



**COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
MERCADOS Y LA COMPETENCIA**



**INFORME SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LOS SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL EN LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN Y SOBRE LA PROPUESTA DE ORDEN POR LA QUE SE REGULAN LOS PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL.**

**3 de julio de 2014**

## Índice

I.	Antecedentes.....	3
II.	Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.....	3
III.	Contenido de las normas sometidas a informe.....	4
IV.	Consideraciones generales.....	4
V.	Consideraciones particulares.....	5
VI.	Observaciones desde el punto de vista del derecho de la Competencia.....	7

## **INFORME SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LOS SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL EN LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN Y SOBRE LA PROPUESTA DE ORDEN POR LA QUE SE REGULAN LOS PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL.**

---

El Consejo, en Sala de Supervisión Regulatoria, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), en su reunión de 3 de julio de 2014, ha aprobado el presente informe, relativo al proyecto de Decreto por el que se regulan los servicios de comunicación audiovisual en la Comunidad de Castilla y León y a la propuesta de Orden por la que se regulan los procedimientos en materia de servicios de comunicación audiovisual.

### **I. ANTECEDENTES.**

Con fecha 21 de febrero de 2014 tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el escrito de la Dirección General de Telecomunicaciones de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, de la Junta de Castilla y León por el que se remitían, para su informe por esta Comisión, el proyecto de Decreto por el que se regulan los servicios de comunicación audiovisual en la Comunidad de Castilla y León y la propuesta de Orden por la que se regulan los procedimientos en materia de servicios de comunicación audiovisual.

### **II. COMPETENCIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA.**

Este informe se aprueba en ejercicio de las competencias consultivas de la CNMC en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en los sectores sometidos a su supervisión, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 5.2.a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC.

Asimismo, el artículo 9 de la Ley CNMC dispone que este organismo “supervisará y controlará el correcto funcionamiento del mercado de comunicación audiovisual”. Y en particular, ejercerá las funciones allí designadas relativas al cumplimiento y supervisión de determinadas obligaciones señaladas en la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (LGCA).

Por tanto, el presente informe se emite al amparo de las mencionadas competencias de asesoramiento que ostenta esta Comisión, teniendo por objeto el análisis de las cuestiones relativas al sector audiovisual en relación con el correcto funcionamiento del mercado de la comunicación audiovisual y teniendo en cuenta la normativa básica estatal sobre esta materia, la LGCA.

### **III. CONTENIDO DE LAS NORMAS SOMETIDAS A INFORME.**

El proyecto de Decreto y la propuesta de Orden analizados tienen como objeto la regulación del ejercicio de las competencias que, como Autoridad Audiovisual, corresponden a la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en relación con la prestación de los servicios de comunicación audiovisual en su ámbito territorial (de titularidad privada, servicios de comunicación audiovisual sin ánimo de lucro y prestadores públicos), así como la creación y regulación del Registro autonómico de prestadores de servicios de comunicación audiovisual y los distintos procedimientos en materia de servicios de comunicación audiovisual.

### **IV. CONSIDERACIONES GENERALES.**

Según el artículo 149.1.27 de la Constitución Española, el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.

De conformidad con esta previsión la LGCA regula la comunicación audiovisual de cobertura estatal y establece las normas básicas en materia audiovisual sin perjuicio de las competencias reservadas a las Comunidades Autónomas y a los Entes Locales en sus respectivos ámbitos (artículo 1).

Así, corresponde a cada Comunidad Autónoma, bajo el prisma del carácter básico que la LGCA ostenta, la determinación en su respectivo ámbito competencial de las cuestiones relativas a la supervisión, control y, en su caso, la potestad sancionadora en relación con los servicios de comunicación audiovisual cuyo ámbito de cobertura, cualquiera que sea el medio de transmisión empleado, no sobrepase sus respectivos límites territoriales. También son competentes en relación con los servicios audiovisuales cuya prestación se realice directamente por ellas o por entidades a las que hayan conferido su gestión dentro del correspondiente ámbito autonómico (artículo 56 de la LGCA).

En su respectivo ámbito competencial también son competentes en aquellas cuestiones relativas al procedimiento de notificación que los prestadores audiovisuales deben cumplir para poder prestar el servicio en dicha Comunidad y a los procedimientos relativos al otorgamiento de licencias (artículos 22 y 23 LGCA), así como la creación y configuración del correspondiente Registro Audiovisual Autonómico (artículo 33 LGCA), o a la configuración de los servicios públicos de carácter autonómico o local (artículo 40 LGCA).

