

LA DEFINICIÓN DEL MODELO DE SERVICIO PÚBLICO EN EL SECTOR AUDIOVISUAL

**En cumplimiento de la Resolución 342/VI del Parlament de
Catalunya**

I. Introducción

En noviembre de 2000, a partir de la Proposición no de ley, aprobada por todos los grupos parlamentarios de la Cámara, el Parlament de Catalunya adopta la siguiente Resolución: ***“El Parlament de Catalunya, de acuerdo con la Ley 2/2000, de 4 de mayo, insta al Consell de l’Audiovisual de Catalunya a elaborar y presentar en este Parlamento, en el plazo más breve posible, un estudio que defina el modelo de servicio público que, según su criterio, debe inspirar la legislación catalana referente a la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió, y en general, al sector del audiovisual.”*** (Resolución 342/VI BOPC núm. 115)

La Ley 2/2000¹ del Consell de l’Audiovisual de Catalunya en su Artículo 10 establece como funciones del Consell ***“Emitir informe previo por lo que respecta a los proyectos y las disposiciones de carácter general relativos al sector audiovisual y a sus eventuales modificaciones, así como elaborar informes y dictámenes por iniciativa propia o a instancias del Parlamento o del Gobierno.”***

El encargo del Parlamento llega en un momento de cambios profundos en el sector del audiovisual debido a la digitalización y a la convergencia de distintas tecnologías en la red; de pérdida de los grandes monopolios públicos y de liberalización del sector; de denuncia por parte de las empresas comerciales de situación de privilegio de los medios públicos y de presiones de privatización; de déficit de definición del modelo de financiación y de gestión del sector público audiovisual.

¹ Ley 2/2000, de 4 de mayo, del Consell de l’Audiovisual de Catalunya (DOGC núm. 3133 de 5 de mayo)

Los sectores partidarios de la liberalización del mercado audiovisual denuncian que la doble financiación de la que disponen los medios públicos provoca una alteración de la libre competencia. Ante ello, algunos proponen la total privatización de las radios y televisiones públicas, mientras que otros son partidarios de obligarlos a la emisión de un tipo de programación diferente y complementaria, al considerar que las televisiones públicas, actualmente, ofrecen contenidos comerciales a través de financiación pública, poseen una gestión deficiente y mantienen una relación perversa con el poder.

De modo casi generalizado, la mayoría de estas voces cuestionan más la televisión pública española que las autonómicas porque consideran que la programación totalmente comercial y de baja calidad que ofrece la primera y la deuda exorbitante que arrastra dificultan su justificación como servicio público. Las autonómicas, en cambio, se ven como una expresión cultural más cercana, especialmente aquellas que tienen una lengua propia distinta al castellano y no incurren en el mismo grado de competencia, sobretodo en su propio territorio, y, por tanto, resultan más fácilmente concebibles como servicio público.

Otro de los problemas que se denuncia en el momento de replantearse el sistema audiovisual es la actual dispersión de leyes, decretos y reglamentos que dificultan la ordenación del sector y que, con el impacto de las nuevas tecnologías y la distribución competencial en el ámbito estatal, autonómico y local, han quedado obsoletos. Por eso se reclama con urgencia una reforma del marco legal de la comunicación audiovisual que ordene la caótica situación actual.

Pese a que el servicio público se cuestione desde algunos sectores, casi todo el mundo coincide en que es preciso reformarlo, precisamente para legitimarlo como fórmula más democratizadora, garante de una programación de calidad y, en nuestro caso particular, como único, por ahora, con capacidad para atender las necesidades propias del espacio cultural catalán. En este sentido parece superado el antiguo debate entre los que identificaban la total liberalización del mercado con

la defensa de la libertad de expresión ante los excesos estatistas. En el ámbito europeo se ha generalizado más bien la idea de que los dos modelos, público y privado, pueden convivir en armonía si se reordena el sector y se define el papel que debe de tener cada uno de ellos.

El debate sobre el servicio público está vivo en toda la Unión Europea. El Protocolo del Tratado de Ámsterdam² prevé el mantenimiento del servicio público de radio y televisión como fórmula para garantizar el cumplimiento de las necesidades democráticas, sociales y culturales de los ciudadanos y ciudadanas. Igualmente, otorga las atribuciones a cada Estado miembro para que defina qué es servicio público y como debe financiarse.

Con estos precedentes y para llevar a cabo el informe, el Consell de l'Audiovisual de Catalunya solicitó la comparecencia de unos ochenta profesionales -periodistas, abogados, empresarios, sociólogos, profesores universitarios- para captar su opinión. Básicamente se pretendía centrar el debate en cuatro cuestiones clave: la necesidad o no de redefinir el papel de los medios audiovisuales públicos, el de las radios y televisiones públicas respecto a las privadas, cuál tenía que ser el sistema de financiación y qué podía ser considerado como programación de servicio público.

Paralelamente a las entrevistas se organizaron dos mesas redondas para reflexionar sobre el servicio público y el pluralismo. Una, el 23 de febrero de 2001 con representantes de diferentes entidades y empresas como Antoni Bayona, director de l'Institut d'Estudis Autònoms; Antoni Elias, consejero de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones; Josep Maria Loza, director general de Caixa de Catalunya; Rafael Nadal, director de Proyectos del Grupo Zeta; Joan Ribas, consejero delegado y director general del Grupo Mistral; Sebastià Salvadó,

² Protocolo núm. 32 del Tratado de Ámsterdam sobre el sistema de radiodifusión pública de los estados miembros, aprobado por el Consejo Europeo en fecha 17 de junio de 1997

Presidente del RACC; Luis de Sebastián, director del Departamento de Economía de ESADE; Juan Tapia, periodista y Joan Torras, vicepresidente de la Asociación Española de Directivos. Y, otra el 27 de marzo de 2001 con los miembros del Consejo de Administración del ente público Corporació Catalana de Ràdio i Televisió, Armand Querol, Jaume Pagès, Xavier Folch, Juan José López Burniol, Carmel Mòdol, Jordi Menéndez, Miquel Reniu, Mercè Sala, Jordi Sánchez, Imma Tubella, Jaume Vilalta y Miquel Puig.

También, y junto con el Parlament de Catalunya y la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió, el Consell de l'Audiovisual organizó el 19 de marzo de 2001 la Cuarta Jornada Parlamentaria sobre comunicación bajo el título *Los valores del servicio público audiovisual en la era de la liberalización*. Se pudo debatir, desde diferentes ámbitos, el papel del servicio público en un momento de liberalización y profunda transformación empresarial, tecnológica y social del sector. En dicha jornada participaron, entre otros, Jean Noël Dibie, delegado de Asuntos Europeos de France Télévision; Vicente Parajón, director general adjunto de la Sociedad de la Información de la Comisión Europea; Miquel de Moragas, director de l'Institut de Comunicació de la UAB; Josep Ramoneda, filósofo; Salvador Cardús, sociólogo; José Antonio Marina, filósofo; Valentí Puig, periodista; Eduardo Alonso, director general de Educación, Tecnología y Nuevos Negocios de Telefonía Media; José Sanclemente, consejero delegado del Grupo Zeta; Màrius Carol, director de Comunicación del Grupo Godó; Ignacio Santillana, director general para Nuevas Tecnologías y Telecomunicaciones de Prisa; José Manuel Lara Bosch, consejero delegado del Grupo Planeta; Nemesio Fernández-Cuesta, presidente de Prensa Española, S.A. y Pedro J. Ramírez, director del diario El Mundo.

Además de las comparencias y las mesas redondas, el CAC ha contado con la colaboración especializada de expertos en derecho y comunicación, como **Antoni Bayona**, Profesor titular de derecho administrativo de la Universitat Pompeu Fabra;

en INTERNET, como **Núria Almirón** y en planificación de programación televisiva, como **Emili Prado**, catedrático de la Universitat Autònoma de Barcelona.

También se ha consultado, entre la numerosa documentación existente, obras y trabajos específicamente vinculados con el tema, como la obra *La televisió pública a l'era digital*, encargada por el Consell de l'Audiovisual de Catalunya y dirigida por Miquel de Moragas y Emili Prado; los documentos *Per una ràdio i una televisió pública al servei dels ciutadans*, elaborado por el Consejo de Administración de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió; y el del Cercle d'Economia sobre *Quines televisions públiques volem i com les financem*. Asimismo, se han tenido en cuenta las aportaciones del Dr. Josep Gifreu, Decanos de las Facultades de Ciencias de la Comunicación y otras autoridades y profesionales en las comparecencias ante la Comissió de Control de la CCRTV del Parlament de Catalunya pronunciándose sobre la reestructuración de la radio y la televisión públicas. Igualmente, se ha dispuesto del informe *Cap a un nou marc legal de l'audiovisual: les bases de la reforma i les seves implicacions en l'ordre competencial*, elaborado por un equipo dirigido por la Dra. Elisenda Malaret; también con los volúmenes de conclusiones de las anteriores jornadas celebradas en el Parlament de Catalunya sobre el mundo de las telecomunicaciones, el modelo y la financiación de las televisiones públicas en los años 1997, 1998 y 1999.

II. Panorámica general de las diferentes posibilidades de regulación e intervención pública en el sector audiovisual

Planteamiento general

El marco regulador de la radio y la televisión se ha construido tradicionalmente sobre el concepto de servicio público. Ésta fue una cuestión política legislativa que

en el momento de la elaboración del *Estatuto de la radio y la televisión*³ se justificaba esencialmente por el interés del Estado en ejercer el control directo sobre la gestión de estos medios de difusión audiovisual en el argumento técnico de los límites del espacio radioeléctrico.

Pese a que la idea de servicio público y, más concretamente, el carácter monopolístico de la gestión de los medios, se cuestionó en base, sobre todo, a la iniciativa privada respecto a los derechos de expresión, difusión y información que se reconocen en el artículo 20 de la Constitución, aquella ha seguido perviviendo como centro explicativo del marco jurídico, a pesar de los cambios tecnológicos y sociales sufridos en los últimos años por los diferentes medios audiovisuales.

La emergencia de la televisión "privada" y de otras tecnologías (por cable, digital, etc.) no ha podido modificar por ahora de forma substancial la noción clásica de servicio público, a pesar de las incoherencias que se producen entre esta técnica jurídica y algunas reglamentaciones más recientes. Otro aspecto que también incide sobre esta cuestión es la diversificación de la televisión pública con la presencia de las televisiones autonómicas y unas competencias legislativas compartidas en este sector. Finalmente, otros aspectos capitales que deben considerarse son las normas comunitarias en la materia que han introducido, entre otros factores, una dialéctica de compatibilidad difícil entre el principio de libre competencia y la reserva monopolística del servicio público como consecuencia de la liberalización de actividades sobre el sector y también sobre la necesidad de redefinir el alcance y las condiciones de actuación y la financiación de las televisiones públicas en el nuevo contexto comunitario.

Los cambios que se han producido desde estas perspectivas han provocado la necesidad de reconstruir a fondo las bases jurídico conceptuales vigentes, en la

³ Ley 4/1980, de 10 de enero, por la que se aprueba el *Estatuto de la radio y la televisión* (BOE de 12 de enero)

medida que ya no responden en su mayor parte a la realidad del sector ni a los condicionantes europeos. La misma dispersión normativa existente, causada por un proceso de reacción sobre la marcha de las novedades tecnológicas, pero sin modificar el modelo de referencia, pone de relieve la existencia de contradicciones internas que sólo se pueden subsanar por la vía de una revisión general del marco normativo del audiovisual que sea suficientemente flexible y polivalente para dar respuesta a los diversos intereses que están en juego. Intereses que no pasan solamente por establecer los nuevos canales por los cuales se pueden producir las iniciativas de los diferentes operadores, sino también por dar respuesta a las exigencias de interés general que deriven de los sujetos afectados por la información y de los derechos de audiencia en general.

En este sentido, no se puede dejar de tener en cuenta que el concepto de servicio público no es el único instrumento jurídico apto para dar respuesta a las exigencias que debe cubrir un marco regulador del audiovisual, ya que también hay otras opciones, como el régimen de autorizaciones o licencias, (no utilizadas hasta ahora por la rigidez y el mantenimiento a ultranza de la noción de servicio público) que incluso podrían dar una respuesta mejor y más adecuada a las características técnicas actuales y a la diversificación de canales y vías de difusión.

Por este motivo y antes de analizar el marco actual y sus necesidades de reforma, se debe precisar cuáles son los instrumentos de intervención del legislador y de los poderes públicos en general, con el fin de conocer el marco potencial de opciones y conceptos jurídicos entre los que escoger después el o los que se adapten mejor a la realidad y problemática que ahora presentan los medios audiovisuales.

También debe precisarse que la definición de un nuevo modelo de servicio público de radio y televisión y, en general, del audiovisual, no ha de recaer necesariamente sobre una fórmula única de las que hasta ahora nos ha ofrecido el marco legislativo propio y comparado, y la doctrina. Es necesario recordar que en el marco constitucional existe un margen de configuración legislativa importante que permite

plantear unas alternativas reguladoras o la combinación de varias instituciones de intervención clásicas. Por otra parte, está claro que este margen de opción configuradora también se tiene que situar en el contexto que supone para el Parlament de Catalunya la distribución de competencias que, en esta materia, se produce entre Estado y Generalitat, y sus consecuentes limitaciones.

A fin de establecer un marco general de referencia, pasaremos, enseguida, a exponer con carácter general las principales categorías doctrinales que definen las posibilidades de intervención pública en la ordenación y/o gestión de la materia, en un abanico que irá de una posición de mayor a menor intensidad, para acabar indicando, finalmente, cuáles de estas técnicas se pueden adecuar mejor a la realidad que hoy presenta el sector del audiovisual.

Las funciones públicas soberanas

En el ámbito del derecho público, la doctrina ha considerado que existen determinadas prestaciones o funciones sociales que, por su naturaleza, forman parte del núcleo esencial de la noción de soberanía del Estado y que, por lo tanto, deben de ser necesariamente ejercidas por éste, sin ninguna posibilidad de delegación o ejercicio simultáneo por parte de particulares.

Como ejemplos de estas funciones se ponen la defensa, la policía, la Administración de justicia, la política monetaria o las relaciones internacionales, entre otras. Se trata, pues, de actividades consubstanciales al ejercicio del poder público que no solamente permiten, sino que exigen, su actuación por órganos o instituciones públicos.

Sin embargo, este concepto tan estricto de reserva pública está sometido actualmente a un fuerte debate en la medida que la intervención privada ha ido siendo cada vez más presente en estos sectores o por la relativización del papel del Estado en un contexto cada vez más internacionalizado. La seguridad privada

como fenómeno social nuevo amparado por ley es un ejemplo del primero y la política de defensa común, el arbitraje privado, el euro o la política internacional de la Unión Europea, son ejemplos del segundo.

Por otra parte, parece claro que la política audiovisual no se puede plantear desde este esquema que, en realidad, iría en contra de la lógica de su evolución presente. Como veremos a continuación, la técnica que se ha aplicado hasta el momento en este campo es la del servicio público, que conlleva un grado menor de intervención. De otro lado, no se pueden olvidar en ningún caso otros dos impedimentos muy claros: el marco normativo comunitario que es radicalmente incompatible con la idea de reserva pública; la propia Constitución que, en el artículo 20, configura unos derechos y unas libertades que también constituyen un límite claro para aplicar esta categoría al garantizar la intervención privada, aunque en el marco definido por la ley.

