

**VOTO PARTICULAR DE LAS CONSEJERAS AMALIA RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, MARÍA LUISA SUERO Y PILAR TÁVORA Y DEL CONSEJERO JOAQUÍN DURÁN EN EL PUNTO NÚMERO 10 DEL ORDEN DEL DÍA DE LA SESIÓN DEL PLENO DEL CAA, CELEBRADA EL 28/04/2020, RESPECTO A LA RECIENTE APROBACIÓN DEL DECRETO-LEY 2/2020, DE 9 DE MARZO, DE MEJORA Y SIMPLIFICACIÓN DE LA REGULACIÓN PARA EL FOMENTO DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA DE ANDALUCÍA.**

**Consideraciones jurídicas**

En el BOJA del pasado jueves 12 de marzo de 2020 se publicó el Decreto-ley 2/2020 por el que se modifican más de una veintena de leyes entre ellas la Ley 1/2004, de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía y la Ley 10/2018, de 9 de octubre Audiovisual de Andalucía.

La figura del Decreto-Ley está recogido en nuestro Estatuto de Autonomía, art. 110, a semejanza de como lo hace la Constitución; y la jurisprudencia constitucional que viene recayendo sobre el tema es de aplicación a esta iniciativa legislativa, ya provenga del gobierno de España o de una comunidad autónoma.

Tanto la Constitución como el TC establecen que es necesario que se den “circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad” para que el gobierno utilice esta figura legislativa que, según el art. 43.7 de la ley del Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía, está exonerado de la evacuación de todos los informes preceptivos excepto el del Consultivo.

Es posible que, dentro del elenco de leyes modificadas, varias se refieran a sectores productivos que se ven afectados por las consecuencias del Brexit y de la desgraciada pandemia que actualmente padecemos y por lo tanto esté justificado acudir a la figura del Decreto-Ley para cambiar su regulación.

Sin embargo, no parece que éste sea el caso para las modificaciones que los arts. 7 y 28 del reciente Decreto-ley introducen en la regulación del sector audiovisual (Ley 1/2004 y Ley 10/2018). En concreto, a través del art.7 del citado Decreto-Ley se modifica el art. 4, apartados 4 y 5 de la Ley 1/2004, de creación del Consejo Audiovisual Andalucía.

**Modificación de la Ley de creación del Consejo Audiovisual**

El Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007, en su art. 131 eleva al CAA a categoría de “Institución Estatutaria”, configurándolo como “autoridad audiovisual independiente, encargada de velar por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios en los medios

audiovisuales, tanto públicos como privados, en Andalucía, así como por el cumplimiento de la normativa vigente en materia audiovisual y de publicidad”.

Con anterioridad al Estatuto de Autonomía de Andalucía la ley de creación del CAA, Ley 1/2004, le dotó de la naturaleza, funciones y competencias necesarias para que esta Institución pueda propiciar la conciliación de los intereses de los distintos agentes económicos, socioculturales e industriales y de los intereses generales de la ciudadanía andaluza y que colabore activamente en la tarea de garantizar la libertad de expresión, el derecho a la información veraz y la pluralidad informativa, garantizando el respeto a la dignidad humana y el principio constitucional de igualdad. Para ello en su art. 4 desglosa ampliamente cuáles son sus funciones.

El art. 131.3 del Estatuto efectúa una reserva de ley respecto del Consejo Audiovisual, al establecer que "una ley del Parlamento regulará su composición, competencia y funcionamiento". Por su parte, el art.108 del Estatuto refuerza esta reserva al prescribir que: "Las leyes que afecten a...la organización de las instituciones básicas, requerirán el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto". Estableciéndose, además, en el art. 110 que regula el régimen jurídico de los decretos-leyes, que "éstos no podrán afectar a las instituciones de la Junta de Andalucía". Esta reserva de ley negativa lo hace más grave aún.

Es necesario recordar que las Instituciones Independientes o Autoridades Independientes nacieron después de la Segunda Guerra Mundial, en el convencimiento de todas las democracias europeas de la necesidad de dotar a la sociedad civil de instituciones fuertes e independientes del gobierno y de cualquier otro poder, para que no se volvieran a repetir los horrores vividos fruto de decisiones de gobiernos totalitarios. Nacieron, son y deben ser una garantía para la democracia, al servicio de los ciudadanos, no de los gobiernos ni de los intereses económicos y por eso se las rodea de las garantías suficientes en las propias Constituciones, Estatutos o Cartas Magnas para que puedan desarrollar sus funciones con independencia.

Así son consideradas en todos los países con democracias consolidadas y desarrolladas.