En este sentido, la Comunidad Autónoma de Castilla y León, siguiendo estas previsiones, mediante el proyecto de Decreto y la propuesta de Orden analizados, viene a implementar el procedimiento de notificación y/o habilitación que las entidades audiovisuales interesadas en prestar dichos servicios en el ámbito de esta Comunidad deberán cumplimentar, crea y configura el Registro de Prestadores de Servicios de Comunicación Audiovisual

de Castilla y León y regula otros aspectos del sector audiovisual, como los relativos al otorgamiento de licencias y sus negocios jurídicos, o los prestadores públicos autonómicos y locales, además de las actuaciones referentes a la inspección y al régimen sancionador.

## V. CONSIDERACIONES PARTICULARES.

En relación con la solicitud de informe remitida, a continuación se formulan algunas observaciones particulares sobre los artículos de las normas sometidas a informe:

### Artículo 2 del proyecto de Decreto. **Ámbito de aplicación.**

*1. Los servicios de comunicación audiovisual comprendidos en el ámbito de aplicación del presente decreto son aquellos cuyo ámbito territorial de cobertura no sea superior al de la Comunidad de Castilla y León, sin perjuicio de la superación de este derivada de los desbordamientos naturales de la señal y con independencia de la tecnología de difusión que utilicen.*

*2. Asimismo estarán comprendidos los servicios públicos de comunicación audiovisual prestados sin ocupación del espectro radioeléctrico mediante tecnologías que no sea posible acotar a límites geográficos concretos.*

*3. Quedan excluidos del ámbito de aplicación de este decreto los supuestos contemplados en el apartado 2 del artículo 3 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.*

A juicio de esta Comisión se aprecia en el apartado segundo del artículo 2 del proyecto de Decreto, relativo al ámbito de aplicación, una posible vulneración de la normativa básica estatal de carácter audiovisual, la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

Así, en este apartado se determina que

*“Asimismo estarán comprendidos los servicios públicos de comunicación audiovisual prestados sin ocupación del espectro radioeléctrico mediante tecnologías que no sea posible acotar a límites geográficos concretos.”*

A este respecto se ha de indicar que el artículo 56 de la LGCA acota las competencias de la Comunidades Autónomas a “los servicios de comunicación audiovisual cuyo ámbito de cobertura, **cualquiera que sea el medio de transmisión empleado**, no sobrepase sus respectivos límites territoriales”. Y que “también serán competentes en relación con los servicios audiovisuales cuya prestación se realice directamente por ellas o por entidades a las que hayan conferido su gestión **dentro del correspondiente ámbito autonómico.**”

Por otra parte, según el artículo 2.3 de la LGCA se considera servicio de comunicación audiovisual de cobertura estatal y, por tanto, sujeto a la competencia de carácter estatal, los siguientes:

- “a) El servicio público de comunicación audiovisual cuya reserva para la gestión directa haya sido acordada por el Estado.
- b) El servicio de comunicación audiovisual cuya licencia haya sido otorgada por el Estado.
- c) El servicio de comunicación audiovisual que se presta para el público de más de una Comunidad Autónoma.

Sin embargo, no será considerado de cobertura estatal en los supuestos de desbordamientos naturales de la señal en la emisión para el territorio en el cual se ha habilitado la prestación del servicio.”

De la interpretación conjunta de estos dos artículos, se deduce que el uso de tecnologías que no sean capaces de acotar los límites geográficos concretos no es motivo suficiente para que los servicios públicos de comunicación audiovisual prestados por la Comunidad Autónoma que no ocupen espectro radioeléctrico y, a su vez, tengan un ámbito de cobertura superior al de la Comunidad Autónoma, queden fuera de la competencia de los organismos estatales con funciones en la materia audiovisual.

Además, cuando estos servicios públicos sí ocupan espacio radioeléctrico y su ámbito de cobertura es superior al autonómico, se consideran sujetos a la competencia estatal, contemplándose únicamente como excepción los supuestos de desbordamientos naturales de la señal en la emisión para el territorio en el cual se ha habilitado la prestación del servicio (apartado primero del artículo 2 del proyecto de Decreto en concordancia con el artículo 2.3 “in fine” de la LGCA).

En definitiva, no se debería hacer una distinción de los servicios públicos de carácter autonómico o local, en función de la tecnología utilizada en sus sistemas de distribución, para excluirlos de la competencia estatal cuando éstos exceden del ámbito de cobertura autonómico.