El servicio público

Si la idea de función pública soberana responde a la exigencia de una intervención directa y exclusiva del poder público en un ámbito determinado, la noción de servicio público implica un marco más flexible que parte de la titularidad y la reserva de la actividad en el poder público, pero haciéndolo compatible con la intervención de particulares mediante la técnica de la gestión indirecta del servicio (régimen de concesión, generalmente).

Uno de los principales problemas que plantea el uso de esta figura es el de determinar la capacidad de decisión sobre la configuración de un sector como servicio público. ¿Se trata de una opción absolutamente libre o limitada? En realidad, la doctrina ha intentado, con poco éxito, establecer criterios generales para determinar los requisitos que deberían concurrir para establecer un régimen de servicio público, llegando a la conclusión de que el marco constitucional es suficientemente amplio en este punto y de que, por lo tanto, se debe reconocer un

margen de discrecionalidad importante (especialmente en la decisión legislativa) para que el Estado u otro poder público (p.e. una comunidad autónoma) asuma una competencia de servicio público. En esta decisión pueden apreciarse, pues, motivos amplios por razones técnicas, económicas o sociales.

Por lo tanto es difícil intentar una aproximación a la idea de servicio público pretendiendo definirla por razón de la "naturaleza" de unas actividades o prestaciones determinadas, especialmente cuando la Constitución intenta mantener la equidistancia entre el principio liberal de la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado (artículo 38) y el principio de que posibilita una intervención pública cuando permite que mediante una ley se puedan reservar al sector público recursos o servicios esenciales (artículo 128).

Esta regulación constitucional confirma el margen importante de opción política, a pesar de que no quiere decir que sea ilimitado cuando se trata de adoptar la medida más intervencionista. En este sentido, hay que decir que la aparente doble vía que permiten los artículos constitucionales mencionados también se puede ver limitada por la existencia de otros condicionantes derivados de la propia Constitución. Nuevamente es necesario recordar el muy importante significado que en este terreno tienen los derechos del artículo 20 de la Constitución u otros factores extraconstitucionales, pero igualmente condicionadores, que deriven del ordenamiento comunitario.

Como ejemplo más importante podemos destacar la evolución de la propia jurisprudencia constitucional en materia televisiva. Durante muchos años el Tribunal Constitucional ha aceptado la reserva al Estado que el legislador había hecho de la televisión como "servicio público esencial". Pero, a partir de la importante Sentencia del Tribunal Constitucional 31/1994, el Tribunal coloca un contrapunto o matiz muy importante en esta situación al considerar que la calificación de la televisión como servicio público no puede ser un pretexto para eliminar la creación libre y el funcionamiento de empresas privadas fruto de las libertades de expresión

y comunicación, cuando determinadas tecnologías, por ejemplo la televisión local por cable, no hacen imprescindible un régimen de servicio público.

Este aspecto pone de manifiesto el equilibrio necesario que se debe producir entre la idea de servicio público y la iniciativa privada cuando estamos incidiendo sobre un ámbito en el que están en juego derechos y libertades fundamentales o el principio de libre competencia (en el caso del derecho comunitario).

Estas reflexiones ponen en evidencia la inercia que en nuestro régimen produce un concepto de servicio público basado en un contexto histórico y tecnológico que podría justificar su existencia en términos absolutos, tal como inicialmente reconoció el propio Tribunal Constitucional (STC 12/1982), pero que hoy está claramente aventajado. Por esta razón es totalmente necesaria la reconsideración de la idea de servicio público, o por lo menos de su alcance, ante la complejidad de medios actuales. Es evidente, por tanto, que el marco jurídico del audiovisual hoy no puede justificarse sólo en la idea clásica y excluyente del servicio público y tiene que encontrar soluciones diversas y más flexibles para acomodar todas las piezas constitucionales afectadas en un panorama más complejo.

Todo apunta, pues, a que la técnica del servicio público, con la consiguiente "publicatio" que comporta, deberá tener un espacio más limitado que el presente y quedar reservada especialmente a unos medios de difusión determinados (los que se definen precisamente como de titularidad pública), y eso comportará al mismo tiempo una verdadera redefinición de las funciones consideradas de servicio público, en un contexto en parte liberalizado. En este momento, la apertura de un marco con protagonismo creciente de la iniciativa privada y restricciones en la financiación de los medios públicos abre la posibilidad de redefinir, sobre unas bases nuevas, el alcance y la finalidad de un servicio verdaderamente público. Servicio que tiene que ser básicamente expresión del deber y la responsabilidad que asume el poder público de garantizar directamente unas prestaciones de

interés general para los ciudadanos: pluralismo, formación, cultura, información y entretenimiento de calidad, etc.

Éste es, pues, un punto clave del sistema audiovisual a revisar que, además de la redefinición de los medios públicos, podría establecer unas bases del nuevo servicio público más flexibles en un doble sentido: en primer lugar, considerando el papel que han de desarrollar las comunidades autónomas y, en segundo lugar, contemplando la posibilidad de admitir fórmulas más flexibles de gestión en un régimen de obligaciones y contenido de servicio público.

Especialmente importante es la presencia de las comunidades autónomas que no se puede considerar solucionada en la filosofía que hasta hoy ha inspirado el *Estatuto de la radio y la televisión* y la legislación complementaria. La lógica del servicio público estatal y la consideración de los terceros canales como un derecho de concesión solamente se entienden en un marco legal elaborado en un momento aun muy incipiente del desarrollo autonómico y que necesariamente debe rectificarse para reconocer a las comunidades autónomas un espacio para definir y decidir cómo gestionar el servicio público propio.

Los servicios públicos virtuales o impropios

Coincidiendo con la crisis del concepto de servicio público y los procesos de liberalización de actividades, la doctrina ha ido perfilando una nueva categoría para diferenciar las actividades administrativas estrictamente de servicio público, de un conjunto de actividades prestadas directamente por personas privadas, pero que ofrecen, respecto a las características del régimen jurídico al que están sujetas, similitudes importantes con el marco regulador de los servicios públicos.

En estos casos falta el elemento de la "publicatio" o reserva estatal que es la nota característica básica de la noción de servicio público, pero tienen lugar una serie de elementos en la configuración normativa de la actividad que pueden determinar

una situación de intervención muy intensa por parte del legislador y de la propia administración.

Este régimen de intervención se justifica con la afectación del interés público general que puede tener la actividad, tanto en sentido positivo (beneficios para la colectividad) como en sentido negativo (potencial perjudicial para la colectividad). Por este motivo, su ejercicio queda sometido, en primer lugar, a una regulación amplia y detallada y, en segundo, a mecanismos de control, supervisión y, incluso, de planificación por parte de la Administración pública. Este régimen de intervención además puede limitar la cantidad de prestadores y prever obligaciones positivas, también conocidas como obligaciones de servicio público o de servicio universal. Evidentemente, para que se den todas estas características, también es preciso que la actividad en cuestión tenga un impacto sobre la generalidad de los ciudadanos.

Ante un contexto como éste, algún sector doctrinal utiliza la categoría de servicio público "virtual" o "impropio", expresión que da a entender que, a pesar de la ausencia de una reserva estatal del servicio, el régimen jurídico en el que se encuentra el particular queda muy asimilado a la típica situación del régimen de concesión como forma de gestión indirecta de un servicio público. Los ejemplos más típicos serían los servicios de enseñanza o sanitarios de titularidad privada, pero que se prestan en régimen de concierto o de subvención pública.

No obstante, este intento de categorización jurídica autónoma entre el servicio público y la actividad de mera ordenación también ha recibido críticas porque se entiende que lo que hay es un régimen de ordenación del sector especialmente intenso, que acompaña al que tradicionalmente se ha considerado como actividad administrativa de limitación o de policía y que, en menor o mayor grado, condiciona al ejercicio de la mayoría de derechos de los particulares cuando pueden incidir sobre el interés general.

Evidentemente, lo que aquí nos interesa no es el debate teórico y doctrinal, sino simplemente poner de manifiesto que existe una vía alternativa a la del servicio público para incidir de forma notable en las actividades privadas cuando éstas se refieren a una materia o sector (en este caso el audiovisual) en el que se ven implicados muchos y importantes elementos de interés general. El ejercicio del propio derecho a la información, pero, a la vez, su límite de "veracidad", el impacto que los medios pueden tener sobre esferas de formación de la ciudadanía o la necesidad de garantizar la protección de derechos y colectivos, constituyen algunos de los ejemplos más claros de la existencia de un núcleo importantísimo de valores y principios democráticos, cuyos respeto y buen cumplimiento recaen en gran parte en los medios de comunicación.

Ello quiere decir que, en este caso, se dan los elementos suficientes para utilizar el concepto de servicio público virtual para articular sobre él una parte de la nueva regulación del audiovisual, especialmente a partir de cualquier reducción que pueda tener la aplicación del servicio público solamente en los medios de titularidad de los poderes públicos.

La ordenación de las actividades privadas

Para acabar la exposición general de las técnicas de intervención administrativa sobre las actividades privadas, hay que referirse a la figura clásica de la actividad de policía o limitación, que es la que justifica, en realidad, la mayor parte del derecho administrativo como el que condiciona el ejercicio de gran parte de los derechos particulares. La lógica de esta forma de intervención es muy simple, puesto que deriva de la idea que no hay ningún derecho de contenido ilimitado y de la necesidad de que durante su ejercicio se respeten los otros derechos y los intereses generales de la comunidad.

El recordatorio de esta fórmula de intervención -que, además, es la menos invasora desde la perspectiva del particular- resulta conveniente en un momento en el que las corrientes liberalizadoras y desreguladoras parece que quieren deslegitimarla. El mismo marco constitucional no solamente permite al legislador condicionar el ejercicio de los derechos en pro del interés general, sino que, incluso, contiene mandatos inequívocos en esta dirección: la protección de la intimidad, el derecho a obtener una información veraz, la protección de la información, el acceso a la cultura, etc. Por otra parte, también cabe considerar que el margen de opción que la Constitución deja al legislador en cuanto a su decisión de configuración o regulación legal, es necesariamente amplio, en la medida que la Constitución es, por su naturaleza, un marco flexible que permite el pluralismo y que el poder legislativo también es, por naturaleza, un poder que permite escoger entre varias opciones de regulación.

La existencia, pues, de este margen de ordenación legal del sector audiovisual es innegable, en unas exigencias mínimas que justifiquen la intervención pública, reguladora y administrativa, para la concurrencia de intereses públicos que se deben proteger, una cobertura suficiente sobre la base del principio de legalidad (definición por norma en rango de ley del régimen de limitación) y una relación de proporcionalidad entre la intensidad de dicha intervención, los intereses públicos en juego y el contenido mínimo de los derechos garantizados por la Constitución.

En cuanto a las medidas en las que se puede concretar este tipo de intervención, está claro que la ley puede llegar a establecer límites o condiciones del ejercicio de los derechos o incluso delimitar cuál es su contenido normal o cuál el ordinario, así como establecer deberes u obligaciones. En este marco hay un gran abanico de posibilidades como por ejemplo la reglamentación de las actividades, la sujeción a autorizaciones previas, la imposición de cargas o prestaciones, etc. Al mismo tiempo, resulta evidente que este régimen supone una "administrativización" del

sector ordenado donde, además del papel inicial que juega el legislador, después se abre la puerta a una intervención de la Administración como garante del cumplimiento de la ley y con potestades sancionadoras en caso de incumplimiento. Situadas estas reflexiones en el ámbito de los medios audiovisuales, adquieren especial relieve cuando el eje central que ha supuesto la doctrina del servicio público resulta insuficiente para ordenar un conjunto de actividades diversas, muchas de las cuales ya tienen hoy un componente mucho más liberalizado. Debe considerarse que la noción de servicio público no es la única garantía posible de los intereses generales, puesto que el ordenamiento ofrece otras opciones válidas y más ajustadas a la nueva realidad audiovisual.

Es aquí precisamente donde conviene tomar un enfoque diferente de la gestión pública de la actividad de radio y televisión, y observarla desde otra perspectiva, también colectiva, como la de los derechos de audiencia de los ciudadanos. Derechos que también pueden ser protegidos por la vía de la regulación de las actividades liberalizadas que imponga límites y obligaciones respetuosos con el contenido esencial de la libertad de expresión, y siempre que es dirijan a garantizar el derecho de los ciudadanos a una programación que cumpla satisfactoriamente los requerimientos de objetividad, de pluralismo, de formación o de nivel cultural.

La experiencia del marco normativo vigente demuestra que la aplicación de la idea de servicio público no ha sido suficiente para cumplir adecuadamente estos objetivos, probablemente por el encaje forzado que ha tenido esta técnica a partir de la apertura hacia la gestión privada y tecnologías audiovisuales nuevas que difícilmente son compatibles con ella. El reto es, por lo tanto, saber utilizar de cara al futuro las diferentes opciones posibles en un escenario final que deberá ser flexible y combinar varias modalidades interventoras fruto de la propia heterogeneidad que presenta el sector audiovisual.

Como señala la Comunicación de la Comisión europea sobre los principios y las directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital, *la*

revolución digital no pone en entredicho la necesidad de que la política audiovisual determine los intereses generales pertinentes y, cuando proceda, los proteja a través de la legislación.

III. El marco competencial en materia de radio y televisión y las posibilidades de evolución

El marco competencial (Constitución y Estatuto de autonomía)

De acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.27 CE, el Estado dispone de competencia para establecer las "normas básicas" del régimen de prensa, radio y televisión, sin perjuicio de las facultades de desarrollo normativo y ejecución que correspondan a las comunidades autónomas.

En función de esta previsión constitucional, el Estatuto de Autonomía de Cataluña ha asumido, en el artículo 16.1, estas competencias, aunque condicionadas a los "*términos y casos establecidos en la ley que regule el Estatuto Jurídico de Radio y Televisión*". Este condicionante no es intrascendente, porque, como ha destacado la doctrina, la redacción estatutaria resulta en principio más limitadora de la competencia de la Generalitat de lo que era estrictamente necesario según la Constitución. En efecto, a diferencia de lo que ocurre normalmente en el esquema competencial bases-desarrollo, en el que esta segunda función no deriva propiamente de la ley estatal sino directamente de la Constitución y el Estatuto, en el caso del artículo 16.1 EAC no cabe duda que se atribuye a la ley estatal una función de delimitación de competencias.

Ello puede comportar, en principio, mayor protagonismo del legislador básico, pese a que el mismo margen de decisión que queda en sus manos también podría utilizarlo en un sentido favorable al espacio de actuación de la Generalitat. Por lo tanto, a pesar de que aparentemente del redactado estatutario se deduce una voluntad de sujetar más la competencia autonómica en el marco legislativo estatal, lo cierto es que eso a la práctica dependerá de cuál sea la opción legislativa que finalmente se adopte. Y entre estas opciones también cabe la posibilidad de

contemplar la ley estatal como una auténtica ley "marco", con una remisión importante en el campo de juego de la decisión legislativa autonómica.

