

**ACORD 83/2007, DE 14 DE MARÇ, DEL PLE DEL CONSELL DE
L'AUDIOVISUAL DE CATALUNYA**

I. El Consell de l'Audiovisual de Catalunya, en exercici de les seves competències, ha participat de forma decisiva en el procés d'implantació de la televisió digital local en el nostre país. Aquesta institució va emetre el seu informe preceptiu i vinculant en ocasió de l'elaboració del plec de clàusules que havia de regir el corresponent procediment administratiu d'adjudicació de títols habilitants, així com fou també en base al corresponent informe preceptiu i vinculant del Consell que el Govern de la Generalitat va finalment atorgar els esmentats títols, al resoldre el *concurs per a l'adjudicació del servei públic de televisió digital local de gestió indirecta pels particulars*, mitjançant el qual es varen otorgar 56 programes en 21 demarcacions.

II. D'acord amb les condicions recollides en el Plec de clàusules administratives i particulars que van regir aquest concurs d'adjudicació, els concessionaris han contret diverses obligacions en matèria de producció pròpia i programació originals. A banda, resulta imprescindible en un moment en què l'inici de la prestació del servei per part dels corresponents concessionaris esdevé quelcom d'imminent, que el Consell clarifiqui i faci públics els criteris específics sobre la base dels quals interpretarà i aplicarà l'ampli i sovint complex règim jurídic al qual es troben sotmesos els dits prestadors.

III. En aquest context, cal tenir present que el Consell ha rebut diverses peticions de clarificació, provinents tant del sector públic com privat; així com el fet que en diverses intervencions públiques dutes a terme per part de representants del Consell s'ha assolit el compromís d'elaborar i fer públics tot un seguit de criteris d'interpretació, especialment pel que fa a l'abast i significat de conceptes com ara els de producció pròpia, programació original, emissió en cadena o sindicació de continguts. Així mateix, cal tenir igualment present el compromís d'aquesta institució d'escoltar i ponderar el criteri i el parer dels diversos actors presents i amb interessos en aquest àmbit abans d'adoptar els corresponents criteris definitius.

Sobre la base de tots aquests elements, la Comissió d'Operadors va aprovar, en data 30 de gener de 2007, un seguit de criteris d'interpretació en relació amb *les obligacions que integren el règim dels prestadors del servei de televisió digital terrestre d'àmbit local en matèria de programació original, producció pròpia, emissió en cadena i sindicació de continguts* (seguir la redacció del títol del document), a fi i a efecte de sotmetre'ls a consulta pública i, en el seu cas, a aprovació definitiva per part del Consell.

IV. Un dels mitjans emprats per diferents autoritats de regulació, així com per la pròpia Comissió Europea, de forma habitual, és el *sotmetiment de determinats projectes de rellevància en sectors estratègics a consulta pública*. Aquest tipus de consultes que no s'integren dins d'un procediment administratiu formalitzat, permeten en canvi, i gràcies a les possibilitats que les actuals tecnologies de la informació i comunicació ofereixen, facilitar la transparència i la participació dels diversos subjectes interessats en el marc del procés de formació dels criteris decisoris dels organismes públics, especialment en aquells casos en què ens trobem davant de sectors que presenten, des del punt de vista regulatori, una especial complexitat.

En definitiva, sens perjudici que el Consell exercirà en el seu dia les potestats que legalment li corresponen en matèria d'interpretació i aplicació del corresponent règim jurídic concessional en relació a cadascun dels corresponents prestadors, s'ha considerat pertinent d'establir, en el marc del present procediment, i de forma general, els criteris de referència.

Per tot l'exposat, el Ple del Consell, ha adoptat els següents,

ACORDS

1.- Aprovar la proposta de *criteris d'interpretació en relació amb les obligacions que integren el règim dels prestadors del servei de televisió digital terrestre d'àmbit local en matèria de programació original, producció pròpia, emissió en cadena i sindicació de continguts* aprovada per part de la Comissió d'Operadors en data 30



de gener d'enguany i que s'annexa al present Acord com a part integrant del mateix.

2.- Sotmetre l'esmentada proposta a consulta pública a través de la pàgina web del Consell durant un període de dos mesos, a fi i a efecte de rebre les corresponents aportacions, comentaris i suggeriments per part de qualsevol ciutadà interessat, i prèviament a la seva aprovació definitiva. En aquesta plana hi constarà de forma clara el mitjà a través del qual es podran adreçar al Consell les esmentades contribucions.

Barcelona, 14 de març de 2007

Josep M. Carbonell i Abelló
President

Dolors Comas d'Argemir i Cendra
Consellera secretària



**CRITERIS D'INTERPRETACIÓ DE LES OBLIGACIONS QUE INTEGREN EL
RÈGIM DELS PRESTADORS DEL SERVEI DE TELEVISIÓ DIGITAL
TERRESTRE D'ÀMBIT LOCAL EN MATÈRIA DE PROGRAMACIÓ ORIGINAL,
PRODUCCIÓ PRÒPIA, EMISSIÓ EN CADENA I SINDICACIÓ DE CONTINGUTS
(Aprovats per l'Acord 83/2007, de 14 de març, del Ple del Consell de
l'Audiovisual de Catalunya)**

1. Introducció. Definició de conceptes

La interpretació correcta de l'ampli ventall d'obligacions dels subjectes prestadors del servei de televisió digital terrestre d'àmbit local, tant públics com privats, requereix de l'autoritat de regulació, entre altres actuacions, l'elaboració de criteris que delimitin de forma adequada tot un seguit de conceptes que apareixen tant a la normativa aplicable com a les bases d'adjudicació corresponents, així com, en alguns casos, en el marc de les diferents propostes presentades en el marc del concurs corresponent. Cal tenir present, així mateix, tal com veurem tot seguit, que aquesta tasca de delimitació conceptual resultarà especialment útil i necessària en aquells casos en què la norma corresponent atribueix al Consell la competència per prendre determinades decisions destinades a concretar les condicions d'aplicació dels conceptes esmentats.

La primera tasca que cal dur a terme en aquest terreny consisteix a identificar els conceptes en qüestió, així com comprovar fins a quin punt disposem en aquests moments d'una definició mínimament acurada d'aquests conceptes.

