



**ACUERDO POR EL QUE SE DA CONTESTACIÓN A LA
DENUNCIA DE UN PARTICULAR CONTRA LA
CORPORACIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN ESPAÑOLA
POR LA EMISIÓN DE OBRAS AUDIOVISUALES SIN
RESPETAR SU INTEGRIDAD.**

2 de octubre de 2014

ACUERDO POR EL QUE SE DA CONTESTACIÓN A LA DENUNCIA DE UN PARTICULAR CONTRA LA CORPORACIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN ESPAÑOLA POR LA EMISIÓN DE OBRAS AUDIOVISUALES SIN RESPETAR SU INTEGRIDAD.

El Consejo, en Sala de Supervisión Regulatoria, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), en su reunión de 2 de octubre de 2014, ha acordado dar la presente contestación a la denuncia formulada por D. Elio Quiroga Rodríguez contra la Corporación de Radio y Televisión Española (en adelante RTVE) por la emisión de obras audiovisuales sin respetar su integridad.

I. ANTECEDENTES.

Con fecha 11 de agosto de 2014 ha tenido entrada en el Registro de la CNMC un escrito de D. Elio Quiroga Rodríguez, por el que formula una denuncia contra RTVE por la emisión en sus canales de películas, series de televisión o documentales sin respetar la integridad de la obra, al insertarse digitalmente sobre este tipo de programas mensajes de autopromoción o por cortar los títulos de crédito de dicha obras.

Acompaña a su denuncia distintas respuestas de la Defensora del Espectador de RTVE a las mismas reclamaciones planteadas en la presente denuncia. Resumidamente, la Defensora del Telespectador de RTVE viene a decir que las decisiones sobre las emisiones de los títulos de crédito corresponde tomarlas a los responsables de la programación, constituyendo los títulos de crédito segmentos de muy larga duración sin contenido específico que suponen una interrupción brusca de la programación, por lo que una gran mayoría de espectadores agradecen poder continuar viendo la programación de televisión sin tener que esperar períodos “muertos” de varios minutos al finalizar un contenido.

En cuanto a las sobreimpresiones autopromocionales la Defensora del Espectador de RTVE argumenta que son fórmulas para anunciar la programación, que es práctica habitual de todos los medios de comunicación y que se intentan insertar de la forma menos invasiva posible.

Acompaña también a su denuncia la respuesta del Defensor del Pueblo sobre este asunto, de fecha 30 de abril de 2014, en la que no admite a trámite su queja y le recomienda que presente una denuncia ante el órgano competente.

Con fecha 19 de agosto de 2014 tiene entrada en el Registro de la CNMC documentación que se añade a la denuncia, consistente en la contestación por escrito del Presidente de RTVE, de fecha 8 de julio de 2014, a las preguntas presentadas por el denunciante sobre la misma cuestión ante la Comisión Parlamentaria de RTVE en el Congreso, y que fueron formuladas a través de Izquierda Unida. Las contestaciones coinciden básicamente con lo manifestado por la Defensora del Espectador de RTVE.

Finalmente, el denunciante solicita a la CNMC que inste a RTVE a cesar en las prácticas denunciadas o que proceda, en su caso, a sancionarla por vulnerar la legalidad vigente.

II. COMPETENCIA.

De conformidad con el artículo 9 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC

“La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia supervisará y controlará el correcto funcionamiento del mercado audiovisual.”

Y en el apartado sexto se prevé que, en particular, ejercerá la función de

“Controlar el cumplimiento de las obligaciones, las prohibiciones y los límites al ejercicio del derecho a realizar comunicaciones comerciales audiovisuales impuestos por los artículos 13 a 18 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo.”

En estos artículos se regula el derecho a realizar comunicaciones comerciales y autopromociones por parte de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual habiendo sido desarrollados por el Reglamento de desarrollo de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (LGCA), en lo relativo a la comunicación comercial televisiva, aprobado por Real Decreto 1624/2011, de 14 de noviembre.

Asimismo, en el artículo 9.1 de la LGCA se prevé que

“Cualquier persona física o jurídica puede solicitar a la autoridad audiovisual competente el control de la adecuación de los contenidos audiovisuales con el ordenamiento vigente o los códigos de autorregulación.”

