (art.4º).

En segundo lugar se produce una definición legal de las características de uso que tienen que llevar incorporadas los aparatos receptores (art.6º) y equipos de acceso condicional a los servicios de televisión digital (art.7º), entre los que destacan las relativas a los descodificadores, al señalarse el que el usuario debe poder recibir a través de un sólo descodificador todos los programas emitidos por todos los operadores que actúen en el mercado (art.7.2).

Se establece una intervención preventiva sobre los contratos celebrados entre distribuidores/operadores y usuarios mediante la aprobación de los modelos de estos contratos por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y se declara la nulidad de los contratos entre

operadores y usuarios siempre que no se ajusten al modelo aprobado y no consientan el acceso universal a los programas de todos los operadores con el uso de un único descodificador. En relación a todo ello, se habilita expresamente a los usuarios y a sus asociaciones para el ejercicio de cuantas acciones estimen pertinentes para obtener la tutela judicial efectiva de sus derechos.

Para ello es capital lo dispuesto en el artículo 9, que ya tiene como denominación la de «consumidores y usuarios», en el que se somete expresamente al régimen jurídico de la normativa de consumo determinados aspectos de la relación entre prestador y usuario. Sucede con la publicidad de las ofertas y la información. También con la introducción como un elemento del artículo 2.1.f) de la Ley de Defensa de los Consumidores y Usuarios, relativo al Derecho a la protección en situaciones de inferioridad, subordinación o indefensión, de la garantía del usuario a causar baja en el servicio y de la de que le sea facilitado un contador que determine la deuda generada cuando el precio a cobrar por la cesión de un descodificador o por el acceso restringido a una determinada programación se hiciese derivar del tiempo de uso o de recepción de la señal. Por último, como un desarrollo del artículo 10.c) de la mencionada Ley de Defensa de Consumidores y Usuarios, se prohíbe que los operadores de servicios de acceso condicional puedan supeditar la contratación del servicio a la utilización de sus propios equipos de descodificación y de control de la facturación. Unas últimas líneas para advertir cómo esta expresa apertura de la regulación de la televisión a través de la normativa de consumo se ha manifestado también en la denominada Ley del Fútbol (17). Es conocido que la esencia de esta Ley es posibilitar que determinados acontecimientos deportivos calificados de interés general se retransmitan en directo, en emisión abierta y para todo el territorio del Estado (art.4.3). Pues bien, respecto de esta actividad sectorial del servicio televisivo deportivo, donde no media entre el emisor y el público ninguna relación de abonado, nos dice la Disposición Final 2ª que, en lo no previsto por esta Ley, será

de aplicación, entre otras, la legislación de Defensa de los Consumidores y Usuarios.

V. Conclusiones

Llegados a este punto, queremos destacar simplemente tres aspectos esenciales de cuanto aquí se ha dicho. En primer lugar la aptitud de la legislación de consumo para delimitar y regular los incumplimientos de la actividad del servicio de difusión televisiva en lo que se refiere a las calidades técnicas del medio en sí mismo, y a los contenidos de su programación y publicidad.

En segundo término abogamos por la conveniencia de articular un efectivo control de los medios de difusión audiovisual por parte de las asociaciones de usuarios de los mismos. Nada impide que este control subsista junto con otros controles públicos dirigidos a una garantía de determinados derechos políticos. Pero no puede desconocerse que todos los elementos puramente comerciales que encierra hoy día el mundo del audiovisual pueden ser más eficazmente combatidos por los destinatarios de las emisiones.

Finalmente, desde esta perspectiva de los consumidores como parte importante del mundo del audiovisual, se impone una regulación unitaria en la que se determinen de forma global, coherente y complementaria los derechos de los ciudadanos frente al servicio público de la televisión, dentro del derecho al pluralismo y a la veracidad informativa, y sus derechos como usuario respecto del resto de las características de un sistema llamado a la convergencia tecnológica y en el que va a compatir en un próximo futuro un mercado casi dividido en un 50% en su condición de público en abierto y de abonado de acceso condicional. **L.O.**

Notes:

(1) Ver en este sentido, las modificaciones que deben incorporarse a nuestra legislación relativas a la financiación del servicio público televisivo, según las propuestas lanzadas por la Comisión Europea en su Documento de Debate sobre la Aplicación del apartado 2 del artículo 90 y de los artículos 92 y 93 del Tratado CE en el sector de la radiodifusión.

(2) Vid.: «Libro verde sobre la convergencia de los sectores de

telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información y sobre sus consecuencias para la reglamentación». COM (97)623 final.