El segundo aspecto a considerar del marco competencial es la previsión del apartado 3 del mismo artículo 16 EAC, según el que la Generalitat puede "*regular, crear y mantener*" su radio y televisión. Pero esta facultad está condicionada de nuevo por dos matices importantes: primero, por el encaje que ha de tener en el marco de la normativa estatal al que antes nos hemos referido; y segundo, por el mecanismo reduccionista que supone la disposición transitoria octava del EAC cuando precisa que la aplicación de lo que prevé el artículo 16.3 "*supone que el Estado otorgará en régimen de concesión a la Generalitat la utilización de un tercer canal, de titularidad estatal, que hay que crear especialmente para emitir en el territorio de Cataluña, en los términos que prevea dicha concesión*".

A diferencia del supuesto anterior, este límite es más intenso en la medida que presupone que la Generalitat no puede ser titular, sólo concesionaria de su radio y televisión. Sin embargo la aplicación estricta de esta disposición transitoria puede flexibilizarse considerablemente debido al notable cambio de escenario fáctico y tecnológico que se ha producido en estos últimos veinte años de vigencia del Estatut.

Las consecuencias competenciales de la definición de la radio y la televisión como servicio público de titularidad estatal

Como es sabido, el *Estatuto de la radio y la televisión* declaró y configuró estas actividades como un servicio público estatal. Esta calificación, hecha además en términos generales, no ha resultado intrascendente desde la perspectiva de la distribución de competencias. Cuando el Estado tiene la competencia para dictar las bases de la regulación de una materia, debe entenderse que se ha de limitar

únicamente a establecer una parte de la regulación –la básica o esencial- dejando el resto de la definición del marco normativo y también su ejecución a la competencia autonómica.

La situación cambia, sin embargo, cuando este marco básico incluye la declaración de una actividad como servicio público y, además, atribuye su titularidad al Estado. Ello puede propiciar, como así ha sucedido, que como consecuencia de esta reserva el Estado sea también competente para ejercer la totalidad de las potestades públicas, permitiendo sólo una eventual gestión autonómica en concepto de concesionario.

Puede decirse, en consecuencia, que la reserva estatal de servicio público de la radio y la televisión efectuada por la Ley 4/1980 ha distorsionado completamente el juego de la competencia en principio articulada en el plano bases-despliegue legislativo y ejecución, lo cual permite afirmar que la revisión de esta declaración tan amplia de servicio público estatal constituye un elemento capital para modificar el margen de decisión del que dispone actualmente la Generalitat.

La importancia de esta cuestión se refleja en la propia jurisprudencia constitucional cuando se ha visto obligada a flexibilizar las consecuencias estrictas que derivan de la noción de servicio público estatal para dar más espacio competencial al artículo 16.1 EAC. Así, si bien es verdad que no ha aceptado que las comunidades autónomas puedan ser concedentes en materia de televisión, lo ha admitido, en cambio, en el caso de las emisoras de radio de frecuencia modulada (STC 26/1982). De hecho, el mismo legislador estatal también se ha visto obligado posteriormente a modificar esta rigidez, como lo demuestra la Ley de televisión local por ondas terrestres⁴, cuando atribuye a las comunidades autónomas la competencia para otorgar las concesiones.

⁴ Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión Local por ondas terrestres (BOE de 27 de diciembre)

La competencia estatal sobre telecomunicaciones

El mundo audiovisual no se puede contemplar solamente desde la perspectiva de la actividad o los contenidos, sino también desde la vertiente de su apoyo técnico. Actividad comunicacional y apoyo técnico son, pues, dos elementos interrelacionados con consecuencias sobre el sistema competencial. Esta interrelación exige tomar en consideración no solamente el título competencial del artículo 149.1.27 CE (régimen de los medios de comunicación), sino también el apartado 21 del mismo precepto constitucional, que reconoce al Estado la competencia en materia de telecomunicaciones.

No es fácil determinar cuál es el juego de un título competencial y el de otro, sobretodo cuando el propio Tribunal Constitucional no ha establecido hasta ahora unas reglas claras al respecto. Sí se puede decir, sin embargo, que el título competencial sobre telecomunicaciones ha tenido mucha fuerza en un momento inicial para justificar una centralización importante debido al carácter limitado del dominio público radioeléctrico. Ahora bien, la aparición de nuevas tecnologías de la comunicación ha posibilitado que se flexibilice notablemente este espacio con la diversificación de las posibilidades y las técnicas de comunicación.

Como es sabido, todo ello ha abierto la puerta hacia una liberalización muy importante del sector de las telecomunicaciones, con lo cual se presenta hoy un resultado aparentemente paradójico: por una parte, el apoyo técnico que estaba en la base de la “publicatio” se ha liberalizado y tiene más características privadas que públicas, mientras que, por la otra, la actividad de radiodifusión y televisión continua anclada aún en una concepción tradicional de servicio público.

La interpretación de las competencias en el nuevo contexto tecnológico

Esta evolución de la política sobre telecomunicaciones, con la emergencia de nuevos medios como la radio y la televisión digitales, la televisión por cable o la televisión por satélite, pone de relieve una realidad que viene marcada por dos características básicas como son la disminución de la escasez de las vías de telecomunicación y la liberalización subsiguiente, lo cual constata que el mercado ha substituido al Estado en la materia del artículo 149.1.21 CE, pero queda aún el carácter público –y estatal- en la materia del artículo 149.1.27 CE.

Este hecho no solamente posibilita, sino que obliga a introducir cambios legislativos sobre el sector audiovisual, especialmente para adecuar mejor el juego Estado-comunidades autónomas al esquema bases-despliegue, que supone la continuidad del servicio público estatal como paraguas de intervención.

En este sentido, cabe decir en primer lugar que las previsiones estatutarias antes citadas no son obstáculo importante para esta evolución. La remisión que hace el artículo 16.1 EAC al *Estatuto de la radio y la televisión* puede suponer en teoría una ampliación de las bases estatales, pero ello no ha de ser necesariamente así, puesto que, de hecho, dependerá de lo que determine la propia legislación básica.

Por otra parte, el obstáculo que aparentemente constituye el régimen de "concesión" sobre los medios propios a los que se refiere la disposición transitoria octava del EAC se puede soslayar con el mismo carácter transitorio que tiene la norma y, sobretodo, por la aplicación del principio del legislador "coherente" en caso de modificación de las bases sobre las que se construye la lógica legal. Si admitimos que el Estado tiene competencia para establecer las bases del modelo, también tenemos que admitir que las puede modificar. Y la calificación de la radio y la televisión como servicio público estatal -o incluso como servicio público- se sitúa dentro el margen de opción que tiene, dado que evidentemente no representa una exigencia constitucional, como lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en la STC 127/1994. Por lo tanto, si el Estado modificara esta calificación y los medios

ya no fuesen considerados como un servicio público "estatal", la solución concesional de la disposición transitoria llegaría a ser inaplicable por incompatibilidad con el nuevo diseño legal.

Debe remarcarse, pues, que la abundancia actual de medios de televisión y reproducción disminuye la importancia de la reserva al Estado del dominio público radioeléctrico y que, además, la evolución tecnológica ha llevado a una liberalización y privatización en el campo de las telecomunicaciones que introduce una dirección diferente a la técnica de servicio público.

Este hecho permite resolver la confusión conceptual que se ha producido en el ámbito competencial entre la radiotelevisión y las telecomunicaciones y el perjuicio que ha supuesto para la capacidad de decisión autonómica el carácter de competencia exclusiva del Estado de las telecomunicaciones. En este nuevo marco más liberalizado, las competencias sobre la radio, la televisión y, en general, sobre el audiovisual pueden ampliarse notablemente, puesto que no están sujetas a los condicionantes tecnológicos justificativos de la reserva estatal.

En cuanto a los medios propios de radio y televisión no sería necesaria una competencia específica para su gestión. Las competencias culturales y autoorganizativas de la Generalitat serían suficientes para crear y gestionar estos instrumentos si no hubiera los límites derivados de una legislación estatal que hoy ya queda atrás.

En consecuencia, sería posible un diseño parecido al que se aplica en el sistema alemán. Se considera que la configuración del régimen de la radiotelevisión corresponde a los *länder*, dado que incluye los aspectos organizativos, procedimentales y de contenidos reconducibles a las competencias culturales, mientras que la competencia federal sobre telecomunicaciones sólo cubre los aspectos técnicos de la transmisión de la señal. Este esquema también se ha extendido a los medios multimedia, donde la competencia de los *länder* abarca

hasta la protección de los derechos y bienes constitucionales, con la capacidad consiguiente de establecer límites a la libertad de transmisión de los contenidos.

Como indican las conclusiones del capítulo 3, sección 2, de la Comunicación de la Comisión europea sobre principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital, la reglamentación de los contenidos audiovisuales tendría que separarse de la infraestructura de comunicaciones.

La situación expuesta permite reconsiderar globalmente el marco normativo desde una perspectiva más favorable a los intereses de la Generalitat de Catalunya. No obstante, no hay que perder de vista que el proceso de liberalización que permite este viraje tiene, en contrapartida, un efecto limitador que deriva de la privatización en el campo de las telecomunicaciones, con una ampliación de posibilidades y ofertas tecnológicas que hoy saltan las fronteras estatales y también con un derecho europeo que limita las posibilidades de poner obstáculos a la recepción de emisiones externas.

La línea a seguir parece que debe basarse, por lo tanto, en la reconsideración de la técnica del servicio público en un nuevo marco normativo global que, pese a los condicionantes impuestos por la liberalización en el sector, también pueda asegurar la adecuada cobertura de los intereses generales especialmente en cuanto a los contenidos y al cumplimiento de unas cargas de servicio público.

Alternativas a la situación competencial actual

A partir de las consideraciones anteriores, se podría plantear una aplicación diferente de las reglas de distribución competencial -sin necesidad de reforma constitucional y estatutaria- que diera como resultado una ampliación importante de la capacidad de decisión política y administrativa sobre la base de los tres elementos siguientes:

- a) Adaptar la situación en función de un auténtico esquema bases-desarrollo.
- b) Replantear el alcance del concepto de servicio público (estatal y propio de la Generalitat).
- c) Definir un ámbito de ordenación de las actividades privadas adecuado a las nuevas tecnologías con poderes de policía y determinadas cargas de servicio público.

Evidentemente, esta propuesta de mejorar el escenario competencial se podría justificar con la necesidad y urgencia de una reconsideración global del sector en el ámbito legislativo dentro de lo que tendría que ser una nueva regulación-marco del audiovisual como la que se sugiere a lo largo de este estudio.

En cuanto al primer aspecto, debería recuperarse, con la máxima intensidad posible, la idea de que las normas básicas estatales (en este caso las del artículo 149.1.27) sólo tendrían que constituir un marco jurídico que contemplara los principios y las reglas esenciales de la ordenación del sector. Y ello significa que habría que dejar espacio al desarrollo legislativo de la Generalitat con un margen suficiente de opción para definir una política propia sobre el sector. Por último, la lógica de esta suerte de competencias también debería ser la de dejar al ámbito autonómico el ejercicio de las funciones ejecutivas, salvo en supuestos muy concretos y excepcionales.

No hay que olvidar que en el caso de la radio y la televisión las reservas establecidas han sido justificadas hasta ahora por la escasez de frecuencias; pero a medida que este problema disminuye, pierde intensidad justificadora. Por lo tanto, el Estado podría limitarse a dictar unas normas básicas de auténtico carácter "principal".

Por otro lado, el espacio de desarrollo legislativo sobre la radiodifusión y la televisión (artículo 16.1 EAC) combinado con las competencias culturales, también

podría justificar la imposición de cargas o misiones de servicio público en relación con los diferentes medios para la protección o el fomento de los derechos de la audiencia, especialmente en cuanto al pluralismo lingüístico, cultural y territorial.

Por lo que respecta al servicio público, se podría superar la dependencia actual que deriva de su carácter general y del régimen de concesión previsto en la disposición transitoria octava EAC y en la Ley reguladora del tercer canal de televisión⁵. La Generalitat podría tener sus medios como servicio público propio en el sentido más amplio posible que permite el artículo 16.3 EAC, con capacidad de opción por un sistema de gestión indirecta, actualmente prohibida a las televisiones autonómicas analógicas, de acuerdo con lo que hoy por hoy impone la Ley del tercer canal de televisión. También permitiría la competencia de la Generalitat sobre las televisiones privadas y las emisoras radiofónicas de onda media, con sede en Cataluña, sin perjuicio de un mecanismo de armonización con el Estado, en caso de que fuera necesario, para otorgar las frecuencias. Evidentemente, todas estas posibilidades dependerán de los métodos de transmisión: las competencias estatales podrán ser importantes en las emisiones radiofónicas de onda media o en la televisión por ondas hertzianas convencional, pero lo serán menos en los supuestos en los que se multipliquen los canales y se facilite una regionalización. El caso de la televisión digital y del cable son buenos ejemplos de ello.

Finalmente, la propia multiplicación de los medios de transmisión pone de relieve un nuevo escenario en cuanto a las posibilidades de regular los contenidos. Como se ha expuesto anteriormente, la competencia no ha de ir unida necesariamente en este aspecto a la de las telecomunicaciones, sino a la capacidad normativa sobre la actividad de difusión, reforzada por otras competencias como las de cultura o

⁵ Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión (BOE de 5 de enero de 1984)

publicidad, por ejemplo. De acuerdo con ello, la Generalitat podría tener un importante protagonismo en la ordenación del sector (régimen de concesiones o autorizaciones, según sea el caso), en el establecimiento de límites y obligaciones exigidos por el interés general (incluidas las cargas de servicio público), así como en el ejercicio de las funciones ejecutivas derivadas de este régimen legal, respecto de los cuales el Consell de l'Audiovisual de Catalunya debería ocupar un lugar fundamental como autoridad reguladora independiente.

IV. Los servicios de radiodifusión y televisión: configuración inicial del sistema y evolución posterior

La configuración inicial del sistema: *Estatuto de la Radio y la Televisión*.

La Constitución de 1978 consagra los derechos y las libertades fundamentales y, en concreto, la libertad de expresión y la libre difusión de ideas, opiniones y pensamientos, y el derecho a recibir y a comunicar información veraz a través de cualquier medio de difusión, y cuyo ejercicio está directamente relacionado con la posibilidad de crear y utilizar medios de comunicación y de difusión.

Asimismo, la Constitución establece que la ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquiera entidad pública, y garantizará el acceso a estos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y las diferentes lenguas de España.

En este marco constitucional, en el año 1980 se aprueba el *Estatuto de la Radio y la Televisión* (ERTV), en el que se establecen dos premisas fundamentales: la declaración de la televisión como servicio público esencial y la reserva para el Estado de la titularidad de este servicio (artículo 1.2). Además, el Estado se reserva la gestión directa del servicio a través de un ente de naturaleza pública (RTVE) y prevé otorgar concesiones a favor de otras entidades públicas, las comunidades autónomas.

Nos centraremos en los dos aspectos apuntados: titularidad estatal del servicio y servicio público, que configuran un sistema de monopolio de este medio de comunicación, tanto por lo que respecta a la iniciativa para la creación y puesta en funcionamiento del medio, como también en relación con los contenidos.