Por otra parte, el artículo 5.2 de la Ley CNMC señala que esta Comisión actuará como órgano consultivo sobre cuestiones relativas al mantenimiento de la competencia efectiva y buen funcionamiento de los mercados y sectores económicos.

En consecuencia con lo indicado, la CNMC es el órgano competente, en cuanto autoridad reguladora, para conocer de la denuncia formulada por D. Elio Quiroga Rodríguez, al circunscribirse la misma al ámbito interpretativo y de aplicación de los artículos 13 a 18 de la LGCA y su normativa de desarrollo, ámbito sobre el que esta Comisión despliega sus funciones en el sector audiovisual.

III. MARCO JURÍDICO APLICABLE A LOS HECHOS DENUNCIADOS.

La LGCA dispone en su artículo 13.2 respecto a la autopromoción lo siguiente:

“Los prestadores del servicio de comunicación audiovisual tienen el derecho a emitir programas que informen sobre su programación o

anuncios de sus propios programas y los productos accesorios derivados directamente de dichos programas.

Estos programas y anuncios no se considerarán comunicación comercial a los efectos de esta Ley. No obstante, para la comunicación audiovisual televisiva, el tiempo dedicado a los anuncios publicitarios sobre sus propios programas y productos no podrá superar los 5 minutos por hora de reloj y sus contenidos estarán sujetos a las obligaciones y prohibiciones establecidas con carácter general para la publicidad comercial.”

De conformidad con lo preceptuado, si bien en el fondo la naturaleza material de las autopromociones es publicitaria, pues constituye publicidad de los propios programas del operador de televisión (autopublicidad), lo cierto es que a los efectos jurídicos de lo dispuesto en la LGCA las autopromociones, ya sean meramente informativas¹ o ya tengan un carácter promocional,² no se consideran comunicaciones comerciales audiovisuales, por lo que no se les aplica las disposiciones previstas para éstas con carácter general en la LGCA.

Únicamente se les impone un límite de duración por hora de reloj (para las autopromociones que no sean meramente informativas)³ y, por supuesto, están sometidas a las obligaciones y prohibiciones establecidas en la normativa general sobre publicidad, pero sólo en cuanto a su contenido.

Desde el punto de vista de la definición legal de comunicación comercial audiovisual, tampoco la autopromoción tiene encaje en ella, pues según el artículo 2.24 de la LGCA faltaría el requisito de la contraprestación a favor del prestador del servicio de comunicación audiovisual. Asimismo, el legislador quiso excluir la autopromoción del concepto de la comunicación comercial, dotándola de una definición propia y no incluyéndola en las distintas formas o especies de comunicación comercial, como puedan ser el mensaje publicitario, el patrocinio, la televenta o el emplazamiento de producto.⁴

¹ Programas o secciones de programas que informan sobre la programación a emitir, así como las sobreimpresiones de carácter objetivo que únicamente comunican la fecha y hora de emisión de determinados programas.

² Avances de programación que anuncian próximos programas a emitir mediante trailers u otras técnicas publicitarias o promocionales, así como sobreimpresiones sobre la programación de carácter publicitario o promocional que van más allá del carácter informativo.

³ Los artículos 4 y 5 del Reglamento de desarrollo de la LGCA determinan aquellas autopromociones relativas a la programación y de productos que computan en el límite de los 5 minutos por hora de reloj debido a su carácter promocional o publicitario. <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-19207>

⁴ Artículo 2.24 LGCA: «Comunicación comercial audiovisual. Las imágenes o sonidos destinados a promocionar, de manera directa o indirecta, los bienes, servicios o imagen de una persona física o jurídica dedicada a una actividad económica. Estas imágenes o sonidos acompañan a un programa o se incluyen en él a cambio de una contraprestación a favor del prestador del servicio. En todo caso son formas de comunicación comercial audiovisual: el mensaje publicitario televisivo o radiofónico, el patrocinio, la televenta y el emplazamiento de producto.»

Artículo 2.28 LGCA: «Autopromoción. La comunicación audiovisual que informa sobre la programación del prestador del servicio, sobre programas o paquetes de programación determinados o sobre los productos accesorios derivados directamente de ellos.»