(3) BOG. Senado. V Legislatura. Serie I. nº 262. 11 de abril de 1995. p. 76.

(4) Ver también en un sentido negativo las opiniones vertidas por CHINCHILLA, en el Prólogo a la segunda edición de su recopilación de «Legislación de radio y televisión». Tecnos. Madrid. 1997. p.25.

(5) Recuérdese que en lo relativo a las demandas contencioso-administrativas el régimen aplicable se encuentra en los arts.114 y ss. de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

(6) Artículo 4ª de la Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la Radio y la Televisión: «La actividad de los medios de comunicación social se inspirará en los siguientes principios:

a) La objetividad, veracidad e imparcialidad de las informaciones.

b) La separación entre informaciones y opiniones, la identificación de quienes sustentan estas últimas y su libre expresión con los límites del apartado 4 del artículo 20 de la Constitución.

c) El respeto al pluralismo político, religioso, social, cultural y lingüístico.

d) El respeto al honor, la fama, la vida privada de las personas y cuantos derechos y libertades reconoce la Constitución.

e) La protección de la juventud y la infancia.

f) El respeto de los valores de igualdad recogidos en el artículo 14 de la Constitución.

(7) El mencionado Informe del Senado sobre los contenidos televisivos señala a este respecto: «el telespectador acaba aceptando, mejor o peor, lo que los programadores quieren darle.

O ha de resignarse a no ver televisión cuando el supuesto «servicio público» no sirve a ninguna de sus apetencias. De hecho, los llamados «medios de comunicación» –y la televisión más que ningún otro medio– realizan una comunicación unilateral:el emisor manda mensajes que el receptor recibe o se niega a recibir. Pero al receptor le está vedado hacer demandas al emisor. La única forma de hacerlas es por el procedimiento de conectar o desconectar el televisor». op. cit p. 59.

(8) Deben tenerse en cuenta las modificaciones que con relación a estos artículos se derivan de la Directiva 97/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 1997, por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo y que están siendo objeto de trasposición mediante la oportuna reforma legislativa que en estos momentos se encuentra todavía en tramitación parlamentaria.

(9) Un análisis general de estos temas puede encontrarse en SANTAELLA, El nuevo Derecho de la publicidad, Civitas. Madrid, 1989.

(10) Sobre la inicial relación entre el Derecho del consumo y el la publicidad, puede verse, BANDO, La publicidad y la protección jurídica de los consumidores y usuarios, Instituto Nacional de Consumo. Madrid. 1986.

(11) Así en el artículo 9 de dicha Ley 25/94, se amplía el contenido del artículo 3 de la Ley 34/88 de publicidad, sobre el concepto de publicidad ilícita cuando ésta es transmitida por televisión siempre que «fomente comportamientos perjudiciales para la salud y la seguridad de las personas o para la protección del medio ambiente; atente contra el debido respeto a la dignidad humana o a las convicciones religiosas y políticas o discrimine por motivos de nacimiento, raza, sexo, religión, nacionalidad, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social...incite a la violencia o a comportamientos antisociales, que apele al miedo o a la superstición o que pueda fomentar abusos, imprudencias, negligencias o conductas agresivas...incite a la crueldad o al maltrato a personas o animales o a la destrucción de bienes culturales o naturales».

(12) El art.10 de la Ley 25/94 amplía lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 34/88 de publicidad, prohibiendo en términos generales la publicidad encubierta y, además, referida a la televisión:

a) Cualquier forma, directa o indirecta, de publicidad de cigarros y demás productos del tabaco.

b) La publicidad de medicamentos y de tratamientos médicos que sólo puedan obtenerse por prescripción facultativa en el territorio nacional.

c) La publicidad de contenido esencial o primordialmente político o dirigida a la consecución de objetivos de tal naturaleza, sin perjuicio de lo establecido en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

(13) Estas especialidades han sido objeto de una nueva modificación por virtud de la Directiva 97/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 1997, por la que se modifica la Directiva 89/552, conocida como de la Televisión sin Fronteras, que ha introducido, además, nuevos ámbitos de control como el de la «televenta».

(14) MALARET, Servicio Público y Unión Europea, Leviatán nº 74. 1988. p.102.

(15) R.D. 2066/1996, de 13 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Técnico y de Prestación del Servicio de Telecomunicaciones por Cable.

(16) Una evolución de este proceso puede verse en PAREJO, Mercado de servicios en libre competencia y servicio público en el orden comunitario europeo, Anuario de la Competencia. 1996. p.87 y ss.