- **Producció pròpia.** La definició de *producció pròpia* als efectes de la regulació de la comunicació audiovisual dins l'àmbit de competències de la Generalitat de Catalunya la conté la lletra c de l'article 1 de la Llei 22/2005, de 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya (LCA). Es tracta d'una definició àmplia, que abasta, com veurem, conceptes diversos. Literalment, el precepte defineix com a producció pròpia "tots els continguts audiovisuals en què la iniciativa i la responsabilitat de l'enregistrament, o bé

la propietat o els drets d'explotació corresponen al prestador de serveis de comunicació audiovisual que els difon". Podem veure clarament com el precepte inclou dins del concepte de producció pròpia dos supòsits molt diferents: d'una banda, els continguts audiovisuals originàriament produïts per part del prestador de serveis audiovisuals corresponent, i de l'altra, els continguts en què, sense que es donin les condicions esmentades més amunt, el prestador n'ostenta de forma directa la propietat o els drets d'explotació.

- **Programació original.** Com veurem, es tracta d'un concepte que apareix de forma reiterada en els diferents instruments ordenadors de la prestació del servei que aquí ens ocupa. Això no obstant, i als efectes d'allò que ara ens interessa, no trobem explicitada de forma expressa la definició d'allò que constitueix la programació original de continguts. Cal advertir, en aquest sentit, que l'única al·lusió, en termes de definició, que el nostre ordenament fa al concepte esmentat es formula en negatiu. Concretament, l'apartat *b* de la disposició addicional trentena de la Llei 62/2003, de mesures fiscal, administratives i d'ordre social, assenyala: "No se considerarán programas originales aquellos que consistan en la mera reemisión de programas televisivos cuya difusión se haya realizado o se esté realizando por otro medio". Si bé és cert que una definició, com s'ha dit, en negatiu, no sempre resulta un instrument idoni i adequat, cal tenir present que aquesta és l'única norma dins del nostre ordenament que conté una caracterització mínima d'allò que constituïria la programació original. En conseqüència, i malgrat les deficiències en la redacció de la norma, caldrà veure quines conseqüències se'n poden extreure des del punt del vista dels objectius de la present anàlisi. En aquest sentit, cal dir, en primer lloc, que es tracta d'un precepte que vol delimitar el compliment de determinats mínims en matèria de programació original respecte de l'emissió de continguts de forma coincident (encara que no necessàriament simultània) amb altres prestadors: recordem que el precepte requereix que la programació original no consisteixi en la mera reemissió de programes ja difosos o que s'estiguin difonent per altres mitjans. Dit això, cal tenir

present, d'una banda, que l'expressió que s'utilitza és la de *mera reemissió*, per la qual cosa caldrà plantejar-nos si és possible l'existència de casos en què la difusió coincident consisteixi en quelcom més que la *mera reemissió*. D'altra banda, també cal tenir present que allò que en principi exclouria la norma bàsica estatal és la reemissió de continguts emesos per part de tercers, però no els continguts ja emesos pel mateix prestador.

- **Emissió en cadena.** El concepte d'*emissió en cadena* apareix també de forma freqüent tant en la diversa legislació aplicable com en les corresponents bases reguladores de la prestació del servei, ja sigui per part dels públics com dels privats. Això no obstant, resulta clar que la identificació correcta d'allò que constitueix l'emissió en cadena passa, d'entrada, per una lectura i una comprensió adequades de les previsions que conté la Llei de l'Estat 41/1995, de 22 de desembre, de televisió local per ones terrestres (LTL). Concretament, l'article 7 (apartats 1, 2 i 3) conté les prohibicions relatives a emetre o formar part d'una cadena de televisió per part dels corresponents prestadors del servei de televisió local –d'àmbit públic o privat– i estableix un seguit de criteris per tal d'entendre la concurrència de supòsits d'integració en una cadena o d'emissió en cadena. Pel que fa al primer, s'estableix que “se entenderá que forman parte de una cadena aquellas televisiones en las que exista una unidad de decisión, considerándose que esta unidad de decisión existe, en todo caso, cuando uno o varios socios, mediante la agrupación de acciones, ejerzan la administración de dos o más sociedades gestoras del servicio, posean en éstas la mayoría de los derechos de voto, o tengan derecho a nombrar o destituir a la mayoría de los miembros de sus respectivos consejos de administración”. Pel que fa al segon, i de forma particularment interessant als efectes del que aquí és objecte de tractament, el legislador estableix que cal entendre que emeten en cadena “aquellas televisiones locales que emitan la misma programación durante más del 25 por 100 del tiempo total de emisión semanal, aunque sea en horario diferente”. En definitiva, el legislador pretén evitar, en l'àmbit de la televisió local, l'existència de supòsits en què, per dir-ho sintèticament, el prestador corresponent

renuncia a la seva pròpia capacitat editorial per integrar-se dins d'una estructura superior en el marc de la qual es definirà una part significativa de la seva estratègia d'acció i fins i tot dels continguts a difondre. Per aquest motiu, s'articula una doble prohibició: d'una banda, la relativa a integrar-se, en termes organitzatius, en una estructura superior en què existeixi unitat de decisió, així com de l'altra, la de l'emissió en cadena pròpiament dita. Pel que fa a aquesta darrera, ateses les dificultats d'ordre pràctic que planteja la identificació dels supòsits en què l'emissió dels mateixos continguts respon a l'existència d'una cadena pròpiament dita –en els termes d'unitat d'estratègia d'acció esmentats més amunt–, el legislador estableix, com hem vist, un criteri estrictament quantitatiu: hi ha emissió en cadena quan hi ha una coincidència en els continguts difosos en més d'un 25%. Aquesta previsió la reiteren la lletra e de l'apartat 3 de l'article 32 (pel que fa als prestadors públics) i la lletra e de l'apartat 2 de l'article 53 (pel que fa als prestadors privats) de la LCA. És cert que la redacció del legislador català no és del tot acurada quan parla d'"un màxim del 25% de televisió de proximitat en cadena". Ara bé, la necessitat d'interpretar la normativa catalana de forma no contradictòria respecte de la normativa estatal, així com de forma coherent amb allò que preveu la mateixa LCA (en aquest sentit, vegeu la lletra f de l'apartat 3 de l'article 32, quan atribueix al Consell la potestat d'establir el percentatge de programació en cadena sota la forma de programació sindicada) no porta a cap altra solució que no sigui entendre els preceptes esmentats com una reiteració i un recordatori d'allò que preveu aquesta darrera. D'altra banda, i val la pena d'advertir-ho ja en aquest moment, l'apartat 5 de l'article 7 de la LTL habilita les comunitats autònomes competents en matèria de mitjans de comunicació per autoritzar emissions en cadena, d'acord amb tot un seguit de paràmetres i requisits que seran objecte de comentari més endavant.