El modelo de televisión que configura el ERTV es un modelo de televisión pública organizado por el Estado y controlado por éste, tanto de forma centralizada en

relación con otros centros de poder (comunidades autónomas, a las que se reconocen únicamente facultades de gestión, o corporaciones locales, cuyas potestades no se reconocen hasta mucho después, en el año 1995), como también, y muy especialmente, ante la iniciativa privada.

La reserva para el Estado de la titularidad del servicio y de la gestión directa son una clara manifestación del legislador a favor de una televisión pública vinculada y controlada por él. Esta opción requiere, por lo tanto, la definición del interés público a cuyo servicio se realiza la reserva.

La justificación que proporciona el ERTV se basa en un elemento físico: el apoyo tecnológico de difusión para la televisión son las ondas terrestres, que ofrecen unas posibilidades de utilización limitadas. La naturaleza de dominio público de este apoyo, así como el carácter limitado del acceso de su uso, son los bienes jurídicos a proteger a través del servicio público estatal.

Más allá del apoyo tecnológico, el ERTV establece unos principios que afectan el contenido del servicio público, pero no define las funciones que tiene que cumplir el titular del servicio o su gestor para garantizar el interés público que se pretende proteger con la reserva.

La evolución del modelo. Las televisiones privadas

Esta visión legal de la televisión es contestada desde sus inicios por el sector privado, que traslada la discusión al Tribunal Constitucional. El debate sobre el reconocimiento de un derecho a crear medios de comunicación y, más concretamente, televisiones privadas, da lugar a varios recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional. La argumentación del sector privado que impulsa la creación de nuevos medios de comunicación, básicamente televisiones de carácter privado, se basa en considerar que los derechos fundamentales a la información y a la libertad de expresión, reconocidos y protegidos por la Constitución de 1978,

incluyen el derecho a crear medios de comunicación, frente al sistema de monopolio estatal regulado en el *Estatuto de la radio y la televisión*.

La doctrina constitucional inicial reconoce claramente la relación entre el derecho individual de comunicar y recibir información veraz, y la libertad de expresión con la libre formación de la opinión pública, que incluye el derecho a crear medios de comunicación. Se trata de un derecho de libertad ante el poder y común a todos los ciudadanos. Asimismo, el Tribunal establece que el legislador ha de realizar una acción positiva para posibilitar este derecho. No obstante, el Tribunal Constitucional afirma que este derecho no es automático o inmediato, sino que su ejercicio queda sometido a unos límites:

- El respeto al principio de igualdad de todos los ciudadanos en cuanto a la creación del medio.
- La escasez del apoyo tecnológico que sirve para la difusión de la televisión, que sólo admite un número limitado de canales.
- El carácter de bien de dominio público del apoyo físico, el espacio electromagnético, cuyo uso se somete a un régimen jurídico específico.
- El cumplimiento de la normativa internacional sobre televisión por ondas terrestres.

Estos límites suponen a la práctica el no-reconocimiento del derecho y son los que justifican, en opinión del Tribunal, la intervención estatal y el régimen de monopolio previsto en el *Estatuto de la radio y la televisión*.

En posteriores sentencias, el Tribunal matiza las anteriores afirmaciones, en el sentido de que las limitaciones señaladas imponen al legislador la necesidad de una actuación positiva, condición imprescindible para el ejercicio del derecho a

crear el medio. La declaración de la televisión como servicio público no es imprescindible, es una opción que posee el legislador.

También la jurisprudencia constitucional subraya el hecho de que la Constitución de 1978 no impone ni impide la existencia de una televisión privada. Se trata de una opción posible pero, en todo caso, es una opción política, no jurisdiccional.

Finalmente, en el año 1988 se regula la televisión privada. Se mantiene la declaración de servicio público esencial de titularidad estatal de la televisión, pero se regula la gestión indirecta del servicio mediante concesión. En aquel momento aún es válido el argumento de la escasez del medio de difusión y se autorizan sólo tres canales de televisión privada de alcance estatal, que se otorgan por concurso público: dos en régimen abierto y uno en régimen de pago.

La aparición de la televisión privada, por otra parte, afecta directamente a la conceptualización de la televisión como servicio público. La gestión indirecta por empresas privadas pone de manifiesto el contenido económico del servicio público que permite su explotación y, por lo tanto, una doble finalidad: la prestación del servicio, vinculada al ejercicio de los derechos fundamentales expuestos anteriormente, pero también la obtención de un beneficio económico. Esta finalidad comercial o mercantil tiene un efecto inmediato sobre los contenidos y la programación.

Ante la televisión gestionada por empresas privadas, es preciso buscar los elementos que identifican y justifican la coexistencia de una televisión gestionada directamente por poderes públicos. En este sentido, hay que destacar que la televisión de gestión pública tiene una finalidad específica: la prestación de un servicio público. La financiación de este servicio con fondos públicos encuentra su justificación en la ausencia de finalidad lucrativa. Esto también habría que reflejarse de forma inmediata en los contenidos y la programación de este servicio, de manera que más que una ausencia de finalidad lucrativa se convirtiera en una

garantía de respeto, protección y fomento para con los bienes o valores jurídicos superiores. Por otra parte, el servicio se debe prestar de acuerdo con el principio de objetividad (artículo 103 de la Constitución).

La identificación de estos valores jurídicos y su protección así como la garantía de independencia y neutralidad del gestor público ante el interés estrictamente particular del gestor privado y, muy especialmente, del beneficio económico, son algunos de los principales elementos que pueden abonar la coexistencia de una gestión directa pública con una gestión indirecta privada.

Las otras modalidades de televisión desde la perspectiva del servicio público en los nuevos escenarios

La limitación física del medio o base de difusión como justificación de la declaración de servicio público esencial de televisión se va desvaneciendo a medida que surgen nuevos medios tecnológicos: el cable, el satélite y las plataformas digitales, que abren nuevas posibilidades de difusión. Esto tiene una gran incidencia en el monopolio estatal sobre la creación de televisiones y en la forma de intervención pública en el sector, modificando la organización y los servicios de los operadores.

Tanto el legislador como el constitucional son sensibles a la aparición de estos nuevos medios de difusión y a los cambios que se derivan de éstos.

En el año 1994, el Tribunal Constitucional inicia un cambio en sus posiciones, indicando que el concepto de servicio público no es una etiqueta que identifique un determinado régimen jurídico de la televisión, no es un concepto unívoco, dado que el uso de bases de difusión diferentes puede provocar tratamientos jurídicos diferenciados, y que el argumento de la escasez del medio físico ya no es válido.

Un año después, se regula la televisión local por ondas terrestres y por cable. Debemos subrayar que la televisión local por cable se regula después de que el

Tribunal Constitucional denunciara la pasividad del legislador estatal y, dando un giro a sus posiciones, estimara un recurso d'amparo y reconociese el derecho a emitir televisión local por cable. Sobre esta cuestión, hay que hacer especial hincapié en el papel importante que ha tenido la jurisprudencia constitucional en el reconocimiento de las televisiones locales por cable, estableciendo que el legislador estatal no puede diferir más allá de lo que es razonable y sin motivos que lo justifiquen la regulación de una actividad que afecta directamente a un derecho fundamental.

También en el año 1995 la legislación sobre ordenación de las telecomunicaciones excluye la emisión de televisión por satélite de la noción de servicio público.

La evolución legislativa que se inicia con el reconocimiento de las televisiones privadas en el año 1988 y con las posteriores leyes reguladoras de la televisión por cable y por satélite está marcada, además, por la aproximación de normativas entre las telecomunicaciones y la televisión, proceso que se consolida el 1995, y la redefinición de la televisión como servicio de difusión, y que se caracteriza por la aplicación del principio de competencia y la liberalización del sector.

La utilización de nuevos aportes, como el satélite, el cable o las plataformas digitales terrestres y las posibilidades prácticamente ilimitadas de transmisión y difusión de datos que ofrecen, obligan a buscar nuevos elementos que justifiquen la intervención pública y el mantenimiento de estos sectores en la órbita del servicio público.

La Televisión Digital Terrenal (TDT) establece el nuevo escenario donde actuarán las televisiones pública y privada en el futuro. La TDT se debe entender como un elemento estructural estratégico para nuestra sociedad. Su potencial en el ámbito de la formación y de la interactividad la convierten en un claro espacio comunicativo de servicio público y, en este sentido, el Parlament de Catalunya tendría que aprovechar la evolución de la televisión convencional en la TDT para impulsarla como tal.

La TDT supone un notable enriquecimiento de las posibilidades comunicativas para Cataluña:

- permitirá racionalizar el espectro radioeléctrico y aprovechar mejor nuestros recursos comunicativos.
- permitirá ampliar la oferta y aumentar la pluralidad informativa de los medios de comunicación.
- creará un modelo de comunicación sostenible, capaz de mejorar la relación entre sector público y privado con las nuevas características de emisión y recepción.
- fomentará acuerdos entre sector público y privado, dado que la puesta en funcionamiento de la red de acceso implicará fuertes inversiones.
- incorporará a los ciudadanos a los nuevos escenarios de la digitalización, lo que impulsará la capacitación en el uso de las nuevas tecnologías.
- comportará un nuevo modelo de comunicación de gran alcance social que permitirá corregir disfunciones actuales en materia de telecomunicaciones.

Por otra parte, la aproximación de normativas en el ámbito de las telecomunicaciones y la televisión y la ampliación de las posibilidades de difusión de sonido y imágenes a través de los nuevos soportes han generado una multiplicidad de servicios complementarios que pueden ofrecer los gestores, tanto públicos como privados. En el ámbito de la gestión, por lo tanto, también se han producido cambios significativos al coexistir y competir en el mercado gestores públicos y privados.

Ahondando en esta línea, también cabe señalar que la audiencia de algunas televisiones actuales no está limitada por el territorio. En consecuencia, los servicios de televisión se dirigen a una pluralidad o universalidad de audiencias, dentro y fuera de los límites territoriales de los estados.

La adjudicación de servicios de televisión por cable o por satélite a favor de gestores públicos, la redefinición del concepto de televisión que contiene la *Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones*⁶ y la aplicación de los principios de eficacia y de competencia en las empresas públicas que gestionan estos servicios, ha tenido también un impacto en la vertiente organizativa de algunas empresas públicas. Resulta necesario, por ende, aplicar el principio de transparencia en la financiación.

El impacto de la normativa europea en materia de televisión

El derecho comunitario incide en el servicio de televisión a través de dos aspectos: las directrices relativas a la televisión como vehículo de política cultural, y los principios de liberalización y libre competencia, que afectan tanto al régimen jurídico de prestación del servicio de televisión como a la financiación pública de este servicio.

Sobre la primera cuestión, es preciso decir que la televisión tiene un papel relevante como instrumento de la política cultural de los estados europeos. Es un vehículo de comunicación de masas y de formación de la opinión pública. En consecuencia, ante la posición de la Comisión europea favorable a la libertad de prestación de servicios y a la liberalización de las telecomunicaciones, los estados miembros han opuesto resistencia a la aplicación de estos principios en la televisión y han justificado el tratamiento separado de este medio de difusión.

Las cuestiones conflictivas en el ámbito comunitario han sido, básicamente, la configuración de la televisión como servicio y, por consiguiente, la aplicación a este servicio de la libertad de prestación y la supresión de restricciones, de acuerdo con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y las limitaciones y prohibiciones

⁶ Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones (BOE de 19 de diciembre)

que aplican los estados en materia de publicidad por televisión. El Tribunal de Justicia comunitario ha tenido ocasión de pronunciarse sobre estas cuestiones, señalando la naturaleza de servicio de la difusión televisiva (no del soporte técnico, películas, equipos técnicos y otros productos que se consideran mercancías), y la posibilidad de establecer restricciones en defensa del interés general, siempre que éstas se apliquen por igual a los operadores nacionales y a los extranjeros, o sea sin discriminaciones.

La no-existencia de normas de armonización sobre televisión condujo a elaborar la directriz “televisión sin fronteras”, aprobada en el año 1989.

La directriz “televisión sin fronteras” se aplica por igual a todos los operadores que estén bajo la jurisdicción de un Estado, si usan una frecuencia o un enlace de satélite que se mantenga dentro de su control, y se fundamenta en el principio del reconocimiento recíproco de las normativas nacionales, complementado por la armonización de disposiciones nacionales que sea preciso.

El objeto de la directriz es que los estados miembros garanticen la libertad de recepción y no obstaculicen la retransmisión en sus territorios de emisiones de radiodifusión televisiva procedentes de otros estados miembros por motivos inherentes a los ámbitos coordinados por la directriz. Es decir, si un programa de televisión se emite legalmente en su país de origen, la recepción de aquel en otros estados miembros no puede ser obstaculizada.

La directriz también incluye cuotas de protección para programas europeos y sus productores, contiene varias disposiciones para la protección de los menores y la juventud, el derecho de réplica y sobre publicidad y patrocinio.

Es notable el hecho de que la directriz dispone que los estados miembros son libres para establecer normas más detalladas o más estrictas para las emisiones de televisión que dependan de ellos por motivos de política lingüística.

En el año 1993 se aprueba otra directriz, que tiene por objeto proteger los derechos de autor y promover la distribución y producción de obras audiovisuales

europeas. A pesar del esfuerzo al establecer las cuotas, hay que reconocer que no se ordena un mecanismo jurídico efectivo para obligar a los estados miembros a cumplirlas.

Por otro lado, el Parlamento europeo se ha pronunciado a favor de la existencia de una televisión pública, subrayando su papel como instrumento de promoción y de difusión de culturas y etnias minoritarias, de fomento de la creación de audiovisuales y de nuevos talentos, como garantía del acceso de la población a los acontecimientos de interés general o a la información gubernamental, y también como garantía de acceso de la población en general a las nuevas tecnologías. Especialmente, el Parlamento europeo ha hecho referencia a la garantía de pluralidad y independencia que representan las televisiones de gestión pública.

En cuanto a la segunda cuestión apuntada, los principios comunitarios de libre prestación de servicios y libre competencia han obligado a los estados miembros a liberalizar el sector de las telecomunicaciones, con la consiguiente supresión de monopolios estatales y la reestructuración de las empresas públicas. Pese a la conexión entre las telecomunicaciones y la televisión, cabe señalar que el Tribunal se ha pronunciado favorablemente sobre la existencia de monopolios de radiodifusión y televisión en los estados miembros -es el caso de Dinamarca-, como compatibles con los Tratados comunitarios. No obstante, sí que ha ido marcando unos límites: la posición de monopolio no justifica gozar de privilegios exclusivos; la prohibición de acuerdos entre empresas que sean restrictivos de la competencia se extiende a los acuerdos entre organismos de radiodifusión, ya sean públicos o privados, y la prohibición de explotación abusiva de una posición dominante en el mercado se refiere a las actividades que desarrollan tanto los operadores públicos como los privados.

Las anteriores posiciones comunitarias se han reflejado en el protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública, incluido en el Tratado de Ámsterdam, que reconoce la importancia del mantenimiento de un sistema de gestión pública de

televisión para la defensa de los valores democráticos, sociales y culturales de cada sociedad.