En consecuencia, la previsión contemplada en apartado segundo del artículo 2 del proyecto de Decreto podría suponer una vulneración de la normativa básica estatal en aquellos casos en que la cobertura del servicio sea superior al ámbito de la Comunidad Autónoma y ésta se arrogue la competencia, tal como se prevé en la norma sometida a informe. Por tanto se recomienda la supresión de este apartado.

### **Artículo 21 del proyecto de Decreto. Obligaciones de los titulares de las licencias.**

Por lo que se refiere al resto del articulado de ambas normas, si bien no se aprecia una vulneración de la normativa básica del Estado de carácter audiovisual, ni tampoco conflictividad alguna sobre su adecuación al orden constitucional de distribución de competencias entre los organismos del Estado con funciones en la materia audiovisual y la Comunidad Autónoma, sí hay determinados aspectos que en aras de una mayor seguridad jurídica deberían ser revisados.

Así, en el artículo 21 del proyecto de Decreto se regulan las obligaciones de los titulares de licencias, cuando algunas de estas obligaciones allí previstas afectan no sólo a los titulares de licencias, sino a todos prestadores de servicios de comunicación audiovisual, según lo dispuesto en la LGCA, como por ejemplo todas aquellas que no se refieren a las características específicas técnicas del otorgamiento de las licencias, contempladas en las siguientes letras de ese artículo:

*a) Respetar los principios y cumplir las obligaciones establecidos en el Capítulo I de este decreto.*

*f) Conservar grabadas durante al menos seis meses todas las emisiones realizadas.*

*g) Facilitar el acceso a la documentación, instalaciones y equipos a la autoridad competente a los efectos de lo dispuesto en el Capítulo V.*

*m) A los efectos de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, el titular de una licencia está obligado a disponer de un sitio web donde figuren, con carácter público y continuamente actualizados, los siguientes datos:*

*1º.- El nombre del prestador del servicio o, en su caso, su denominación social, y el de sus accionistas.*

*2º.- Su dirección de establecimiento, correo electrónico y otros medios para establecer una comunicación directa y rápida.*

*3º.- Los datos relativos a la licencia y al órgano competente que la otorgó.*

*4º.- La identificación de los demás servicios vinculados al sector de la comunicación que controla o de los que es propietario/a.*

Tal como está redactado (“El titular de una licencia para prestar servicios de comunicación audiovisual está obligado a cumplir el contenido de la misma y en todo caso estará sujeto al cumplimiento de las siguientes obligaciones específicas”), se podría entender que los prestadores de naturaleza privada no están sujetos a las obligaciones indicadas. En consecuencia, se recomienda una redacción que no dé lugar a dudas de que estas obligaciones afectan, además de a los titulares de licencias, al resto de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual.

## **VI. OBSERVACIONES DESDE EL PUNTO DE LA MEJORA DE LA REGULACION ECONÓMICA.**

Además de las indicaciones realizadas, se considera oportuno hacer las siguientes observaciones adicionales en relación con el Proyecto de Decreto (PD) y la Propuesta de Orden (PO) aportados, sin perjuicio de que en algún

caso las carencias reseñadas provengan de la normativa estatal<sup>1</sup> más que de la propia normativa autonómica proyectada:

- 1. Excesiva subjetividad en los criterios de valoración para el otorgamiento de las licencias (art. 15 PD).** Para los operadores comerciales, en relación con la concesión ordinaria de la licencia, se aprecia una falta de criterios objetivables (por ejemplo, una posible oferta económica por la utilización no se contempla entre los criterios tenidos en cuenta) y de criterios realmente ligados a la prestación del servicio como podrían ser parámetros técnicos ligados a la calidad de las ofertas (por ejemplo, la realización de inversiones o la mejora de la calidad técnica, la rapidez del plazo para comenzar las emisiones, el número de horas comprometidas). Esto hace que, en la medida en que la licencia conlleva la concesión del uso privativo del dominio público radioeléctrico, la deseable competencia entre licitadores por su adjudicación se resienta así como que difícilmente se produzca una asignación eficiente de los recursos disponibles (espectro radioeléctrico en cuanto bien escaso).

Por otro lado, en dicho precepto parece producirse una mezcla de criterios y de principios, por cuanto algunos de los supuestos criterios de valoración recogidos (fomento de los valores culturales de la Comunidad, contribución a la pluralidad) ya se contemplan también como principios orientadores (arts. 4 PD).