Sentada esta premisa respecto a la autopromoción, y a fin de evitar que los telespectadores pudieran confundir la publicidad con el contenido editorial, el legislador incluyó los principios de identificación de la publicidad, así como el de separación de ésta respecto a la programación. También estableció el principio del respeto a la integridad de los programas. Todos estos principios vienen recogidos en diversos preceptos de la LGCA con la particularidad de que, para su observancia, únicamente hacen referencia a las comunicaciones comerciales y mensajes publicitarios, pero no a las autopromociones.

Así, en el artículo 6.5 se establece que:

“Todas las personas tienen el derecho a que la comunicación comercial esté claramente diferenciada del resto de contenidos audiovisuales, en los términos previstos por la normativa vigente.”

Según el artículo 13.1 de la LGCA:

“La publicidad televisiva y la televenta deberán ser fácilmente identificables como tales y distinguirse del contenido editorial.”

El artículo 14.2 de la LGCA dispone que:

“Tanto los mensajes publicitarios en televisión como la televenta deben estar claramente diferenciados de los programas mediante mecanismos acústicos y ópticos según los criterios generales establecidos por la autoridad audiovisual competente.”

Finalmente, el primer párrafo del artículo 14.4 de la LGCA señala que:

“Los mensajes publicitarios en televisión deben respetar la integridad del programa en el que se inserta y de las unidades que lo conforman”.

Asimismo, la Ley 8/2009, de 28 de agosto, de Financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española, a efectos de su aplicación, configura la autopromoción como algo distinto a la publicidad. En su artículo 7.3 dispone lo siguiente:

“No obstante lo dispuesto en el apartado 2 anterior, no tendrán la consideración de publicidad las actividades siguientes, las cuales, sin embargo, en caso de realizarse no darán lugar a la percepción de ninguna contraprestación económica:

- a) Las actividades de autopromoción, siempre que la duración máxima de los contenidos de autopromoción por hora de emisión no sea superior a la del resto de los operadores de televisión de ámbito geográfico nacional.”⁵*

⁵ El apartado 2 de este artículo determina que “A los efectos de la presente ley, se entiende por actividades de publicidad y televenta las definidas en los apartados c) y h) del artículo 3 de la Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva.” Las definiciones de publicidad y televenta han de entenderse referidas a los apartados 24 y 26 del artículo 2 de la LGCA, al haber sido derogada la Ley 25/1994 por esta última.

IV. VALORACIÓN DE LA DENUNCIA.

El objeto de la denuncia se circunscribe, en última instancia, a determinar si RTVE puede insertar mensajes de autopromoción en las emisiones de determinados programas de su parrilla, y también si está obligada a emitir los títulos de crédito de todas sus películas, series de televisión y documentales.

Tal como se ha visto en el apartado anterior, a los efectos jurídicos de aplicación de la LGCA, la normativa audiovisual no configura la autopromoción como una forma de publicidad o de comunicación comercial. Por otra parte, al no cumplirse el requisito de la onerosidad, no puede ser calificada como publicidad televisiva, por lo que no son de aplicación las normas específicas relativas a la publicidad en la LGCA, sino únicamente la normativa general sobre publicidad, es decir, la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad y la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, y sólo respecto a los contenidos de la autopromoción para enjuiciar si éstos, los contenidos pero no la forma, pudieran constituir algún tipo de acción ilícita o prohibida.

En consecuencia, no se pueden aplicar a los mensajes de autopromoción los mismos principios y limitaciones que a las comunicaciones comerciales en general. Expresamente, además, la LGCA aplica estos principios únicamente a las comunicaciones comerciales audiovisuales y no a la autopromoción. En esencia no le es aplicable a la autopromoción el principio de separación respecto a la programación, razón por la cual la ley permite realizar las inserciones relativas a la programación en el marco de la emisión de series, documentales o películas, las cuales tienen también una función informativa hacia el telespectador.

El Reglamento de desarrollo de la LGCA también se refiere a la admisión de los mensajes de autopromoción en el marco de los programas cuando, distinguiéndolas de los avances de programación, en el artículo 4 se indica que computan en el límite de 5 minutos por hora de reloj fijado en el artículo 13 de la LGCA:

“Las sobreimpresiones publicitarias o promocionales sobre la programación o próximos programas de cualquiera de los canales del mismo prestador del servicio que se van a emitir, que no se limiten a informar, aunque tan solo aparezcan en alguno de los ángulos de la pantalla, así como aquellas transparencias o sobreimpresiones, también de carácter publicitario o promocional, que redirijan a la página web del prestador del servicio de comunicación audiovisual.”