- **Sindicació de continguts.** El concepte de *sindicació de continguts* no apareix en la legislació estatal, sinó exclusivament referit en instruments diversos d'ordenació de la matèria en l'àmbit de Catalunya. Cal dir, així mateix, que s'ha intentat recollir un determinat model de cooperació ja

existent en l'àmbit de la comunicació audiovisual d'àmbit local, el qual segurament no té paràmetre de comparació amb altres experiències dins del territori de l'Estat. Sens perjudici de les referències a aquesta matèria que conté la LCA, per tal de trobar una definició mínimament precisa del concepte *sindicació de continguts* cal recórrer, pel que fa als prestadors públics del servei de televisió local, a la Resolució PRE/2804/2005, de 27 de desembre, per la qual es dóna publicitat a l'Acord del 20 de setembre de 2005, el qual estableix al seu torn el procediment de concessió de programes de televisió digital local als municipis de Catalunya inclosos en les demarcacions que estableix el Pla tècnic nacional vigent de la televisió digital local i el règim jurídic d'aquestes televisions. Concretament, l'apartat 9 de les bases generals aprovades per la Resolució esmentada, i pel que fa a les obligacions referents al contingut de la programació, assenyala que s'entén per *sindicació de continguts*: "l'emissió de programes (especialment de servei públic) produïts o coproduïts per televisions locals. Les televisions locals autoritzades podran decidir el nombre de programes que els subministra l'estructura de serveis i l'horari d'emissió d'aquests, sens perjudici del que disposa la disposició addicional trentena de la Llei 62/2003, de 30 de desembre (...)". D'altra banda, pel que fa als prestadors privats corresponents, cal fer referència a allò que preveu el marc del Plec de clàusules administratives particulars i de prescripcions tècniques que han de regir el procediment d'adjudicació de la prestació, en règim de gestió indirecta per particulars, del servei públic de televisió digital local, aprovat pel Govern de la Generalitat en data 8 de novembre de 2005. Concretament, l'apartat 26.2.9 defineix la sindicació de continguts en termes pràcticament idèntics als esmentats més amunt, amb l'omissió de l'al·lusió a la naturalesa de servei públic dels continguts corresponents. Un element particularment destacable en aquest context, i que afecta indistintament els prestadors públics i privats del servei que aquí ens ocupa, és el relatiu al fet que, d'acord amb els instruments d'ordenació corresponents, si bé el concepte de sindicació de continguts faria referència a quelcom diferent de l'emissió en cadena en els termes que n'apunten la caracterització, la rigidesa de les definicions fetes per part del legislador

estatal obligarien a incloure dins del concepte d'emissió en cadena totes les emissions coincidents en més d'un 25%, encara que fossin fruit d'un esforç de sindicació. Ara bé, dit això, cal no oblidar, d'altra banda, que l'òrgan autonòmic competent –en aquest cas, el Consell– podrà autoritzar el fet d'ultrapassar aquest límit **sempre que les emissions corresponents responguin, precisament, a una activitat sindicada en matèria de continguts**. Aquesta és la conclusió que hem d'extreure de la interpretació conjunta de l'apartat 5 de l'article 7 LTL juntament amb les bases reguladores de la prestació del servei, tant pel que fa a prestadors públics com a prestadors privats, quan assenyalen que el Consell “podrà autoritzar, a sol·licitud dels gestors del servei, la sindicació de continguts, en més del 25% de les seves emissions, en atenció a característiques de proximitat territorial i d'identitats socials i culturals d'aquestes demarcacions”. D'altra banda, el legislador ha reafirmat aquesta potestat del Consell a través de la lletra *f* de l'apartat 3 de l'article 33 i de la lletra *f* de l'apartat 2 de l'article 53 LCA. És evident, doncs, que correspon al Consell no només autoritzar els supòsits que formalment s'haurien d'incloure dins del concepte legal d'emissió en cadena, sinó que ha de precisar l'abast específic de l'activitat de sindicació de continguts, atès que només en aquests darrers casos es podrà atorgar l'autorització esmentada. Si bé és cert que en el marc ordenador de la prestació del servei de televisió digital terrestre d'àmbit local s'ha fet un primer esforç de definició, a aquests darrers efectes, del concepte de sindicació de continguts, també ho és que aquesta definició genèrica presenta encara un marge d'indeterminació important i, en definitiva, d'inseguretat, que correspon al Consell de completar i d'esmenar.

2. Obligacions dels prestadors en relació amb els conceptes esmentats

Un cop apuntats els trets definidors dels conceptes bàsics al voltant dels quals gira la present problemàtica, cal assenyalar quines són les obligacions concretes que, en el marc de la prestació del servei de referència, vinculen la prestació del servei de televisió digital local tant pel que fa als subjectes públics com als privats.

A efectes sistemàtics, cal dividir aquestes obligacions en tres grans àmbits.