Así se consideran en el seno de las Instituciones de la UE y consecuentemente en la Directiva 2018/1808 referente al mundo audiovisual y que España tendrá que transponer en breve, donde se anima a todos los países de la Unión Europea a que creen instituciones independientes y fuertes, dotadas de medios suficientes para que velen por el derecho a la información veraz y plural de todos los ciudadanos a través de cualquier medio incluido internet, como mecanismo necesario para preservar los

derechos y libertades de la ciudadanía, especialmente el derecho a la libertad de expresión y a la información veraz y plural.

En Andalucía vemos desafortunadamente que a través del Decreto-Ley 2/2020, no solo se contraviene el Estatuto de Autonomía, sino también las recomendaciones de la UE.

Concretamente a través del art.7 del citado Decreto-Ley se modifica el art. 4 apartados 4 y 5 de la Ley 1/2004, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía detrayéndole importantes competencias, es decir, debilitando esta Institución sin que el propio Consejo, los distintos Grupos Parlamentarios y la sociedad en general hayan podido manifestar su opinión al respecto.

En consecuencia, el Decreto-Ley 2/2020 es por tanto presuntamente inconstitucional, por antiestatutario, al regular aspectos de la organización y funciones del Consejo Audiovisual de Andalucía.

### **Consideraciones a la modificación de la Ley Audiovisual de Andalucía**

El Decreto-Ley a través de su art.28 modifica un total de 15 de los 81 artículos que tiene el texto y cuatro disposiciones, eliminando muchos de los que reforzaban el sector audiovisual y el carácter público del mismo.

Los consejeros firmantes de este VOTO PARTICULAR estiman que este Consejo debería haber puesto en conocimiento del Gobierno de la Junta de Andalucía las consecuencias que podría tener la nueva normativa, y que básicamente son:

#### **-REGIMEN DE GESTION.**

La autorización de las emisiones en cadena y la posible conexión de las emisoras locales con prestadores privados, supone de hecho que los ciudadanos puedan verse privados de los contenidos locales para los que se crearon estos medios.

A ello contribuye igualmente la modificación que prevé que los contenidos locales de estas emisoras ya no serán "obligatoriamente", sino solo "preferentemente" de interés local, lo que va en contra de la contribución a la conexión entre los ciudadanos del municipio y de la propia identidad local y posibilita, además, que un medio de titularidad pública pueda ser utilizado para otros fines de los fundacionales.

Creemos que emitiendo en cadena o conectados a otros operadores, no se van a crear más puestos de trabajo, incluso se ponen en peligro los de aquellos trabajadores ahora dedicados a los contenidos locales.

Respecto a que los informativos, que podrán ser realizados por no profesionales, que podrán ser externalizados y que ya no será obligatorio tener un Estatuto de la Información, suponen medidas que desprotegen a los periodistas y al medio en sí mismo respecto del necesario rigor, pluralismo y neutralidad de la información que deben emitir. Y que este Consejo tiene el encargo de vigilar.

El decreto también hace posible que los medios audiovisuales públicos puedan ser gestionados por entidades privadas. Ello supone que se cambiaría (o al menos se mezclaría) el objetivo de prestar un servicio público, que deben tener los gestores del medio, con el de la rentabilidad económica de la empresa adjudicataria.

Es posible que en el nuevo escenario se creara algo de más empleo por un lado, en caso de que se pongan en marcha algunos medios públicos bajo gestión privada, pero éste puede ser precario e incluso sustituir en parte al que ahora mismo mantienen unos 600 profesionales en Andalucía si prestadores públicos que gestionan ahora directamente los medios, externalizan la gestión.

Es preocupante que en una situación de mayor inseguridad laboral se produzca una desprotección de los profesionales que producen los contenidos, porque serán más influenciables por los poderes.

Hay tres cuestiones más que podrían suponer una minoración del nivel de servicio público exigible a los medios de titularidad pública:

- La admisión de la suspensión e interrupción temporal del servicio, lo que va por sí mismo en contra de la calidad y cantidad del servicio prestado.
- La posibilidad de celebrar negocios jurídicos desde el principio del período de emisión animará a algunas empresas a presentarse a los concursos solo con la intención de negociar con la licencia; es decir abre las puertas a la especulación.
- Y la eliminación de la obligación de tener estudios en Andalucía, lo que podría provocar que las licencias se puedan usar exclusivamente para ser conectadas a algunas cadenas y no a aquellas empresas que sí quieran explotar las licencias para dar programación local y por tanto un servicio público de proximidad a la comunidad. Claramente la primera opción sería para la adjudicataria más barata que la segunda.

#### -PUBLICIDAD.

La autorización de emitir publicidad a las estaciones sin título, en lugar de cerrarlas, va a suponer una desregularización del sector, una discriminación

con quienes sí tienen licencias y las explotan legalmente. Y a más a más, ¿si esto se pone en práctica, quien querrá tener una licencia? ¿Para qué? ¿Cuántas emisoras 'piratas' más aparecerán?