La dispersión normativa y la relativización de la idea de servicio público. Elementos que fundamentan el mantenimiento de una televisión de gestión pública

De todo lo que se ha expuesto, se deduce que en materia de televisión los cambios tecnológicos han sido el motor de la evolución legislativa, más que la propia demanda social. La dependencia entre el legislador y la introducción de nuevos medios de difusión de televisión ha producido una diversidad de leyes que regulan la televisión en función del soporte utilizado para su difusión: las ondas terrestres, el satélite o el cable, o en función del operador público (televisión local, tercer canal de televisión para las comunidades autónomas). Por otro lado, la *Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones* incluye la difusión de televisión dentro de su ámbito material.

La consideración de la televisión como servicio público varía también en función del soporte físico que se utiliza para su difusión: se mantiene la consideración de servicio público esencial para la difusión de televisión por ondas terrestres y por cable, y pierde esta consideración la difusión de televisión por satélite. No obstante, el legislador no define los elementos que permiten mantener la configuración como servicio público de la televisión cuando ésta se mantiene y la única diferencia entre un caso y otro es el soporte físico utilizado.

En esta línea, y siguiendo las directrices comunitarias que hacen distinción entre la ordenación del soporte o infraestructura y la ordenación del contenido del servicio audiovisual, es preciso redefinir la posición de los poderes públicos como titulares del servicio público de televisión y identificar los valores jurídicos superiores que ha de garantizar y proteger a través de la publicación del servicio.

Teniendo en cuenta lo expuesto y, dada la competencia entre operadores públicos y privados por cuanto se refiere a la gestión del servicio, la intervención pública en materia de televisión debe desplegarse en dos ámbitos: ordenación y gestión.

En cuanto a la función reguladora u ordenadora, corresponde al poder público establecer y regular las condiciones de prestación del servicio, velar por la pluralidad y la libre competencia entre operadores, el respeto a los principios constitucionales y comunitarios, los derechos de la audiencia y las normas sobre publicidad. Es necesario, por ende, definir las funciones que corresponden al poder público como titular del servicio, funciones que se deben ejercer por igual ante los operadores públicos y privados.

Por lo que respecta a la televisión de gestión pública, debe fundamentarse en el servicio a principios y valores que no pueden ser alcanzados o garantizados suficientemente sólo a partir del mercado.

Tanto la Constitución de 1978 como el derecho comunitario contienen un conjunto de valores, principios y derechos y libertades fundamentales que los poderes públicos tienen que preservar y garantizar y que están directamente relacionados con la libertad de recibir y comunicar ideas, opiniones y informaciones.

En este ámbito, la protección de los derechos de los menores y los jóvenes, la independencia y el deber de neutralidad en el tratamiento de la información, la política lingüística, la difusión de la cultura, la protección de la industria del territorio, etc., pueden servir como legitimación del mantenimiento de una gestión directa a través de operadores públicos. Desde esta perspectiva, la televisión de gestión pública debe cumplir también una finalidad institucional, cultural y educativa, en defensa de los derechos de los menores y de la audiencia en general, finalidad no exigible a un operador privado.

La exclusión de una finalidad lucrativa en este tipo de gestión, frente a la finalidad mercantil presente en una gestión indirecta, podría justificar asimismo la necesidad de una financiación pública que garantice la independencia del operador.

V. Los servicios públicos de radiodifusión y televisión de Cataluña: marco actual y propuestas de revisión

Antecedentes

El panorama actual del sistema audiovisual en Cataluña, como el del conjunto del sistema de comunicación, se ha configurado a partir de un buen número de condicionantes que explican algunas de sus características más destacadas. Estos factores condicionantes tienen mucho que ver con elementos tan diversos como éstos:

-de carácter histórico, como por ejemplo el estado de los medios de comunicación, o de la lengua y la cultura catalanas en el momento del inicio de la transición democrática.

-de carácter cultural, como los hábitos de consumo audiovisual adquiridos por la población en las condiciones del monopolio televisivo o, en general, en un mercado sin productos que permitieran una dieta catalana culturalmente homologable.

-de carácter territorial, como la fuerte concentración de medios audiovisuales en Madrid, consecuencia de una política buscada para situar en la capital del Estado español la totalidad de los operadores que la tecnología y el marco normativo ha permitido. Desde la instalación del monopolio de Televisión Española, las tres privadas y las dos plataformas digitales, hasta las tres recientes Televisiones Digitales Terrenales de ámbito estatal.

-de carácter social, como el despliegue, a partir del modelo de la llamada prensa comarcal, de un auténtico modelo audiovisual catalán en el ámbito local, iniciado por la radio y continuado por la televisión, con gran incidencia de la iniciativa pública.

-de carácter político, como la voluntad prácticamente unánime de contribuir a la reparación y la normalización cultural y lingüística utilizando medios audiovisuales públicos.

Sobre un fondo, pues, que muestra una sociedad catalana moderna, avanzada, con unos comportamientos en cuanto a usos y costumbres audiovisuales equiparables a los de la Europa próxima, podemos encontrar los perfiles de una excepcionalidad manifiesta. Excepcionalidad en el contexto español y en el europeo. Y entre los factores de esta excepcionalidad hay de deseados y de pacientemente y consensuadamente establecidos, pero hay muchos más de heredados involuntariamente, más bien asociados a la falta de competencias administrativas; al carácter obsoleto, parcial y fragmentario del marco normativo; a las dificultades de cobertura por parte de los operadores locales del propio mercado de consumo; o a la debilidad de las políticas de comunicación desplegadas.

En algunos aspectos este ecosistema audiovisual catalán singular responde a la inexistencia de un modelo claro y al esfuerzo de simple adaptación a las circunstancias por parte de las empresas privadas y las instituciones y las empresas públicas presentes en el sector. El grado de insatisfacción generalizado y la clara conciencia de la necesidad de reorientar el sector atacando aquellas modificaciones de todo orden que sean convenientes proporcionan una oportunidad única para enfrentarse al diseño *ex novo* de un auténtico modelo del sector audiovisual en Cataluña.

En un momento de cambios necesarios del marco legal estatal y autonómico referente al sector, resulta imperativo adoptar algunas decisiones sobre como debe ser el sistema catalán de comunicación audiovisual. Es necesario precisar cuál ha de ser el papel del sector privado y qué parcelas se confían al sector público. Debe establecerse cuáles son los ámbitos territoriales preferentes de articulación del sistema (local, comarcal, regional, provincial, nacional) para

adaptar a ellos el espectro radioeléctrico y el conjunto de soportes de difusión. También hay que adoptar algunas decisiones de orden técnico para hacer coherente el despliegue de las diversas tecnologías (cable, satélite, ondas...) buscando complementariedades, eficiencia, racionalidad económica, minimización de la dependencia industrial, impulso de las empresas locales y posibilidades de desarrollo de las redes de cara al futuro. Debe optar, en el caso del sector privado audiovisual, bien sea por una política favorecedora de cierto nivel de concentración empresarial que actúe de freno ante la voracidad de empresas externas, bien sea por una política de protección de las pequeñas iniciativas vinculadas a un ámbito estrictamente local; el régimen de concesiones o autorizaciones, las condiciones por lo que respecta a accionariado, producción, programación y publicidad, por ejemplo, no pueden ser las mismas en uno u otro caso.

Debe, especialmente, formularse un modelo acabado, transparente, de amplio consenso, del sistema público audiovisual catalán. Y eso significa, por lo menos, decidir si se trata de un solo sistema o de muchos. O bien decidir si se asume defender la doble financiación de un paquete de radios y televisiones públicas que dependen de las más diversas administraciones, que responden a criterios de organización diferentes, procedimientos de financiación diferentes, fórmulas de contratación variadas y que no sólo no buscan entre ellas programaciones de carácter complementario, sino que compiten abiertamente por la audiencia las unas con las otras. O bien decidir que la actuación en consecuencia con los nuevos parámetros del servicio público audiovisual exige racionalizar los gastos de todas las administraciones en el sector, lo cual significa, probablemente, avanzar hacia un modelo de sistema público audiovisual único, más independiente, integrado por varios medios de radio y televisión y por entes prestadores de servicios por red, articulados coherentemente y territorialmente de manera sinérgica y complementaria, sin duplicidades innecesarias ni competencias injustificadas entre ellos, independientes de las administraciones que contribuyan a su financiación,

sujetas a una sola autoridad reguladora y al mandato y los objetivos que establezca con total transparencia el Parlament, con verdadera vocación de servicio público, sometidos a restricciones específicas diferentes a las que afectan al sector privado en orden a la no-alteración de las condiciones de la competencia. La definición de servicio público y de la misión de servicio público en el ámbito del audiovisual tiene que ir acompañada de la definición de un modelo concreto y operativo de sistema público audiovisual, enmarcado en un proyecto general de organización del ecosistema audiovisual catalán. Con un claro proyecto global del audiovisual para Cataluña, como referencia y como horizonte, toma todo su sentido el desarrollo de un nuevo marco legal que le haga de plataforma jurídica y que regule su vertebración. Así, la renovación de las bases jurídicas sobre las que se ordena el sector llega a ser pieza clave de una estrategia de intervención institucional en un sector decisivo para el futuro inmediato del país. La economía, la democracia, la participación y la cohesión sociales, la innovación industrial, la educación, la identidad cultural, la proyección exterior, estos y otros ámbitos de la vida y la sociedad catalanas dependen en una parte significativa de las opciones que se tomen en relación con la organización del audiovisual.

La renovación de las bases legales, pues, debe hacerse en alguna dirección. Y la dirección que parece más oportuna contiene el mantenimiento de un sector público potente, que no puede ser substituido, actualmente y en un futuro inmediato, ni como garantía de pluralismo y de acceso igualitario a la información, la formación y el entretenimiento, ni como motor fundamental de arrastre de la industria audiovisual catalana. Este sector público potente, sin embargo, tiene que respetar los principios de proporcionalidad y transparencia en la financiación, y debe orientarse al alcance de los mayores niveles de independencia posibles en la gestión, de eficiencia en la organización y en la producción, de sinergias y de complementariedad interna entre medios y canales, de articulación territorial, de

calidad en las programaciones y de satisfacción en la prestación de servicios de interés público.

El marco regulador vigente

Tal como se ha expuesto anteriormente, no existen unos servicios públicos de radio y televisión de titularidad de la Generalitat, debido a la reserva estatal efectuada por la Ley del *Estatuto de la radio y la televisión*.

Ello da pie a que los servicios públicos de radio y televisión de Cataluña que dependen de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió (CCRTV) lo sean solamente en régimen de gestión concesional, de acuerdo con lo previsto en la disposición transitoria octava del EAC y la Ley del tercer canal de televisión.

Esta solución no permite, en teoría, hablar de unos servicios de titularidad de la Generalitat, aunque este marco ha permitido una independencia de actuación importante, así como la creación de un sistema organizativo propio que, en la práctica, funciona con un gran margen de autonomía. Pese a que la Ley del tercer canal impone condiciones y límites a la gestión por parte de la Generalitat, la situación resultante no es equiparable al régimen concesional otorgado a un particular. No debemos olvidar que nos encontramos ante un esquema muy peculiar de gestión del servicio en el que el concesionario es otro poder público y ello relativiza enormemente los vínculos y las interrelaciones entre el titular y el gestor, hasta el punto que esta distinción se hace esencialmente nominal o formal.

Una buena prueba de ello es el hecho de que el "concesionario", la Generalitat, se ha podido dotar de un marco normativo propio (la Ley 10/1983, de la CCRTV⁷), que le ha permitido articular una auténtica organización pública de sus servicios de

⁷ Ley 10/1983, de 30 de mayo, de creación del ente público Corporació Catalana de Ràdio i Televisió y de regulación del servicio de radiodifusión y televisión de la Generalitat de Catalunya (DOGC de 14 de junio).

radiodifusión y televisión, a pesar de que ha tenido que respetar ciertos límites o condicionantes impuestos por el Estado, especialmente relacionados con la forma de gestión y, en menor medida, con principios de actuación y programación.

Sin embargo, es adecuado recordar la posibilidad de romper la reserva estatal sobre estos servicios públicos, sobretudo en el nuevo contexto tecnológico actual más amplio y flexible. Con una modificación como ésta se podría abrir la puerta a la creación por parte de la Generalitat de unos auténticos servicios públicos propios de radio y televisión. Y en este caso, sus competencias de autoorganización podrían desplegar su máximo potencial para decidir como se gestionan estos servicios (p.e. la opción por un sistema de gestión diferente al que establece la Ley del tercer canal, incluso con participación de terceros o en régimen de concesión). En este contexto, el Parlament de Catalunya ganaría mucha más capacidad para elegir y decidir entre las diferentes fórmulas organizativas y de gestión.

Por lo que respecta a los rasgos definidores de los servicios públicos de radio y televisión de la Generalitat, conviene resaltar su falta de adaptación a nuevas circunstancias que exigen, o por lo menos aconsejan, algunos cambios de orientación importantes.

En este sentido, no se trata tanto de replantear globalmente la CCRTV como ente público encargado de la gestión de los servicios de radiodifusión y televisión de la Generalitat, como de ajustar su funcionamiento a criterios no contemplados en el momento de la aprobación de su Ley en el año 1983.

El primero de ellos es la definición del propio concepto de servicio público en un contexto de apertura al mercado de los servicios audiovisuales que cuestiona su financiación. El segundo es el ensamble en el marco de actuación de los nuevos organismos independientes de control como es el caso del Consell de l'Audiovisual de Catalunya (CAC).

A estos factores hizo referencia precisamente el CAC en la comparecencia ante la Comisión de control parlamentario de la CCRTV (sesión del 10 de noviembre de 2000):

"Otra ley urgente es la de la **Corporació Catalana de Ràdio i Televisió**, y lo es por diferentes motivos: para adecuar sus órganos de dirección a la nueva lógica de independencia del poder ejecutivo, inaugurada con la Ley 2/2000; para reordenar sus funciones en coherencia con las competencias del CAC y, sobretodo, para **encomendarle una detallada y clara misión de servicio público que sirva, a su vez, para diferenciar el papel de los medios de titularidad pública respecto a sus homónimos privados y para ajustar su sistema de financiación al encargo concreto de su misión.**

Misión pública, contrato programa de financiación y control por una autoridad independiente son los tres elementos que han de consolidar el papel de los medios de comunicación de titularidad pública en la sociedad de la información, en la que el principio de la libre competencia y el de la desregulación que han abrazado la mayoría de los países de nuestro entorno reclaman una definición inequívoca de estas instituciones para aceptarlas plenamente como sujetos de futuro. **El Parlament de Catalunya está en condiciones de ser una de las primeras cámaras**

legislativas para dotar su sector audiovisual de todos estos requisitos".

Planteada la necesidad de perfilar un modelo de organización del sector y del sistema público en particular, y descritas la situación actual del marco regulador y la naturaleza de los principales retos que presenta su revisión, en los apartados que siguen analizaremos los últimos aspectos apuntados con el propósito de hacer aportaciones al debate sobre la reforma del marco regulador de la CCRTV.