2.1. Obligacions derivades de l'ordenament jurídic vigent

a) Programació mínima / producció pròpia / programació original. La LCA no estableix obligacions específiques en matèria de percentatges de producció pròpia i/o programació original que resultin vinculants per als subjectes que aquí ens ocupen. L'única obligació que la LCA estableix de forma expressa és la relativa a la difusió d'una programació mínima de quatre hores diàries i trenta-dues setmanals. Això no obstant, cal tenir en compte, d'una banda, l'existència d'un norma bàsica estatal aplicable en aquesta matèria: parlem de la disposició addicional trentena de la Llei de l'Estat 62/2003, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social. Segons aquest precepte, el qual amplia i concreta les obligacions previstes en aquest sentit pel legislador autonòmic, els prestadors del servei de televisió digital local estan obligats a emetre la programació mínima esmentada i, a més, aquesta programació ha de ser original i difosa en les franges horàries que preveu la lletra c de l'apartat 2 de la disposició esmentada. D'altra banda, cal tenir igualment present el fet que aquestes previsions són recollides en el marc dels instruments de fixació de les bases ordenadores de la prestació del servei, tant pel que fa als subjectes públics com als privats. En conseqüència, els prestadors del servei que aquí ens ocupa són subjectes a l'obligació d'emetre, d'acord amb les condicions establertes, un nombre mínim de continguts susceptibles de ser enquadrats dins de la definició *programació original* i a respectar igualment tot un seguit de franges horàries.

b) Emissió en cadena. Ja hem vist anteriorment com la LTL estableix la prohibició de la formació d'una cadena i de l'emissió en cadena, tot definint totes dues situacions sobre la base d'un seguit de criteris. És clar, doncs, que, en primer lloc, els prestadors del servei de televisió digital local es troben sotmesos a la prohibició de formació d'una cadena en els termes que preveu l'apartat 2 de l'article 7 LTL i la mateixa legislació catalana. Ara bé, d'altra banda, pel que fa a la prohibició de la cadena vinculada a l'emissió de continguts a la qual s'ha fet referència abans, ja

hem vist com el seu establiment en el marc de la normativa bàsica estatal anava acompanyat de l'habilitació en favor de l'òrgan competent de la comunitat autònoma corresponent per autoritzar emissions coincidents en un percentatge superior al límit legal del 25%, sempre que fossin fruit d'un esforç cooperatiu de sindicació de continguts. Així mateix, aquesta previsió ha estat recollida tant per la LCA (lletra *f* de l'apartat 3 de l'article 33 i lletra *f* de l'apartat 2 de l'article 53) com per les bases ordenadores de la prestació del servei corresponents. D'altra banda, cal no oblidar que sens perjudici dels límits referits fins ara, la disposició addicional trentena de la Llei de l'Estat 62/2003, de 30 de desembre, estableix un límit afegit que actuarà de forma general i que cal entendre vinculant per a les comunitats autònomes. Es tracta del límit relatiu a la impossibilitat de difondre continguts de manera simultània durant un temps superior a les cinc hores diàries i, en qualsevol cas, vint-i-cinc setmanals. Concretament, cal entendre que aquest criteri resulta vinculant fins i tot en aquells casos en què, d'acord amb el que s'exposarà aquí, els prestadors emeten continguts sota la consideració de programació sindicada.

2.2. Obligacions derivades dels compromisos adquirits, si s'escauen, en l'oferta presentada en el marc del procediment d'adjudicació

Com és sabut, els compromisos que consten en el marc de l'oferta presentada pel licitador que finalment esdevé l'adjudicatari del títol corresponent, de forma particular aquells que han estat objecte de valoració en el si del concurs, s'incorporen al conjunt de normes i límits que regeixen la futura prestació del servei. Cal fer referència a les obligacions que dins d'aquest àmbit poden incidir en la matèria que ens ocupa.

a) Percentatges de sindicació de continguts

En el marc de les ofertes presentades pels licitadors que finalment han esdevingut adjudicataris –particularment en l'àmbit de la gestió privada del servei– s'observa, en alguns casos, el compromís relatiu a l'emissió de continguts fruit d'una activitat de sindicació en un percentatge determinat de la programació. Sens perjudici de

l'obligació legal de programació mínima original, aquest percentatge esdevé, com a conseqüència d'incloure'l en l'oferta corresponent, una obligació derivada del títol habilitant. Això succeeix tant en relació als supòsits en què aquesta programació sindicada representa una proporció inferior al 25% com en aquells en què la supera. Pel que fa a aquests darrers, cal entendre que el Consell, en la mesura que en el seu moment va emetre l'informe vinculant corresponent relatiu a l'adjudicació de la concessió a favor de l'adjudicatari, accepta i autoritza el percentatge de programació sindicada contingut en el projecte presentat, als efectes d'allò que preveu en aquest sentit la normativa bàsica estatal i autonòmica. En qualsevol cas, resta en mans del Consell la potestat de verificar que ens trobem efectivament davant de supòsits de sindicació de continguts, sobre la base dels criteris i paràmetres que s'assenyalaran després.

b) Programació mínima / producció pròpia / programació original

De la mateixa manera que s'acaba d'assenyalar en l'apartat anterior amb relació a la sindicació de continguts, és possible que en el marc de l'oferta presentada pels subjectes que finalment han esdevingut adjudicataris, i respectant sempre els requeriments i els mínims que estableix la normativa vigent, aquests hagin assumit, a través del projecte presentat, tot un seguit de compromisos en matèria de programació mínima, programació original i, més àmpliament, pel que fa al percentatge de producció pròpia que conformarà els seus continguts. És evident que aquests compromisos conformen el règim al qual se sotmet la prestació del servei per part de l'operador corresponent.

2.3. Obligacions derivades de les decisions adoptades pel Consell com a autoritat de regulació

Producció pròpia / sindicació de continguts / programació original

Tal com s'ha apuntat abans, i d'acord amb la normativa vigent aplicable, el Consell de l'Audiovisual de Catalunya té conferida la potestat –i fins i tot podríem dir que

l'obligació— de pronunciar-se entorn de dos grans aspectes definidors del règim de la prestació del servei de televisió digital local públic i privat.

En primer lloc, correspon al Consell autoritzar les emissions en cadena, entenent com a tals els supòsits de coincidència pel que fa als continguts emesos en un percentatge superior al 25% legalment establert. Cal insistir, però, en el fet que aquestes emissions només poden ser autoritzades en aquells supòsits que responguin a una estratègia de sindicació de continguts. Aquest darrer és un límit clarament establert pel legislador i que és imprescindible respectar. Així mateix, cal no oblidar que aquesta autorització del Consell pot produir-se de forma expressa, amb posterioritat a l'adjudicació dels títols habilitants, o bé de forma implícita, com ja s'ha dit, en aquells supòsits en què el percentatge sindicació de continguts es fes constar de forma clara en el marc de l'oferta d'aquells qui finalment han esdevingut adjudicatari. En qualsevol dels dos casos, és evident que als efectes d'exercir les competències corresponents, d'autorització en el primer cas i de control en el segon, el Consell ha de clarificar amb precisió quin és el concepte de sindicació de continguts de què es parteix.