Además, existen otros criterios (fomento del empleo) cuya relación directa con el objeto de la licencia es ciertamente difusa y para los que cabe plantearse otras vías de persecución alternativas a la de concesión de licencias de servicios audiovisuales.

- 2. Heterogeneidad de principios, derechos y valores (PD. Art. 4).** En línea con lo anterior, sin perjuicio de que se recojan los principios básicos derivados de la Ley estatal 7/2010, existe cierta confusión acerca de la naturaleza real y el grado de vinculación de algunos de los principios, valores y derechos adicionalmente reconocidos en los arts. 4 y 5 PD.

Cabe cuestionarse efectivamente acerca del grado de control que podría ejercer la Administración autonómica en cuanto a la exigencia de principios como la puesta en valor del patrimonio histórico y cultural o el

---

<sup>1</sup> Según establece el *Artículo 1. Objeto de la ley 7/2010 2010*, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual *“Esta Ley regula la comunicación audiovisual de cobertura estatal y establece las normas básicas en materia audiovisual sin perjuicio de las competencias reservadas a las Comunidades Autónomas y a los Entes Locales en sus respectivos ámbitos”*.

desarrollo de la sociedad de la información en la región. Cabe preguntarse si alguno de estos principios deberían tener este rango normativo (en la medida en que se deben considerar obligatorios en base al art. 21 PD) y si alguno de ellos debería formar parte del acervo propio de cada operador (por ejemplo, de un prestador público) pero no de la totalidad de posibles operadores prestadores del servicio (empresas privadas).

- 3. Vigencia, renovación y extinción de las licencias.** Sin perjuicio de su ajuste a la Ley 7/2010, se contemplan en el PD dos situaciones con evidentes restricciones a la competencia en relación con los operadores comerciales: el plazo de disfrute de la licencia es de 15 años y se produce una renovación indefinida por ese mismo plazo de forma automática. Por otro lado, la PO contempla en su art. 22.4 la disponibilidad de un plazo de doce meses, que podrá ser prorrogado, para el funcionamiento efectivo del servicio. Esta posibilidad parece excesiva y sujeta a excesiva discrecionalidad por lo que debiera restringirse a situaciones excepcionales previamente justificadas.

Por otro lado, al igual que en la Ley 7/2010, en el art. 15.2 PD solo se contempla acudir a un procedimiento de concesión de licencias verdaderamente competitivo cuando concurren los siguientes requisitos acumulativos: *que el espectro radioeléctrico esté agotado; que exista un tercero o terceros que pretendan la concesión de la licencia; que lo hayan solicitado con un plazo de antelación de al menos 24 meses respecto de la fecha de vencimiento y que el solicitante o los solicitantes cumplan los mismos requisitos que fueron tenidos en cuenta para la obtención de la licencia por parte del adjudicatario o adjudicatarios.*

En este supuesto, tanto la Ley estatal como la normativa autonómica señalan que deberá tenerse en cuenta en la convocatoria la *experiencia de los concurrentes, su solvencia y los medios con que cuenten para explotar la licencia.* Se trata de criterios que pueden suponer barreras de entrada de considerable envergadura para los posibles interesados y ventajas injustificadas para los incumbentes (por ejemplo, necesidad de igualar los requisitos exigidos en su momento, plazo de preaviso muy largo...) por lo que cabe replantearse su modificación bajo la óptica de los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima restricción competitiva o al menos una interpretación que favorezca la presencia de operadores interesados (por ejemplo, la experiencia puede modularse para hacerla muy flexible) y no lo contrario.

- 4. Diferencias de trato entre operadores públicos y privados:** el PD contempla diferentes situaciones regulatorias para tres tipos de operadores: los operadores que prestan servicios de comunicación audiovisual de titularidad privada, lo que prestan servicios de

comunicación audiovisual sin ánimo de lucro y los prestadores públicos del servicio.

En la medida en que para los últimos se contempla únicamente un sistema de habilitación sin concurrencia competitiva (ni siquiera de segundo grado, en caso de que existan operadores públicos múltiples y el espectro sea limitado), frente a un sistema de licencia para los otros dos tipos (que sí contempla al menos de segundo grado dicha concurrencia de operadores), se podrían estar atribuyendo ventajas competitivas en favor de los operadores públicos con efectos sobre el mantenimiento de la competencia efectiva en el mercado de servicios audiovisuales que cabría replantearse bajo la óptica de los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima restricción competitiva.