La continuidad del servicio público. Especial consideración del marco europeo

Uno de los cambios derivados de las nuevas tecnologías de la comunicación ha sido la ruptura de los monopolios públicos en el sector audiovisual con la entrada de agentes privados en la titularidad de los servicios o en su gestión. Estos nuevos protagonistas privados han abierto a toda urgencia y con contundencia el gran debate con los poderes públicos sobre la necesidad de preservar la libre competencia en igualdad de condiciones.

En este contexto se ha llegado a cuestionar el propio concepto de servicio público, sobretodo cuando éste pivota sobre un régimen de financiación privilegiado en un régimen de libre competencia y sin haberse hecho siempre un esfuerzo de definición y precisión de cuáles son las misiones inherentes al servicio público o que justificarían este régimen especial. Ante este nuevo escenario resulta evidente que debe redefinirse el papel de los medios audiovisuales públicos para encontrar el encaje necesario entre unos contenidos propios de un servicio público y un régimen de financiación también público, puesto que en el futuro éste no podrá amparar ninguna estrategia de programación pensada en criterios eminentemente comerciales.

En lo concerniente a la continuidad de los servicios públicos de radio y televisión se puede afirmar que hay un consenso generalizado más allá de los núcleos económicos más directamente interesados en la privatización del sector audiovisual. Todo apunta, pues, hacia un panorama mixto en el que los medios públicos habrán de tener su protagonismo. En cualquier caso, y independientemente de las misiones concretas de servicio público, no hay duda de que una radio y una televisión públicas se justificarán siempre como garantía del pluralismo, de una programación cultural y de calidad, de fomento y promoción de la lengua, de la función educativa, de la garantía de la información veraz o para hacer frente al peligro de concentración o monopolios "de facto" sobre productos o contenidos de interés general, para citar sólo las directrices básicas inherentes al concepto de servicio público.

La continuidad de los servicios públicos también ha sido reconocida expresamente por las instituciones europeas, reconocimiento muy importante dadas las presiones realizadas en sentido contrario por los sectores económicos privados del audiovisual.

En este sentido, cabe destacar especialmente el Protocolo de Ámsterdam (1997), del cual resulta el acuerdo unánime de los estados miembros de la Unión Europea para reforzar el servicio público de radiodifusión, al considerarlo directamente relacionado con las necesidades *democráticas, sociales y culturales* de cada sociedad y con la necesidad de preservar el *pluralismo* de los medios de comunicación. De acuerdo con estos principios, el Protocolo declara textualmente que:

"Las disposiciones del tratado constitutivo se entenderán sin perjuicio de la facultad de los estados miembros de **financiar el servicio público** de radiodifusión en la medida

en que la financiación se conceda a los organismos de radiodifusión para llevar a cabo la **función de servicio público** según como haya sido atribuida, definida y organizada por cada Estado miembro, y en la medida que dicha financiación no afecte a las condiciones del comercio y la competencia de la Comunidad en un grado que sea contrario al interés común, siendo preciso tener en cuenta la realización de la función de dicho servicio público".

Debe mencionarse que esta declaración no conduce necesariamente a una interpretación reduccionista ni mucho menos residual del servicio público. Como se puede observar, se deja un margen importante por definir y organizar la función de servicio público, al mismo tiempo que el principio de libre competencia no se erige como obstáculo absoluto, sino relativo, en función de los intereses generales a considerar.

Esta lectura favorable al servicio público se refuerza con otros documentos y resoluciones de los organismos europeos que especifican el alcance del Protocolo de Ámsterdam.

Así, en la Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los estados sobre el servicio público de la radiodifusión (25 de enero de 1999), no sólo se reiteran los principios del Protocolo de Ámsterdam, sino que se interpretan en un sentido aún más favorable al servicio público cuando se declara que:

- Los servicios públicos de radiodifusión tienen que aprovechar el progreso tecnológico para el cumplimiento de su función.

- Un **acceso amplio de los ciudadanos** a los diferentes canales y servicios, sin discriminaciones y en condiciones de igualdad de oportunidades, constituye una condición previa necesaria para cumplir la formalidad específica de los servicios públicos de radiodifusión.
- Los servicios públicos de radiodifusión son un instrumento de gran importancia para **poner al alcance de los ciudadanos** los beneficios de los nuevos sistemas audiovisuales y de información, y de las nuevas tecnologías.
- Debe mantenerse y reforzarse la capacidad de los servicios públicos de radiodifusión de ofrecer a la población **programas y servicios de calidad**, incluyendo el desarrollo y la diversificación de actividades en la era digital.
- Es preciso que los servicios públicos de radiodifusión puedan seguir ofreciendo una **programación diversificada** según la función que les hayan asignado los estados miembros respectivos, a fin de atender la sociedad en su **conjunto** y, en este sentido, se **legitima** que los servicios públicos de radiodifusión hagan lo posible para **llegar a una amplia audiencia**.

Por otra parte, el Comité Económico y Social ha elaborado recientemente un dictamen (2001/C, 14/22) sobre la Comunicación de la Comisión europea sobre los principios y las directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital, en el que destaca el papel de los medios de comunicación en el buen funcionamiento de las sociedades democráticas modernas y, especialmente, en el desarrollo y la transmisión de los valores sociales. Según la Comisión y el dictamen

del CES, eso es así *"no solamente porque influyen ampliamente sobre los hechos y las imágenes del mundo que recibimos, sino también porque proporcionan los conceptos y las clasificaciones políticas, sociales, étnicas, geográficas, psicológicas, etc., que utilizamos para descifrar estos hechos e imágenes y, en consecuencia, contribuyen a definir no sólo lo que vemos, sino también la forma en la que lo vemos"*.

Por este motivo, la Comisión y el CES llegan a la importante conclusión que la industria audiovisual *"no es como las otras que se limitan a producir bienes y servicios para el mercado"*, porque priman principios culturales por encima de los comerciales. Esta reflexión lleva a estos organismos a hacer una diferenciación comparativa entre la visión del audiovisual en Europa por lo que respecta a los principios estrictamente comerciales y de mercado de los EUA.

Y ello también explica que, en su Dictamen, el CES propugne como principios de la regulación del sector audiovisual en la era digital, entre otros:

- Que el servicio público de la radiodifusión cumpla unas funciones culturales, sociales y democráticas que redunden en beneficio de todos y que tenga por este motivo una **importancia capital para garantizar la democracia, el pluralismo, la cohesión social y la diversidad cultural y lingüística**.
- Que debe mantenerse y reforzarse la capacidad de los servicios públicos de radiodifusión para ofrecer a la población **programas y servicios de calidad y de vocación mayoritaria**.
- Que la **televisión digital terrestre** debe ser objetivo de interés público en función de la política de contenidos y hace necesario que

se garanticen, en el servicio público radiotelevisivo, frecuencias libres para la transmisión digital gratuita.

Como se puede comprobar, las exigencias del Tratado de la Unión Europea en materia de libre competencia y comercio no solamente no impiden la continuidad del servicio público de radio y televisión, sino que justifican su permanencia y su evolución como pieza importante para el cumplimiento de funciones y valores sociales y culturales que se consideran especialmente relevantes y que dejan a los Estados miembros un margen importante para definir las misiones de servicio público, mucho más lejos de un alcance residual respecto a las cadenas privadas o a una programación y contenidos limitados a audiencias minoritarias. Margen de decisión que también se tendría que poder utilizar para garantizar un espacio de servicio público en las nuevas tecnologías, especialmente la televisión digital por ondas terrestres y Internet.

La importancia que la continuidad del servicio público de radio y televisión representa para la Unión Europea también queda confirmada por la propia posición que ésta ha adoptado en relación con el comercio internacional, en el sentido de considerar como principio de actuación en el contexto de la Organización Mundial del Comercio la salvaguarda de la política audiovisual europea, lo cual significa un matiz singular para este sector en el espacio general de globalización. Este principio de salvaguarda se halla especialmente recogido en la Comunicación de la Comisión de 14 de diciembre de 1999 y en el Informe del Parlamento Europeo de 18 de junio de 2000 (apartado j), sobre los principios y las directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital.

Las misiones del servicio público

Tal como acabamos de ver, la función de servicio público debe ser definida y organizada por los diferentes poderes públicos en el ámbito de cada Estado según las previsiones comunitarias que obligan, no obstante, a establecer de forma clara el alcance de la misión y las obligaciones de servicio público en relación con la programación y los contenidos.

En el caso de Cataluña, esta tarea debe hacerla esencialmente el Parlament en un nuevo marco de regulación de la CCRTV que en este terreno vaya más allá de lo que establece la actual legislación. Debe decirse en este sentido, que esta posibilidad hoy no está condicionada por la legislación estatal más allá de unos principios de carácter muy genérico que son los recogidos en el *Estatuto de la radio y la televisión* (artículo 4) y a los que se remite la Ley del tercer canal y la propia Ley de la CCRTV.

A la hora de definir la misión de servicio público, una de las primeras cuestiones que hay que resolver desde una perspectiva general es la de determinar si debe incluir las tres funciones clásicas de *informar, formar y entretener*, o bien si ha de limitarse a las dos primeras, renunciando al entretenimiento por considerar que en ésta no se da ningún componente de interés público.

Ésta es una opción política sobre la cual hay que tener en cuenta, sin embargo, varios aspectos: en primer lugar, el marco comunitario no excluye expresamente la función de entretenimiento de la definición del servicio público y, en realidad, la admite implícitamente cuando considera que la programación de servicio público puede tener vocación *diversificada y mayoritaria* de audiencia. En segundo lugar, en el contexto del derecho comparado se ha optado normalmente por incluir las tres funciones citadas en la idea de servicio público. En tercer lugar, tampoco hay que olvidar que privar a los medios públicos de radiodifusión de la función de entretener (deportes, espectáculos, cine, concursos, etc.) puede tener el efecto de

colocarlos en una posición claramente marginal. Finalmente, la concepción de la cultura y de los servicios de interés público que excluyen el entretenimiento corresponde a una visión anacrónica y instrumental de la cultura, a menudo reducida sólo a algunos ámbitos del conocimiento y separada de lo que la antropología y los estudios culturales llaman las “formas de vida”.

Por lo tanto, sería deseable que la programación de servicio público cumpliera las citadas funciones, siendo el aspecto distintivo respecto a los otros medios de gestión privada el elemento de la *calidad* de esta programación. La exigencia de servicio público tendría, pues, que focalizarse en esta dirección para conseguir unos estándares de calidad no condicionados por la necesidad imperiosa de conseguir la mayor audiencia. La función de entretenimiento de la televisión pública tendría que evitar la difusión de programas que por su contenido -y a pesar de su potencial éxito de audiencia- entrasen en contradicción con los valores que han de inspirar el comportamiento de los poderes públicos, especialmente en cuanto a la dignidad de la persona.

El marco legal vigente -tanto estatal como autonómico- no prevé una definición detallada y precisa de la noción de servicio público. La norma principal en este sentido sigue siendo el artículo 4 del ERTV cuyo contenido está prácticamente reproducido en la Ley reguladora del tercer canal y también en parte en la Ley de creación de la CCRTV. Según el citado artículo 4, la actividad de los medios públicos debe inspirarse en los principios siguientes:

- La objetividad, veracidad y imparcialidad de las informaciones
- La separación entre informaciones y opiniones, la identificación de quien sustenta las últimas y su libre expresión, con los límites del apartado 4 y del artículo 20 de la Constitución
- El respeto al pluralismo político, religioso, social, cultural y lingüístico

- El respeto al honor, la fama, la vida privada de las personas y los derechos y libertades reconocidos en la Constitución
- La protección de la juventud y de la infancia
- El respeto a los valores de igualdad recogidos en el artículo 14 de la Constitución

Ahora bien, como dice expresamente la ley y el resto de la normativa citada, se trata de *principios inspiradores* y no propiamente de la definición de una tarea concreta y precisa de la misión de servicio público. En este punto se plantea, sin embargo, una cuestión previa como es la de determinar si esta labor de mayor concreción tiene que hacerla la ley o si tendría que tener su reflejo en un mandato-marco del Parlament o en el contenido del contrato-programa que ha de definir los objetivos de la CCRTV.

La solución idónea no parece que tenga que pasar por la opción entre una de las alternativas, sino por una combinación de mecanismos. Las previsiones legales son hoy marcadamente escasas y es evidente que conviene establecer un marco regulador más preciso. Pero por otra parte, también es evidente que la tarea de concreción de la Ley está limitada por fuerza y si realmente se quiere definir exhaustivamente el alcance, las condiciones y las obligaciones de la función de servicio público, no hay duda que instrumentos como el mandato-marco del audiovisual o los contratos-programa tendrán que ser fundamentales para conseguirlo.

En cualquier caso, en este contexto, la definición de la misión de servicio público tendría que ajustarse a los *objetivos* que ya en el año 1993 formuló la Unión Europea de Radiodifusión respecto al audiovisual público y que enumera como especificidades de los servicios públicos:

"Una programación para todos, un servicio de base generalista con ampliaciones temáticas; un forum para el debate democrático; libre acceso del público a los principales acontecimientos; una referencia en materia de calidad; una abundante producción original y un espíritu innovador; una vitrina cultural; una contribución al refuerzo de la identidad europea, como también a sus valores sociales y culturales: un motor de la investigación y del desarrollo tecnológico".

Compartiendo estos objetivos de la UER en cuanto a las directrices que tendrían que inspirar la misión de servicio público de los medios públicos audiovisuales, proponemos la asunción completa de las funciones siguientes:

- Función de preservación de las garantías democráticas:

Relativa a la necesidad de garantizar la expresión plural en las sociedades democráticas, asegurando la libre expresión y la confrontación de ideas. La apuesta por un modelo de servicio público civil, independiente de las mayorías políticas coyunturales queda reforzada por la existencia de una autoridad independiente elegida por el Parlamento. Satisfacer el interés general significa fomentar el debate plural sobre cuestiones de interés público, ser herramienta de cohesión social, contribuir a la credibilidad ante la multiplicidad de canales y fuentes disponibles, garantizar el acceso universal y de información para todos los ciudadanos y equilibrar las tendencias monopolísticas en el ámbito de la comunicación y las telecomunicaciones.

-Función informativa

Incluye la función informativa y la garantía de respeto a la independencia profesional y al pluralismo.

- Función económica:

Relativa a la asunción del papel de motor de la industria audiovisual y de buena parte del espacio cultural propio. Dinamización de la propia economía con la creación de un grupo público potente con un modelo industrial capaz de competir en el mercado audiovisual interior y exterior. Función también de innovación, de capacitación y de formación de capital humano.

- Funciones estratégicas de desarrollo de las comunicaciones:

Relativa a las aportaciones, cada vez más amplias, que deben atribuirse a la televisión pública para el equilibrio del sistema de comunicaciones en conjunto y para impulsar los nuevos escenarios de la digitalización: cable, TDT, satélite. Esto afecta a múltiples áreas. La más reconocida es la relativa a la función de motor de la producción audiovisual, pero también cabe considerar otras funciones importantes, como la de estímulo de los ámbitos más reducidos de la televisión (local), o la más nueva función de estímulo de la presencia de la comunidad en Internet, la creación de nuevos medios en línea y la posibilidad de convertir las corporaciones públicas de radio y televisión en portales de comunicación en Internet. Esto significa incorporar las nuevas potencialidades de las redes, sistemas y tecnologías para devenir un grupo multimedia con criterios de servicio público.