La sindicació de continguts requereix participar en un esforç cooperatiu i a la vegada conservar de manera efectiva el control editorial sobre els continguts emesos per part del prestador corresponent. El Consell entendrà la concurrència d'aquest concepte quan ens trobem davant d'un conjunt de prestadors del servei de televisió que han sumat els seus esforços per tal de produir tot un seguit de continguts, els quals, de forma individual i en exercici de la responsabilitat editorial, són volguts com a propis. Hi ha sindicació de continguts, en definitiva, quan el prestador corresponent contribueix, de formes que *a priori* podem entendre com diverses, a elaborar tot un seguit de continguts els quals la plataforma corresponent posarà a la seva disposició per tal que els emeti. En qualsevol cas, només ens trobarem davant de supòsits de sindicació de continguts quan aquesta disponibilitat no suposi que el prestador corresponent assumeix compromisos que limiten el seu marge de llibertat editorial pel que fa als continguts concrets a difondre. En definitiva, en els casos de sindicació de continguts, l'estructura corresponent es troba al servei i a la disposició dels prestadors i no a l'inrevés.

Contràriament, i als efectes d'allò que estem tractant aquí, no existirà sindicació de continguts en aquells casos en què existeix una unitat d'acció, implícita o explícita, entre prestadors diversos, de tal forma que l'estratègia de definició dels continguts, així com, en definitiva, la decisió respecte a la difusió d'aquests continguts sigui adoptada per una instància o estructura superior als esmentats prestadors, la qual haurà de ser executada per part d'aquests darrers sobre la base de l'existència d'un vincle o compromís, implícit o explícit, en aquest sentit. Cal advertir, això no obstant, que si bé és cert que la distinció entre *sindicació de continguts* i *cadena* es basa principalment en el grau de respecte de la llibertat editorial dels prestadors per part de l'estructura de serveis corresponent, això no pot servir de cap forma per exceptuar la responsabilitat legal en relació amb els continguts difosos, que correspon, en qualsevol cas, als prestadors de serveis de comunicació audiovisual.

Dit tot l'anterior, i pel que fa als supòsits en què els prestadors integrats dins d'una determinada demarcació no haguessin establert en el seu moment el percentatge de sindicació de continguts corresponent, és clar que correspon al Consell de determinar-lo, en qualsevol cas sobre la base de la conceptuació acabada de dur a terme. Cal dir que aquesta tasca, és a dir, la determinació del percentatge corresponent, només podrà ser duta a terme demarcació per demarcació, a la vista de les característiques demogràfiques i de mercat, així com de les possibilitats que els prestadors de què es tracti s'incorporin dins d'una estructura que veritablement respongui a les característiques pròpies de la sindicació de continguts. Es tracta, doncs, d'una decisió que haurà de ser adoptada pel Consell abans de l'inici legal de l'activitat de prestació corresponent.

En segon lloc, cal que, sense sortir de la problemàtica general aquí tractada, el Consell abordi igualment una qüestió d'especial interès amb vista a la delimitació correcta i clara del règim de drets i obligacions al qual es troben sotmesos els prestadors del servei. Es tracta de determinar en quins supòsits i sobre la base de quins paràmetres un determinat percentatge de la programació emesa en el marc d'un esforç de sindicació de continguts, o fins i tot de cadena, pot ser imputat al còmput mínim de producció pròpia i/o programació original.

De manera prioritària, i a la vista del règim vigent aplicable a la prestació del servei de televisió local digital, cal determinar fins a quin punt la participació en la producció sindicada de continguts pot computar-se com a programació original del prestador corresponent.

Aquesta és una qüestió amb un cert grau de complexitat atès que, com hem vist, la normativa i les previsions aplicables estableixen els corresponents mínims en matèria de programació original a través de la fixació d'un cert nombre d'hores diàries i setmanals.

S'ha advertit anteriorment que el legislador bàsic estatal, a l'hora d'establir uns paràmetres conceptuals mínims amb vista a delimitar el concepte de *programació original*, n'excloïa els supòsits que consistissin en una mera reemissió de continguts. En aquest sentit, cal dur a terme en aquest moment una argumentació que sigui coherent amb la resta de conceptes perfilats fins ara.

Concretament, i en primer lloc, si hem sostingut que l'emissió de continguts com a conseqüència d'un esforç de sindicació no consisteix en la mera difusió de quelcom subministrat per part d'un tercer, sinó que és fruit d'una decisió editorial compartida, sembla evident que el fet que els prestadors corresponents emetin continguts en el marc d'una xarxa de sindicació no es pot considerar, malgrat la més que possible coincidència, una activitat de *mera reemissió* i, per tant, aliena al concepte de *programació original*. Dit d'una altra manera, l'emissió de continguts sobre la base d'un criteri editorial propi i com a conseqüència de la participació corresponent (sigui quin sigui el format) en el procés de concebre'ls i elaborar-los entra dins del concepte legal actualment vigent i aplicable de *programació original*. Qualsevol altra conclusió, cal insistir-hi, no seria coherent amb la interpretació duta a terme fins ara.

Dit això, també cal advertir que la interpretació anterior no podria cobrir, de la mateixa forma, aquells supòsits en què la programació original sigui objecte de les reemissions corresponents del prestador mateix. Atribuir aquest caràcter de programació original a qualsevol reemissió de programes als quals inicialment calia

atribuir aquesta condició només podria ser el fruit d'una interpretació desproporcionada de la norma, així com completament allunyada de la seva finalitat. Malgrat tot, el Consell és conscient que la difusió d'un mateix contingut en finestres horàries diferents pot comportar, en determinats supòsits, un efecte beneficiós tant pel que fa a la persona espectadora (a la qual se li ofereixen possibilitats diverses de gaudir d'un mateix contingut) com al prestador corresponent (en la mesura en què la possibilitat d'oferir un contingut d'especial qualitat i interès en franges horàries diferents li permet consolidar la seva audiència). En conseqüència, el Consell pot establir un criteri d'imputació d'un percentatge del temps de redifusió d'un determinat contingut en el còmput corresponent a la programació original (i/o fins i tot a la producció pròpia) mínima (en aquest sentit, un percentatge corresponent al 25% del total de l'emissió semblaria proporcionat), encara que segurament convé establir tot un seguit de límits tant des del punt de vista del període de redifusió (en un temps màxim d'una setmana) com pel que fa al nombre de repeticions de l'emissió del contingut en qüestió (un màxim de tres).