#### -ACCESIBILIDAD.

Es cierto que Ley Audiovisual de Andalucía exige unas prestaciones de accesibilidad a las emisoras de televisión locales difíciles de cumplir; incluso se puede aventurar que muchas no aguantarían los efectos económicos de hacer efectiva esta obligación legal.

Por tanto, es razonable una intervención en este sentido, pero eximir totalmente a los prestadores locales del servicio de accesibilidad en sus emisiones equivale a condenar a los usuarios más débiles de nuestra sociedad al derecho a disfrutar de unos medios que incluso ellos pagan con sus impuestos (los públicos).

Habría que encontrar una solución menos rotunda, que permita que al menos algunos programas (por ejemplo, los informativos) sean accesibles en las televisiones locales y dar un plazo de tiempo razonable para que los prestadores acometan esta obligación.

En nuestra opinión estas consideraciones deberían haber sido puestas en conocimiento del Ejecutivo andaluz con el fin de que las tuviera en cuenta si le pareciera interesante, más aún cuando precisamente ahora podría sufrir modificaciones, pues se tienen noticias de que el decreto volvería a ir de nuevo al Parlamento y podría ser negociado con el Gobierno de España.

Del análisis del contenido de la nueva normativa hay que deducir que si bien son de gran calado adolecen del requisito habilitante: “caso de extraordinaria y urgente necesidad” que establece el art. 110 del Estatuto de Autonomía, por lo que su regulación mediante el Decreto-Ley es presumiblemente inconstitucional por antiestatutario.

Acudir a la figura del Decreto- Ley para estas modificaciones solo puede tener la explicación en la voluntad del Gobierno de hurtar al CAA la posibilidad de pronunciarse sobre dicha reforma a través del preceptivo informe que debería haber emitido si la modificación se hubiera tramitado mediante un Proyecto de Ley ante el Parlamento y eludir, además, el debate con los Grupos Parlamentarios y todos los operadores y representantes del sector y sus profesionales.

Con ello se ha roto el consenso y equilibrio que tanto esfuerzo costó generar entre todos los agentes económicos, socioculturales, industriales, profesionales de la información, entidades locales o asociaciones de consumidores, entre otros representantes sociales, para que los intereses de todos se recogieran en la Ley Audiovisual de Andalucía y a la vez ésta garantizase el derecho de toda la ciudadanía a una información veraz y plural, respetuosa con los valores estatutarios y constitucionales.

Así lo vienen manifestando en las últimas semanas, desde que se aprobó el Decreto-Ley, más 20 organizaciones del sector audiovisual, así como representantes sociales y sindicales de Andalucía a través de repetidos comunicados.

Entidades y organizaciones que han solicitado al CAA un pronunciamiento sobre el decreto y la modificación de las leyes que, lamentablemente, no se ha producido, a pesar de que los consejeros firmantes así lo hemos reclamado hasta en dos sesiones plenarias. En esta última, de hecho, hemos propuesto formalmente la inclusión de un punto en el orden del día para el debate de la cuestión y adopción de acuerdo.

### **Rechazo al 'no' posicionamiento del Pleno del CAA**

Sin embargo, el Pleno del Consejo Audiovisual de Andalucía en su reunión de hoy, 28 de abril de 2020, ha decidido no emitir un informe sobre el contenido de la parte audiovisual del decreto 2/2020, no contestar al requerimiento de las entidades del sector que nos han pedido posicionamiento, y en cambio enviar la documentación a la Presidencia del Parlamento de Andalucía. Decisión frente a la que nos hemos manifestado en contra, convencidos de que este Consejo puede y debe posicionarse sobre el decreto ley 2/2020 y sus consecuencias en el mundo audiovisual.

La Ley de Creación del Consejo Audiovisual de Andalucía destaca en su exposición de motivos la necesidad de este organismo, entre otras cuestiones, para "velar por el respeto de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, especialmente los referidos a la libertad de expresión y el derecho a la información veraz y su compatibilidad con los principios de pluralismo y libre concurrencia en el sector audiovisual, así como por el cumplimiento de las funciones de servicio público asignadas a los medios de comunicación audiovisual".

En este sentido, esta norma afirma también que el derecho a una información libre y veraz, como otros derechos básicos, "pueden resultar lesionados en el conjunto de un crecimiento desordenado del sistema audiovisual andaluz".

Entre las funciones que, por esta ley, tenemos encomendadas en el Consejo "se incluyen las de asesoramiento y consulta a las distintas instancias públicas con competencia en el sector audiovisual andaluz, de estudio e información, de vigilancia y control, de mediación y arbitraje, de fomento, formación y cooperación y de comunicación con la sociedad".