- Función política:

Relativa al estímulo de la participación de la ciudadanía en la vida política. Garantizar el acceso a una información plural y diversa que permita al ciudadano formarse una opinión equilibrada como miembro de una sociedad democrática. Fomentar la credibilidad y el respeto hacia las instituciones de gobierno y el sistema democrático. Garantizar la libertad de expresión a las minorías y a los discursos no hegemónicos.

- *Función social:*

Relativa a la oferta de programas de interés social, favorables al bienestar de las personas. Es el caso, por ejemplo, de programas de soporte a la actividad agrícola, a la ocupación, a la tercera edad, a la educación sanitaria y la educación ambiental. También, claro, de manera específica, aportando todos los servicios adicionales que contribuyen a facilitar el acceso a la programación a personas con discapacidades sensitivas.

- *Función cultural:*

Relativa a la información y a la promoción en la televisión de cuestiones vinculadas al teatro, la danza, la música, el cine, la literatura, el arte y la arquitectura, entre otras, como áreas del conocimiento humano, y su difusión debe ser asumida como un compromiso de los servicios públicos de comunicación, en contraposición a la tendencia de la mayoría de productos comerciales que menosprecian sus compromisos estéticos y culturales. Facilitar el acceso de toda la población al fondo de materiales y referentes de la cultura catalana y proporcionar acceso a las fuentes originarias disponibles del entorno multicultural catalán.

- *Función educativa:*

Relativa a la necesidad de reconsiderar la utilización de la televisión para finalidades educativas, tanto por lo que respecta a la educación permanente como al soporte al sistema educativo a todos los niveles. Todo ello cubriendo el amplísimo abanico de campos de subdivisión posible: servicios para las escuelas, educación musical, difusión científica, etc.

- *Función divulgadora:*

Relativa a la necesidad de socializar el conocimiento. El crecimiento del conocimiento científico y técnico es tan acelerado que resulta imprescindible hacerlo transparente a la sociedad, para garantizar la igualdad de oportunidades. También la asunción de una voluntad pedagógica imprescindible para facilitar la integración y la incorporación social plena de colectivos con dificultades para adaptarse al ritmo de cambio de la sociedad.

- *Función interrelacional*

Relativa a la puesta en contacto público de colectivos profesionales, sociales, culturales, políticos habitualmente inconexos. Función de plaza pública, de intercambio de conocimiento especializado, de escaparate de la diversidad.

- *Función identitaria:*

Relativa a la creación de espacios audiovisuales para la proyección de las identidades culturales y lingüísticas que conviven y enriquecen nuestro país. Crear sinergias de producción, programación y distribución entre todas las regiones del espacio cultural catalán y colaborar especialmente con culturas europeas que se enfrentan a retos culturales y lingüísticos similares a los nuestros. Difusión culta, crítica y renovadora del patrimonio simbólico catalán.

- *Función de calidad:*

Esta función va referida a todos los ordenes, desde la gestión especialmente esmerada y responsable que corresponde a un medio público hasta la calidad de la programación, en términos estéticos, experimentales, pero también en términos de respeto y promoción de la creatividad sin interrupciones (publicitarias) ni manipulaciones. Para que la programación de calidad sea considerada de servicio público debe combinarse con audiencias amplias. Los usuarios tienen derecho al cumplimiento estricto de la programación tanto en lo que se refiere a contenidos como a puntualidad.

- *Función de equilibrio territorial:*

Relativa a la necesidad de garantizar una cobertura realmente nacional que contemple la diversidad comarcal y local, o la especificidad de lugares y grupos en el entorno metropolitano, así como las diferencias y los gustos de las minorías étnicas y sociales.

- *Función movilizadora de valores:*

Relativa a la necesidad de definir también abiertamente y manifiestamente las formas de intervención positiva de la televisión a la sociedad, como medio de alcance multitudinario: para suprimir la violencia, combatir discriminaciones, promover la tolerancia, etc. Difusión de los valores positivos.

- *Función impulsora de la interactividad:*

Relativa a facilitar a toda la ciudadanía el acceso a la administración y a los servicios de carácter público, aprovechando la capacidad creciente de interactuar por el mando que la digitalización de la TV proporciona a los usuarios.

- *Función guía:*

Relativa a aportar información al ciudadano sobre los mecanismos para seleccionar con criterio el alud de programas y servicios que se le ofrecen a través de la oferta de

los medios digitales, suministrándole una guía electrónica de programas y el acceso orientado y cómodo, hasta donde sea posible, a todo tipo de servicios.

La misión de servicio público que contienen estas funciones siempre debería tener presente una visión de la audiencia concebida más como ciudadanía que como consumidores. Y en el caso concreto de nuestro espacio cultural, cabría sumarle que el fortalecimiento del sector público de radio y televisión resulta insustituible en estos momentos dado que el sector privado es aún, sobretodo en el ámbito televisivo, poco permeable a la progresiva normalización de la lengua y de las expresiones culturales catalanas en el ámbito audiovisual.

Por lo tanto, las directrices anteriores deberían incorporarse en el nuevo marco regulador de la CCRTV y desarrollar y concretar, de la forma más precisa posible, en el mandato-marco del Parlament y en el contrato-programa de los medios públicos, en cuya elaboración tendría que asegurarse la participación del Consell de l'Audiovisual de Catalunya. Al mismo tiempo, se deberían establecer los mecanismos adecuados de control de la aplicación del contrato-programa en el seno de la propia CCRTV (Consell d'Administració) y, en última instancia, de la Comisión de control parlamentario de la CCRTV, todo sin perjuicio de la función de garantía del cumplimiento de las misiones de servicio público que corresponden al Consell de l'Audiovisual según su ley reguladora.

Nuevos criterios organizativos para la CCRTV

El cumplimiento de las funciones de servicio público por parte de todo el conjunto de medios del sistema público catalán, sean del alcance que sean (local, nacional) requiere la adopción de unas formas de organización de su gestión que garanticen su responsabilidad y eficiencia. Estas formas de organización deberían responder a la voluntad común de garantizar una gestión de carácter menos político y de orientación más independiente y profesional; y, tendrían que montarse por los

procedimientos de articulación y los criterios de selección de personas, sobre la base de un amplio consenso. Consenso que, por otra parte, sería coherente con la tradición establecida desde la aprobación de la Ley de creación de la CCRTV de 1983. Eso, exigible a todos los medios y grupos porque se trata de asegurar el uso adecuado de los recursos públicos, es de gran trascendencia en el caso de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió (CCRTV).

La Resolución 3/VI del Parlament⁸, sobre los medios audiovisuales de Cataluña, ya plantea la necesidad de modificar el marco legal vigente del audiovisual para organizar la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió (CCRTV) a partir de criterios de *independencia y de profesionalidad*. Esta exigencia deriva de la preservación de la garantía del pluralismo y, en general, de la satisfacción de las misiones de servicio público. Los medios públicos de radio y televisión deben inspirar su actuación en los principios de *imparcialidad y equilibrio* y eso significa que deben hallarse, tanto como sea posible, al margen de mecanismos de dependencia gubernamental o de interferencia de criterios políticos por encima de los de profesionalidad. En este sentido, el modelo organizativo vigente debería de ser objeto de una reorientación en relación con algunos de sus elementos básicos.

En cuanto al Consell d'Administració de la CCRTV, si bien es cierto que su composición permite equilibrar la distribución de poder en cada legislatura, también lo es que eso, a menudo, puede condicionar su actuación en la medida que se traslade a su seno el mismo debate político, en detrimento de la gestión. El sistema actual de composición del Consell d'Administració provoca que haya una parte de él que pueda, en ocasiones, acabar actuando como oposición, lo cual no siempre es la mejor garantía del correcto funcionamiento de un organismo público. Convendría que este Consell fuera elegido con el mayor consenso por el Parlament

⁸ Resolución 3/VI del Parlament de Catalunya, sobre los medios audiovisuales de Cataluña de 15 de diciembre de 1999 (BOPC núm.8 de 27 de diciembre)

de Catalunya, y debería orientar sus funciones, competencias y organización en el sentido de proporcionar el máximo rigor empresarial.

Con relación al director general de la CCRTV, hay que tener presente que la Resolución 3/VI del Parlament, en su apartado V.3, estableció un régimen transitorio de consenso en el sí del Consell d'Administració para el nombramiento del director general, mientras que una ley nueva modifique el marco legal vigente.

Éste es, sin duda, un aspecto clave en una lógica de independencia respecto al poder ejecutivo, como el Consell de l'Audiovisual remarcó en su comparecencia ante la Comisión de control parlamentario de la CCRTV. Por lo tanto, vocación de neutralidad, de independencia de criterio y profesionalidad tendrían que constituir parámetros básicos de selección y designación.

A pesar de que la respuesta positiva a estos requerimientos dependerá en gran parte de la predisposición y las calidades de la persona que ejerza el cargo y también de su capacidad de asumir la idea de servicio público y de romper dinámicas partidistas, es evidente que el proceso de designación y las fórmulas que a este efecto puedan adoptarse, tienen la facultad de facilitar el cumplimiento de estas exigencias.

No es igual una designación del Gobierno, sólo con una consulta previa al Consell d'Administració, como la prevista en la Ley de la CCRTV vigente, que con un consenso previo, como indica la resolución parlamentaria antes citada. Se trataría, por lo tanto, de articular opciones que promoviesen desde el inicio una cierta conciencia de la necesidad de servir a la neutralidad a través de mecanismos que asegurasen el soporte más amplio posible, bien sea por la vía del consenso ya aplicado que tendría que recogerse en el ámbito legal, o bien por un mecanismo de designación con un debate previo. En este contexto, el Parlament determinaría cuál debe ser el papel del CAC.

VI. El audiovisual en el contexto de multimedia y de Internet

Los conceptos de radio y televisión se han unido tradicionalmente al de *difusión*. Este vínculo se relativiza, no obstante, desde el momento en el que es posible la selección por el usuario del producto o productos que se quieren escuchar o visualizar, aproximándose a los contenidos disponibles en la red o en las llamadas autopistas de la información.

En el caso de la televisión, los cambios tecnológicos y la digitalización no sólo han propiciado la modificación de una actividad caracterizada por la difusión colectiva y simultánea al conjunto de telespectadores, sino también nuevos escenarios que permitirán recibir, por medio del aparato receptor, no tan sólo imágenes sino también textos y el acceso a Internet. Por otra parte, el propio fenómeno de Internet se acerca, hoy, al campo de expresión del audiovisual y, en poco tiempo, también lo hará la telefonía móvil a partir de la tecnología UMTS y su desarrollo.

Todo ello propicia que la regulación del audiovisual no se pueda centrar únicamente en la televisión tal como tradicionalmente hemos entendido este medio. Las posibilidades de la digitalización y de Internet abren unas nuevas dimensiones al fenómeno, que si bien es verdad que ofrecen muchas más posibilidades al usuario, también plantean retos cuando hay que definir el papel de cada medio, el régimen jurídico de los actores que participan en este contexto multimedia y sus responsabilidades respectivas.

La complejidad tecnológica inherente a esta cuestión y el marco globalizado en el que se lleva a cabo comporta que el tratamiento de todos los aspectos implicados sea especialmente difícil. Sin embargo, avanzamos algunas reflexiones sobre ellos.

Cataluña en el escenario cambiante del nuevo contexto tecnológico

Hasta hace pocos años, el mundo del audiovisual era un campo diferenciado, bien delimitado, en cierta manera, independiente en el marco de la revolución de las nuevas tecnologías. Las condiciones naturales imponían unos límites a la cantidad de emisoras de radio y de televisión, la línea divisoria entre lo público y lo privado estaba bien marcada, la reglamentación de muchos de los aspectos asociados con las telecomunicaciones y la radiodifusión, como la concesión de licencias, se llevaba en el ámbito estatal o nacional, y las tecnologías informáticas limitaban la aparición de aplicaciones audiovisuales a los escritorios digitales de los usuarios. Todo ello está cambiando. Por la liberalización del sector de las telecomunicaciones en Europa, el aumento de los agentes concurrentes, el desfallecimiento progresivo de la limitación natural de frecuencias que podían autorizar las entidades reguladoras.

La tecnología permite la proliferación de tantos operadores que, por primera vez, empiezan a superar la capacidad de producción de la industria de contenidos. Y la emisión de estos contenidos audiovisuales se está trasladando hasta el ordenador y otros periféricos informáticos. Por primera vez, los usuarios están en situación de recibir contenidos audiovisuales a través de múltiples plataformas informáticas y ya empezamos a experimentar la anunciada convergencia entre los sectores de las telecomunicaciones, los medios de comunicación y las tecnologías de la información.

La expansión de Internet provocó el interés por el fenómeno de la convergencia que vemos reflejado en la aproximación y la interconexión de dispositivos como el teléfono, la televisión y los ordenadores personales. Pero la adopción creciente de las tecnologías digitales (informática y telecomunicaciones) no ha significado automáticamente la posibilidad de incorporar de lleno el mundo audiovisual en esta convergencia.

La microelectrónica digital, el software o la transmisión de datos digitales han podido mejorar la calidad, rapidez y eficacia de las emisiones audiovisuales, pero

no necesariamente su fusión con los aparatos informáticos. La causa principal de este hecho y de la escasa demanda generada ha sido que los receptores no disponían de conexiones con suficiente amplitud de banda en Internet para poder recibir eficientemente contenidos audiovisuales. Pero la proliferación de tecnologías e infraestructuras con mayor amplitud de banda y la aparición de sistemas de compresión de los datos que permiten mejorar la transmisión y la recepción de contenidos audiovisuales han permitido que últimamente eso cambie.

Pese a esta posibilidad tecnológica, en Cataluña y nuestro entorno inmediato, la mayoría de ciudadanos sólo disfrutaban de accesos lentos y precarios a Internet desde sus hogares. La XDSI, que es la más extendida y la más limitada de estas nuevas vías de acceso, es solamente la modalidad de conexión de una minoría. Todavía es más reducido el porcentaje de conexiones domésticas a través de la más rápida y eficiente ADSL. Finalmente, la cifra de ciudadanos con acceso a Internet a través de módems de cable es insignificante y aún menor la de los que usan tecnologías vía satélite.

El ancho de banda, es decir, la velocidad de conexión a la Red se demuestra, pues, como una cuestión no sólo técnica (detectar cual es la mejor tecnología, dedicarle los recursos de I+D correspondientes, formar a los equipos técnicos, etcétera), ya que también es una cuestión política (de aprobaciones tarifarias, de concesiones de licencias administrativas y de intereses que se demuestran muchas veces partidistas). Y esto es especialmente relevante si consideramos que la amplitud de banda es, en definitiva, la clave para que la Red deje de ser eminentemente textual y pase a ser también audiovisual.

El contenido audiovisual que actualmente se encuentra en la Red es de muy baja calidad. Y además, estos emisores que están incorporando progresivamente materiales audiovisuales a la Red y experimentando con los nuevos formatos son mayoritariamente privados.