Per contra, aquells supòsits en què l'emissió simultània o coincident de continguts sigui el mer resultat de la integració del prestador corresponent en una cadena no sindicada, en els termes en què això ja ha estat conceptuat, aquesta activitat no podrà ser mai encabida o computada en el marc de les obligacions legals en matèria de programació original mínima, atès que en aquest cas concorrerien elements suficients per considerar que l'activitat del prestador corresponent sí que consistiria en una mera reemissió de continguts ja difosos o que s'estiguessin difonent per un altre mitjà.

Finalment, cal afegir que, com s'ha dit, és possible que en el marc de la fase de licitació, i com a conseqüència de l'adjudicació corresponent, els prestadors (sobretot en aquest cas, prestadors privats) hagin assumit determinats compromisos en matèria de producció pròpia, els quals els seran exigibles no ja per imperatiu legal, sinó com a obligació derivada del règim concessional corresponent. En aquest context, i sens perjudici dels termes en què la LCA defineix el concepte de *producció pròpia*, resulta pertinent plantejar la possibilitat

que determinats esforços de coproducció (en el sentit ampli del terme) puguin ser inclosos i computats en el marc de l'obligació esmentada.

En primer lloc, el Consell podrà entendre que la quota de participació, sigui quina sigui la modalitat (continguts disponibles per emetre'ls, prestació econòmica, facilitació de determinades infraestructures, capacitats i recursos, etc.), del prestador corresponent en l'elaboració de la programació emesa i originada en el marc d'una estructura de sindicació de continguts, es tradueixi en un percentatge aplicable als còmputos que esdevinguin exigibles com a conseqüència dels compromisos corresponents que l'adjudicatari ha assumit durant la fase de licitació, pel que fa, insistim, a la producció pròpia.

D'altra banda, en els supòsits en què un determinat prestador s'integri dins d'una estructura que, sense respondre als paràmetres propis de la sindicació de continguts, mantingui una unitat d'acció que es tradueixi en l'emissió coincident de determinats continguts (naturalment, en aquests casos sempre per sota del límit del 25%) i existeixi un cert grau de contribució del prestador en la producció d'aquests continguts, el Consell també podrà imputar el percentatge de participació en la producció corresponent, en relació amb el còmput en matèria de producció pròpia, en els casos en què això sigui necessari.

3. Conclusions

1. Els prestadors del servei de televisió digital local tenen l'obligació d'emetre una programació mínima de quatre hores diàries i trenta-dues setmanals, amb la condició afegida que aquesta programació ha de tenir, a més, caràcter original, sens perjudici dels compromisos adquirits en el marc del procediment d'adjudicació.

2. Els prestadors del servei de televisió digital local tenen l'obligació de respectar el límit legal del 25% pel que fa a la programació en cadena, sens perjudici dels compromisos adquirits en el marc del procediment d'adjudicació.

3. Els prestadors del servei de televisió digital local poden ultrapassar el límit legal del 25% esmentat en aquells casos en què la programació corresponent respongui al concepte i les característiques de la sindicació de continguts i hagi estat objecte d'autorització implícita (en el marc de l'informe vinculant corresponent) o explícita per part del Consell. En aquest darrer cas, correspon al Consell emetre l'autorització corresponent d'acord amb els criteris fixats en el marc de cadascuna de les demarcacions, i a partir de factors com ara el nombre de prestadors, la població a servir o les estructures de sindicació preexistents en el territori.

4. L'emissió, per part d'un prestador, de determinats continguts com a conseqüència d'haver-se integrat en una estructura de sindicació, no ha d'impedir considerar el còmput íntegre d'aquests continguts dins del percentatge d'hores de programació original que estableix la normativa vigent. Igualment, el Consell podrà establir un criteri d'imputació, en el còmput esmentat, d'un percentatge del temps de redifusió d'un determinat contingut. Així mateix, la contribució dels prestadors del servei de televisió digital local tant pel que fa a estructures o plataformes de sindicació com fins i tot, en alguns casos, a cadenes pròpiament dites, podrà ser objecte de còmput proporcional en relació amb hipotètics compromisos adquirits sobre percentatges de producció pròpia dins de la programació.

Barcelona, 14 de març de 2007

**Vot particular que presenta el conseller Jaume Serrats i Ollé,
vicepresident del Consell, amb què discrepa de l'Acord 83/2007 adoptat
pel Ple del Consell de l'Audiovisual de Catalunya en la sessió del 14 de
març de 2007**

Aquest vot particular expressa la meua discrepància en relació amb determinades parts del document "Criteris d'interpretació de les obligacions que integren el règim dels prestadors del servei de televisió digital terrestre d'àmbit

local en matèria de programació original, producció pròpia, emissió en cadena i sindicació de continguts” aprovat per l'Acord 83/2007 de la sessió del Ple del 14 de març de 2007.

Cal dir, d'entrada, que aquest conseller comparteix amb la resta dels membres del Ple la necessitat que els operadors de televisió local disposin d'un document del Consell de l'Audiovisual que fixi els criteris sobre les matèries esmentades. Serà un instrument que donarà seguretat jurídica a l'activitat programadora de les diverses televisions. I reitero el meu suport al desenvolupament de la figura de la sindicació de continguts, basada en continguts de proximitat produïts mitjançant la cooperació lliure entre diversos operadors.