Además, incluye, entre otras de sus funciones, en su Art.4.16, la de "recibir peticiones, sugerencias y quejas, formuladas por los interesados, ya sean individuales o colectivas a través de las asociaciones que los agrupen..."

En este contexto, el Consejo Audiovisual de Andalucía tiene como función, según el Art.4.2 de esta Ley, tal y como se ha mencionado con anterioridad, "asesorar al Parlamento de Andalucía, al Consejo de Gobierno y a las corporaciones locales de Andalucía, en los términos que regule su Reglamento Orgánico y de Funcionamiento, en materias relacionadas con la ordenación y regulación del sistema audiovisual, así como elaborar los informes y dictámenes oportunos en materia de su competencia, tanto por iniciativa propia como a petición de las entidades mencionadas".

El Reglamento al que hace mención la Ley también es muy claro en este mismo sentido.

Aunque en su Art.34.1.a) el Reglamento establece que el Consejo "informará preceptivamente", entre otros, sobre "los anteproyectos de ley y proyectos de reglamento relacionados con la ordenación y regulación del sistema audiovisual y las restantes materias de competencia del Consejo", no hemos podido emitir dicho informe dada la fórmula (por decreto-ley) a la que ha recurrido el Consejo de Gobierno para aprobar la modificación tanto de la Ley 10/2018, de 9 de Octubre, Audiovisual de Andalucía, como la Ley 1/2004, de 17 de Diciembre, de creación del propio Consejo.

No obstante ni su Ley de creación, ni su Reglamento e Instrucciones, ni la Ley reguladora del Derecho de Petición dejan lugar a dudas sobre la posibilidad de emitir un informe por iniciativa propia que además diera respuesta a las más de 20 organizaciones del sector audiovisual, sociales y sindicales que han pedido al Consejo Audiovisual de Andalucía que se pronuncie sobre el Decreto 2/2020.

En este sentido, de hecho, el Art. 34.3 del Reglamento permite al Consejo emitir informes o dictámenes por propia iniciativa en aquellas materias propias de las competencias que tiene legalmente atribuidas. Asimismo, el Art. 37 permite no sólo que cualquier persona física o jurídica podrá presentar quejas y sugerencias, sino que, en su apartado 3, establece que "la ciudadanía, ya sea individual o colectivamente, a través de asociaciones,

podrá ejercitar ante el Consejo el derecho de petición, en los términos y con los efectos establecidos en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre".

En su exposición de motivos, la Ley reguladora del Derecho de Petición recoge que este derecho se encuentra reconocido, como derecho fundamental, en el artículo 29 de la Constitución española. En su Art.2 establece que el derecho de petición "podrá ejercerse ante cualquier institución pública, administración, o autoridad, así como ante los órganos de dirección y administración de los organismos y entidades vinculados o dependientes de las Administraciones públicas, respecto de las materias de su competencia, cualquiera que sea el ámbito territorial o funcional de ésta". Asimismo, indica que "las peticiones pueden incorporar una sugerencia, una iniciativa, una información, expresar quejas o súplicas".

Por si quedara alguna duda, el Consejo Audiovisual de Andalucía cuenta también con sus Instrucciones para la tramitación de las quejas, sugerencias y peticiones, en las que se remite a la Ley Orgánica 4/2001.

Por todo ello, y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas por Ley, consideramos que este Consejo no debe permanecer en silencio ante la petición que realizan numerosas organizaciones para que éste analice y se pronuncie sobre el decreto aprobado y que modifica su Ley de Creación y la propia Ley Audiovisual."

Además, y después de la decisión adoptada hoy por el Pleno, consideramos improcedente que se trate de sustituir el informe del este órgano por un informe jurídico emitido por funcionarios del CAA. No son los funcionarios, por muy cualificados que sean, los que en este caso tenían que pronunciarse, sino los miembros del Pleno de esta Institución. Insistimos, por tanto, en que consideramos improcedente que lo que se quiera llevar al Parlamento sea un informe jurídico de los funcionarios y no la opinión de los miembros del Pleno.

Concluyendo, las modificaciones de la Leyes 1/2004 y 10/2018 deberían haberse sometido a conocimiento, debate y consenso entre todas las Instituciones, Grupos Parlamentarios, asociaciones del sector, colegios profesionales, operadores, asociaciones de usuarios etc. Y a su vez cumplir todos los preceptos establecidos en el EAA; con ello se hubiera dado al CAA la dignidad y respeto que merece de acuerdo al art. 131 del Estatuto de Autonomía para Andalucía como Autoridad Audiovisual Independiente encargada de velar por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios en los medios audiovisuales, tanto públicos como privados, en Andalucía, así como por el cumplimiento de la normativa vigente en materia audiovisual y de publicidad.



Joaquín Durán Ayo

J. Amalia Rodríguez Hernández

Pilar Távora Sánchez

María Luisa Suero Muñoz