O cuando, en el artículo 7.1.c) se refiere a las sobreimpresiones sobre la programación, en este caso para excluirlas de cualquier cómputo de tiempo:

“Se excluyen del cómputo de tiempo, tanto del límite de 5 minutos dedicado a la autopromoción, como del límite de 12 minutos dedicado a mensajes publicitarios por hora de reloj:

c) Aquellas sobreimpresiones sobre la programación de cualquiera de los canales del mismo prestador del servicio no comprendidas en la letra b) del artículo 4.2, por ser de carácter meramente informativo.”

Tampoco hay que olvidar que la determinación de la línea editorial de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, es decir, la selección de los programas y sus contenidos y el modo en que éstos se presentan, así como la determinación de los horarios, forma parte de la libertad de expresión recogida en el artículo 20 de la Constitución Española, y su adopción corresponde exclusivamente al propio medio de comunicación.

Únicamente cabría imponer dos limitaciones a las inserciones de mensajes de autopromoción dentro de los programas. En primer lugar, no son admisibles aquellas inserciones de mensajes dentro de programas que promocionan productos accesorios derivados de programas de la cadena, pues en este caso se entiende que se cumple el requisito de la contraprestación hacia el prestador, es decir, la onerosidad propia de las comunicaciones comerciales.

En estas ocasiones la inserción de mensajes que promocionan estos productos se realiza con el objetivo de suministrar bienes o prestar servicios a cambio de una remuneración en favor del operador de televisión. No tienen una finalidad informativa hacia el telespectador, sino puramente publicitaria, y tampoco están enfocados hacia la programación que puede ver el telespectador, por lo que se considera que sí afecta a la integridad de los programas donde se insertan.

Y en segundo lugar, a pesar de que la LGCA únicamente se refiere a los mensajes publicitarios cuando establece el principio del respeto a la integridad de los programas, tampoco serían admisibles aquellas inserciones de mensajes de autopromoción que, ya sea por su tamaño, su duración o su forma de presentación intrusiva, desnaturaliza en gran medida el valor del programa en que se insertan. En este sentido, de las actuaciones de supervisión y control realizadas, no se aprecia que ocurra tal circunstancia en el caso denunciado.

En cuanto a la emisión de los títulos de crédito, así como la normativa audiovisual anterior, la Ley 25/1994, de 12 de julio –derogada expresamente por la LGCA- establecía que no se podían omitir los títulos de crédito en la emisión de los largometrajes cinematográficos⁶, esta obligación ha sido suprimida en la LGCA correspondiendo, en definitiva, la decisión de suprimirlos o no al prestador del servicio de comunicación audiovisual en cuanto responsable editorial de su programación.

Por otra parte, de lo dispuesto en la LGCA, o en la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, o en el Mandato-marco a la

⁶ El artículo 12.4 de la Ley 25/1994, de 12 de julio establecía lo siguiente: “Las obras audiovisuales, como largometrajes cinematográficos, cuya duración programada de transmisión sea superior a cuarenta y cinco minutos, podrán ser interrumpidas una vez por cada período completo de cuarenta y cinco minutos, autorizándose, además, otra interrupción si la duración total programada de la transmisión excede al menos en veinte minutos de dos o más de los períodos temporales iniciales citados. Estas interrupciones deberán respetar la integridad y el valor de la obra, de la que no podrán omitirse los títulos de crédito.

Se exceptúan de lo dispuesto en este apartado las series, seriales y emisiones de entretenimiento, a las cuales será de aplicación, en su caso, lo dispuesto en los restantes apartados de este artículo.”

Corporación RTVE aprobado por los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado, no se desprende que las inserciones de mensajes de autopromoción o la supresión de los títulos de crédito afecten o queden incluidas en las funciones de servicio público encomendadas a RTVE.

En conclusión, se considera que no hay elementos suficientes que justifiquen el inicio de medidas administrativas de carácter sancionador en relación con la denuncia planteada, al no apreciarse que las actuaciones realizadas por RTVE vulneren lo dispuesto en la LGCA, por lo que se procede al archivo de las actuaciones.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual y notifíquese al interesado.