Però hauria preferit que l'elaboració d'aquest document s'hagués iniciat amb una consulta prèvia als operadors locals de televisió i no amb un text ja aprovat pel Ple. Aquesta forma de tramitació m'obliga a expressar aquí les discrepàncies sobre alguns dels passatges del seu contingut, amb la confiança que la redacció final assolirà una interpretació de la normativa vigent, redactada amb un llenguatge entenedor, que respecti els quatre criteris bàsics que van inspirar el marc regulador aplicable al concurs d'adjudicacions de la TDT local privada i que són:

“[...] el concepte de televisió local de proximitat; la creació de grups audiovisuals a Catalunya; l'afavoriment de la migració de les actuals ofertes analògiques cap a la tecnologia digital; i finalment, la garantia del pluralisme en el conjunt de l'oferta de cada demarcació i, més en general, en el resultat global del procés”.

Aquestes són les discrepàncies

Programacions comunes en emissió simultània.

El document aprovat pel Consell estableix:

“Així mateix, cal no oblidar, d'altra banda, que sens perjudici dels límits referits fins ara, la disposició addicional trentena de la Llei de l'Estat 62/2003, de 30 de desembre estableix un límit afegit que actuarà de forma general i que cal entendre vinculant per a les comunitats autònomes. Es tracta del límit relatiu a la impossibilitat de difondre continguts de manera simultània durant un temps superior a les cinc hores diàries i, en qualsevol cas, vint-i-cinc setmanals. Concretament, cal entendre que aquest criteri resulta vinculant fins i tot en aquells casos en què, d'acord amb el que s'exposarà aquí, els prestadors emeten continguts sota la consideració de programació sindicada”.

Aquest conseller discrepa de la negativa del document i creu que cal trobar interpretacions legals que permetin superar la limitació d'emissió simultània de programacions comunes que amb la interpretació del document equival pràcticament a una mitjana diària de només tres hores i trenta minuts. Entenc que aquesta limitació condicionarà de manera sensible la viabilitat econòmica de les televisions locals de titularitat privada i, per tant, afecta un dels criteris bàsics que van presidir l'adjudicació, quan diu:

“l'articulació dels licitadors en xarxes o grups empresarials que produeixen sinergies o que constitueixen plataformes de cooperació és un element important a considerar, en la mesura que introdueix en aquest procés garanties addicionals de sostenibilitat dels projectes, tenint en compte l'increment d'oferta que suposa la digitalització i el major nombre d'operadors que han de competir en el mercat audiovisual”

Aquest conseller considera que la interpretació que estableix el document és restrictiva i no s'adiu amb una exegesi àmplia de la normativa vigent.

L'article 7 de la Llei de l'Estat 41/1995, de 22 de desembre, de televisió local per ones terrestres (LTL), que es presenta sota el títol "Prohibición de emisión en cadena" estableix, en l'apartat 3, que: *"Se entenderá que emiten en cadena aquellas televisiones locales que emitan la misma programación durante más del 25 por 100 del tiempo total de emisión semanal, aunque sea en horario diferente"*. Per tant, queda clar que fins a un 25% d'emissió de programacions comunes no es produeix legalment una emissió en cadena; dit d'una altra manera: si ens situem en una programació diària de vint-i-quatre hores, dues o més televisions locals poden emetre programacions comunes fins a un màxim de sis hores sense que siguin considerades legalment emissió en cadena.

És el 2003, vuit anys després, que la Llei de l'Estat 62/2003, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social, inclou la disposició addicional trentena (DA 30) sota el títol: "Obligaciones de programación y limitaciones a la emisión en cadena de los servicios de televisión", que incorpora, pel que fa a la segona part del títol, una limitació de cinc hores diàries i vint-i-cinc setmanals a l'emissió simultània de programes comuns, però cal fer notar que aquesta limitació es refereix expressament a l'emissió en cadena no a la totalitat de la programació. Per tant, aquest conseller entén que dues o més televisions, si seguim amb l'exemple d'un dia sencer de programació, poden emetre programacions comunes en emissió simultània una mitjana diària de fins a un màxim de nou hores i trenta minuts, resultants de sumar al tram lliure de les sis hores la limitació de la mitjana de tres hores i trenta minuts en el tram que legalment es qualifica d'emissió en cadena.

D'altra banda, si ens apropem al tema a través de la normativa catalana, cal tenir en compte que l'apartat 5 del mateix article 7 LTL estableix: "La Comunidad Autónoma competente [...] podrá autorizar [...] emisiones en cadena en atención a características de proximidad territorial y de identidades sociales y culturales de dichos municipios."

I la Llei 22/2005, de 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya (LCA) permet, mitjançant la lletra e de l'apartat 3 de l'article 32, per als operadors públics, i la lletra e de l'apartat 2 de l'article 53, per als privats: “Un màxim del 25% de programació de televisió de proximitat en cadena”.

Per tant, el legislador català, de manera clara, faculta els operadors locals perquè, seguint l'exemple d'una programació diària de vint-i-quatre hores, en el tram que supera les sis hores que no són legalment cadena, és a dir, en les divuit hores restants, dues o més televisions, malgrat hagin utilitzat el tram lliure de les sis hores per emetre programacions comunes, puguin continuar emetent aquestes programacions comunes fins un màxim del 25% del tram de cadena, és a dir, quatre hores i trenta minuts –sempre que els seus continguts siguin qualificats de proximitat d'acord amb els criteris que estableixi el Consell–, de les quals fins a tres hores i trenta minuts es poden emetre en simultani.

Prohibició de la formació de cadena

El document aprovat pel Consell fa referència a la prohibició de la formació de cadenes:

“Concretament, l'article 7 (apartats 1, 2 i 3) conté les prohibicions relatives a emetre o formar part d'una cadena de televisió per part dels corresponents prestadors del servei de televisió local –d'àmbit públic o privat–, i estableix un seguit de criteris per tal d'entendre la concurrència de supòsits d'integració en una cadena o d'emissió en cadena.”

Referència que col·lideix amb el criteri bàsic assumit en l'adjudicació de la TDT local privada, que propugna:

“[...] enfortir el sector industrial audiovisual a Catalunya per tal d'aconseguir grups o xarxes audiovisuals amb una dimensió que les doti de capacitat d'invertir en els diferents sectors que abasta la producció audiovisual.

En aquest sentit, la televisió local ha de poder assentar-se sobre els grups o xarxes audiovisuals a Catalunya per competir amb les altres ofertes audiovisuals que s'ofereixen a Catalunya”.

De fet, com a conseqüència del concurs, s'han adjudicat concessions de TDT a diversos grups empresarials que són titulars de programes en més d'una demarcació.

Aquesta contradicció només s'explica si deduïm que la redacció del document no ha tingut en compte una interpretació sistemàtica de tota la normativa vigent i, per tant, també de la Llei de l'Estat 10/2005, de 14 de juny, de mesures urgents per a l'impuls de la televisió digital terrestre, de liberalització del cable i de foment del pluralisme (LMUTDL), l'article 3 de la qual modifica Llei 41/1995 esmentada en el sentit que: “Cap persona física o jurídica pot ser titular de més d'una concessió en cada demarcació”, qüestió que fa possible ser titular de diverses concessions del servei de televisió local sempre que pertanyin a demarcacions diferents. Així ho va preveure el concurs de la TDT, ja que d'altra manera hagués estat il·legal i hauria pogut donar lloc a possibles impugnacions dels licitadors.

Programació original

La DA 30 esmentada imposa a tots els operadors de televisió inclosos en la LTL l'obligació “de emitir programas televisivos originales durante un mínimo de cuatro horas diarias y treinta y dos semanales” i estableix unes franges horàries determinades. Precisa que “no se considerarán programas originales aquellos que consistan en la mera reemisión de programas televisivos cuya difusión se haya realizado o se esté realizando por otro medio”. I afegeix que “cuatro de las horas de emisión de los programas originales han de corresponder a contenidos relacionados con el ámbito territorial de cobertura del servicio de difusión por el que tengan atribuida la licencia”. És a dir, la programació original impedeix l'emissió de programacions comunes.

A més, la legislació espanyola imposa a l'emissió de programes originals continguts de proximitat, que com és notori a Catalunya són l'element que identifica la televisió local, fins al punt que la lletra *h* de l'article 1 de la mateixa LCA presenta com a sinònims “el servei de televisió local o de proximitat” i el defineix com “una programació dirigida a satisfer les necessitats d'informació, de comunicació i de participació social de les comunitats locals compreses en la demarcació específica de què es tracti.”

D'altra banda, la proximitat constitueix un dels quatre criteris bàsics que van inspirar el marc regulador aplicable al concurs d'adjudicacions de la TDT local privada:

“El tret característic de la televisió de proximitat és la recerca de la immediatesa, de la proximitat (tant en sentit físic com simbòlic); en definitiva, el que caracteritza i diferencia la televisió de proximitat és la importància que assoleix la «petita territorialitat» del seu àmbit d'actuació, davant les pretensions més «universalistes» de les altres televisions que encara que emetin per a una zona territorial reduïda, només ho fan amb continguts «d'importació»”.

En conseqüència, a parer d'aquest conseller, una interpretació raonable de la DA 30, que és llei bàsica, ha d'estar dirigida a promoure continguts de proximitat i a evitar programacions comunes en el temps fixat per a la programació original. D'aquí que em sorprèn que es vulgui rebaixar l'abast d'aquesta programació original mitjançant missatges com el que conté el document aprovat:

“Cal tenir present que allò que en principi exclouria la norma bàsica estatal és la reemissió de continguts emesos per part de tercers, però no els continguts ja emesos pel mateix prestador.”

El que ens porta a deduir que si un operador emet al migdia una programació original de dues hores i la reemet la mateixa nit ja està complint amb el mínim de les quatre hores diàries.

O els dos paràgrafs següents, que expressen idèntica interpretació de considerar programació original un contingut que s'està emetent o ja l'han emès altres operadors locals, vulnerant la disposició de la DA 30 i a més reduint l'emissió de continguts de proximitat dins de cada àmbit de cobertura on l'operador ha obtingut la seva concessió, ja que en ser una programació compartida difícilment podrà tenir els elements de proximitat que correspondrien a un contingut pensat, elaborat i dirigit a satisfer les necessitats d'informació, de comunicació i de participació social de la comunitat local respectiva.

“[...] l'emissió de continguts sobre la base d'un criteri editorial propi i com a conseqüència de la participació corresponent (sigui quin sigui el format) en el procés de concebre'l i elaborar-lo entra dins del concepte legal actualment vigent i aplicable de *programació original*. Qualsevol altra conclusió, cal insistir-hi, no seria coherent amb la interpretació duta a terme fins ara.”

“L'emissió, per part d'un prestador, de determinats continguts com a conseqüència d'haver-se integrat en una estructura de sindicació no ha d'impedir considerar el còmput íntegre d'aquests continguts dins del percentatge d'hores de programació original que estableix la normativa vigent.”

A més, aquestes interpretacions contradiuen la Resolució Pre/2804/2005, de 27 de setembre, del Departament de la Presidència de la Generalitat, per la qual s'estableix el procediment de concessió de programes de televisió digital local als municipis de Catalunya, quan l'article 9, sobre drets i obligacions, manifesta: “la possibilitat de sindicat continguts no pot servir per eludir, en cap cas,

l'obligació d'emetre programes televisius originals durant un mínim de 4 hores diàries i 32 setmanals”.

En virtut de tots aquests raonaments que configuren la discrepància, el conseller que signa considera que el Consell ha aprovat el document esmentat, tot i ser amb una redacció inicial, de manera precipitada sense la necessària cura per fer-lo compatible amb els criteris bàsics que van inspirar el marc regulador aplicable al concurs d'adjudicacions de la TDT local privada, i observa, d'altra banda, que el contingut d'aquest document necessita una millor ordenació que aclareixi conceptes, concreti criteris i resolgui dubtes, objectius que aquest conseller està plenament segur que s'aconseguiran en el document final.

És per tot això, que el conseller senyor Jaume Serrats i Ollé, vicepresident del Consell de l'Audiovisual de Catalunya, presenta el seu vot particular que discrepa de l'acord majoritari i demana que s'incorpori al text aprovat, tal com estableix l'apartat 3 de l'article 27 de la Llei de l'Estat 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

Barcelona, 14 de març de 2007