En este contexto las administraciones públicas intentan impulsar la definitiva liberalización del sector, lenta y mal realizada en el Estado español, y promueven la universalización del acceso a la Red. Las administraciones tienen como objetivo prioritario en todos los casos dotar de conexión al grueso de la población y Internet se ve como un servicio que debe tener carácter universal. Pero que la conexión sea de banda amplia, es decir, de calidad, aún se considera un objetivo a medio o a largo plazo.

La naturaleza de Internet y la justificación del interés público.

Para analizar el carácter de servicio público que pueda tener la Red convendría remitirnos a sus características y su idiosincrasia.

En sentido estricto, Internet es la acumulación y la interconexión, bajo unos protocolos comunes de comunicación, de un puñado de redes (regionales, nacionales y internacionales) preexistentes. Si tenemos en cuenta que cada una de estas redes de comunicación implica fundamentalmente tres agentes -un propietario de los ordenadores conectados (los servidores con la información), un propietario de las infraestructuras de comunicación (los operadores de telecomunicaciones) y un propietario de los contenidos almacenados en los ordenadores y transmitidos a través de las infraestructuras de comunicaciones-, podemos imaginar fácilmente la complejidad de gestión de la Red, y también la dificultad de conseguir estándares de actuación comunes en tanto que el número de agentes que se le incorporan es diverso y creciente.

Adicionalmente, las diferentes tipologías de redes que se integran en lo que nombramos Internet están sometidas a regulaciones, en ocasiones estatales y en otras supraestatales, diferenciadas. En Europa, por ejemplo, el uso de las redes determina su reglamentación. No es lo mismo si se utilizan para servicios audiovisuales o para servicios de telecomunicaciones. En España, la *Ley General*

de *Telecomunicaciones*⁹ estableció que lo que en ella se dice no se aplica, en términos generales, en las infraestructuras que se utilizan como apoyo para la radiodifusión y la televisión.

Desde un punto de vista comunicacional, podríamos decir que Internet puede ser considerado un nuevo medio de comunicación en la medida que permite la creación de un espacio comunicacional propio donde confluyen, eso sí, todos los elementos de los viejos medios de comunicación: el sonido, la imagen estática, la imagen en movimiento y el texto.

Además, Internet es, a primera vista, una estructura fundamentada en un aparente desorden, en una especie de caos que opera como su forma espontánea de organización. El mundo audiovisual tradicional muestra, en cambio, una apariencia bastante ordenada. Los medios como la televisión y la radio se organizan en torno de canales que emiten, previa concesión de una licencia, y que están regulados por unas normas temporales y espaciales (ocupar una determinada frecuencia, no programar contenidos con violencia o sexo en ciertos horarios, no exceder un límite de tiempo en publicidad, etcétera). En Internet las tradicionales nociones temporales y espaciales dejan de tener sentido.

Cualquier receptor es un emisor potencial en la Red y, como tal, tiene las mismas posibilidades de emitir con libertad contenidos textuales o audiovisuales. Quien dispone de la infraestructura para emitir contenidos audiovisuales por Internet no está sometido, en principio, a ninguna de las normativas espaciales ni temporales que supone la radiodifusión convencional.

Prácticamente todos los actores de la Red son susceptibles de emitir contenidos audiovisuales, pero no todos son susceptibles de ser regulados ni controlados.

⁹ Ley 11/1998, de 24 de abril General de Comunicaciones (BOE de 25 de abril)

Todos los sectores involucrados en la convergencia tecnológica han adoptado normas orientadas a garantizar la consecución de una serie de objetivos considerados de servicio público y de interés general. Tal como se exponía en el Libro Verde¹⁰ sobre la convergencia del sector de las telecomunicaciones, debe evaluarse los objetivos potenciales de interés público y definirlos para que los distintos agentes implicados puedan hacerse una idea clara de las obligaciones por cumplir. Las posibilidades que ofrece la tecnología actual refuerzan la necesidad de contar con unas normas claras y efectivas por lo que respecta a objetivos específicos. No sólo en cuanto a protección de la intimidad, protección de datos, fomento de la diversidad cultural o protección de menores, sino también las relativas al conjunto de aspectos que son objeto de la vigilancia y tutela de organismos como el CAC, como todo lo referente al cumplimiento de la legalidad, el respeto por el pluralismo o la protección de las lenguas y las culturas minoritarias.

La posibilidad de ofrecer servicios tradicionales, como radio o televisión, a través de otras plataformas, como Internet, evidencia que estas nuevas plataformas también podrían llevar a cabo algún papel en el cumplimiento de las obligaciones impuestas a los servicios públicos de difusión convencional. La convergencia tecnológica puede permitir el acceso de los espectadores a muchas más fuentes de información audiovisual. Parece razonable pensar que las entidades de radiodifusión públicas tradicionales tendrán que replantearse su función en el nuevo entorno convergente. En estas condiciones, cualquier reglamentación del sector público audiovisual ha de tener en cuenta los problemas crecientes de definición en el momento de clasificar los servicios. Y probablemente deberá replantearse el

¹⁰ Libro verde sobre la convergencia de los sectores de telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información y sobre sus consecuencias para la reglamentación en la perspectiva de la sociedad de la información COM/97 314 de junio de 1997.

modelo y los criterios de distinción entre lo considerado público y lo considerado privado.

Algunas denuncias de la incertidumbre en materia de reglamentación argumentan que las normas vigentes y los organismos que las defienden fueron concebidos para unos entornos estatales / nacionales, analógicos y de un solo medio o dos, en tanto que los servicios digitales actúan desde la indiferencia ante los sectores tradicionales y las fronteras geográficas, y se pueden ofrecer a través de diferentes plataformas. La visión contraria también tiene argumentos a favor. Según esta perspectiva, la satisfacción de intereses públicos y el respeto por los valores sociales, culturales y éticos se deben requerir a la industria independientemente de la tecnología que utilice para llegar al consumidor.

Si en algún aspecto Internet cobra un significado de servicio público por excelencia es en el uso que pueden hacer de él la mayoría de administraciones públicas aprovechando la Red como medio a través del que llegar directa y rápidamente al usuario / ciudadano. Son pocas las administraciones públicas que no se hayan sumado al uso de la Red como canal de información de sus productos, servicios y datos, y como canal de captación de información procedente de sus ciudadanos. En un futuro inmediato, con ciudadanos más permeables a los hábitos informacionales, la Red permitirá resolver de forma más generalizada cualquier tramitación administrativa a través de ella (pagar los impuestos, votar o registrarse), captar las opiniones, gustos y preferencias (encuestas públicas, sondeos electorales, etcétera), o proveerse de conocimiento y formación (universidades y aulas virtuales).

Como la mayoría de entidades de radiodifusión pública, la CCRTV aún no utiliza la Red como un canal integral de comunicación sino, sobretodo, como un canal de información para sus espectadores. El contenido que podríamos nombrar público de la Red (emitido por entidades públicas) constituye un porcentaje muy reducido

del total y está en creciente desventaja dado el elevado crecimiento de los contenidos privados o particulares. Ejercer algún control sobre esta cantidad ingente de contenidos que se publicita a través de la Red es un trabajo casi imposible, y no tiene ningún sentido si no se lleva a cabo en el ámbito internacional. La autorregulación es el instrumento invocado para hacer frente a una cuestión que parece difícil o imposible de resolver por parte de las autoridades públicas. Internet no es un ente aislado, al margen de las leyes, pero el caso es que las legislaciones tienen unas fronteras físicas que no tiene la Red.

Consideramos operativas, generalmente en el ámbito particular, algunas formas incipientes de control de contenidos. La autocensura o la censura selectiva, con la inclusión de filtros en el proveedor de acceso o por parte del usuario final, es el procedimiento más extendido, pero hay que ver cuál será el papel de la criptografía en el futuro. Mientras, algunas opciones a medio camino son las constituidas por los sistemas de clasificación de contenidos. En los Estados Unidos funcionan con cierta eficacia “clasificadores” más o menos independientes que otorgan a las páginas Web una determinada calificación que los consumidores pueden identificar con sus filtros particulares y bloquear su propio acceso a ellas.

La mundialización ha provocado innumerables procesos de concentración empresarial en todas las actividades relacionadas con la sociedad de la información. Internet se vertebra como un espacio y como un mercado globales y ello obliga a muchas empresas a tener una dimensión global.

En el Estado español, el escenario de la liberalización de las telecomunicaciones ha sido incierto y poco competitivo y ha frenado el ritmo de incorporación de la sociedad a la Red. En Cataluña, la comunidad autónoma con más usuarios y con una gran tradición emprendedora, el ritmo de creación de empresas de la nueva economía ha sido muy elevado, pero la llegada de las grandes operadoras al sector ha modificado el panorama. Las operadoras de telecomunicaciones,

tradicionalmente focalizadas en las infraestructuras, se han introducido en todos los niveles del proceso, engullendo gran parte de los servicios en funcionamiento en el intento de acumular usuarios rápidamente.

Todo ello ha conducido a un mercado fuertemente concentrado en unas pocas marcas que constituyen holdings verticales y horizontales a la vez. La cuestión que debe plantearse es si estos amplios procesos de concentración en Internet amenazan o pueden llegar a amenazar la pluralidad y la diversidad de la oferta de contenidos que reciben los ciudadanos.

Del acceso universal al control de contenidos.

El Consell de l'Audiovisual de Catalunya, como ya indicó en su comparecencia ante el Parlament (10 de noviembre de 2000), considera imprescindible la atribución al sistema público del audiovisual de la responsabilidad de garantizar el acceso universal a todas las modalidades de difusión y distribución de la información y el conocimiento para evitar que la sociedad catalana pueda sufrir una "fractura digital" que aumentaría las desigualdades y discriminaciones. Los mismos motivos también aconsejan asegurar la suficiente presencia de contenidos de carácter público en Internet. Contenidos públicos por su origen pero, sobretodo, por su calidad, disponibilidad, adecuación máxima a los principios y valores básicos y a la realización de las funciones que inspiran también la misión del servicio público del audiovisual convencional. Estos elementos son, sin duda, indispensables para la vertebración y la cohesión social y los poderes públicos no pueden quedar al margen de ello, pese a la liberalización existente en el macro-sector de las telecomunicaciones.

La convergencia entre la informática, las telecomunicaciones, las industrias culturales y los medios de comunicación han convertido este sector no solamente en el eje de la cultura contemporánea, sino también en el escenario predominante de la política y la plataforma avanzada de proyección de la nueva economía. Las

nuevas circunstancias han convertido los medios audiovisuales en un sector estratégico como:

- Sector punta de la nueva economía de la información y del conocimiento.
- Motor de desarrollo industrial, de innovación y de generación de ocupación de calidad (trabajos calificados, creativos, de alto valor añadido y bien remunerados).
- Eje indispensable de la cohesión social y plataforma de construcción de referencias culturales y de identidades compartidas.
- Infraestructura decisiva para el fortalecimiento y la proyección de la cultura catalana.
- Instrumento principal de las políticas sociales que deben garantizar un acceso universal y igualitario a la información, la formación y el conocimiento.
- Escenario principal de la vida política y de realización de la opinión pública.
- Clave de la consolidación de una sociedad amparada por la democracia y el pluralismo.

Esta importancia de los antiguos y nuevos medios de comunicación audiovisual los convierte en un campo fundamental de la intervención pública y pieza básica, pues, de las opciones estratégicas en las políticas de desarrollo económico, de enseñanza y cultura, de participación democrática y equilibrio social. De igual manera, las instituciones públicas tienen contraída respecto a estos medios audiovisuales una grave responsabilidad en la difusión de valores positivos y en la satisfacción de demandas y objetivos sociales, que quedan a menudo al margen de

la dinámica del mercado, reducida a la simple expectativa de obtención de beneficios económicos.

El Parlament de Catalunya (Resolución 3/VI) instó al Gobierno a tomar las medidas necesarias para la difusión de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información, para que la ciudadanía pudiera tener *acceso universal a ellas*. Y, en un sentido más concreto, acordó que la CCRTV tendría que disponer de una estrategia específica en el campo de Internet, con objetivos, entre muchos, de promover el uso de la red con contenidos catalanes y conseguir una audiencia fiel. Esta iniciativa debe concretarse con la creación de un gran portal en Internet para el mundo audiovisual y de la comunicación catalán, en un plan estratégico impulsado con empresas líderes en el sector de los contenidos.

Esta línea habría de considerarse, por lo tanto, como una *función de servicio público* en el marco regulador más flexible que se aplica en este sector de las telecomunicaciones, pero que no impide en ningún caso su establecimiento. La existencia de este portal de responsabilidad pública en Internet debería considerarse, así, como una parte más de la misión de servicio público encargada a la CCRTV. Esta propuesta encaja, por otro lado, en el planteamiento comunitario expresado en el mencionado Libro verde sobre la convergencia (1997).

En la posición comunitaria, a pesar de la actitud liberalizadora de las telecomunicaciones, queda clara la idea de que siempre hay que preservar unos objetivos de interés público, que pueden concretarse en el establecimiento de obligaciones de servicio universal que garanticen el acceso y la disponibilidad de unos servicios mínimos a cargo de los operadores. Ésta es, por lo tanto, una opción que queda abierta y que puede ejercer el legislador competente en materia de telecomunicaciones.

Pero desde una perspectiva de servicio público es tanto o más importante destacar el margen de actuación del que disponen los medios públicos, entre los

que se halla la CCRTV, cuando la posición comunitaria admite expresamente que la convergencia tecnológica ofrece a las entidades de radiodifusión públicas un abanico de posibilidades amplio, tanto por lo que respecta a actividades como a formas de llegar a los telespectadores, con la conclusión capital que el marco regulador ha de permitir que aquellas entidades aprovechen estas nuevas oportunidades tecnológicas e Internet para llevar a cabo su misión de servicio público, con el único límite del cumplimiento de los requisitos de transparencia en la aplicación de los recursos públicos exigido por el principio de libre competencia. No hay, pues, ningún obstáculo para profundizar en esta dirección que, en un futuro inmediato, comportará una reorientación y una ampliación importante de los medios de prestación actuales.

Regulación y autorregulación

Como hemos visto anteriormente, las nuevas tecnologías del audiovisual y especialmente Internet, a diferencia de la televisión convencional, permiten la difusión de imágenes y sonido en un contexto globalizado que puede producir diversos contenidos desde un lugar determinado y trasladarlos con facilidad en cualquier lugar del mundo. Internet se sitúa en un entorno desterritorializado que permite que contenidos locales tengan una difusión en el ámbito mundial.

Las facilidades de acceso a todo este potencial de datos, imágenes y sonidos han situado sobre la mesa un gran debate en cuanto a la necesidad, o como mínimo la conveniencia, de regular el uso de la red, especialmente para limitar o condicionar la difusión de contenidos indeseables, especialmente de cara a la protección de la juventud y la infancia u otros valores relacionados con la dignidad de la persona (contenidos discriminatorios por cuestión de sexo o raza, incitadores a la xenofobia y al racismo, etc.).

Las posibilidades de establecer alguna regulación para proteger estos valores es una cuestión que ha suscitado y suscita un gran debate. Contra su existencia, se han dado diferentes argumentos. Se ha dicho, en este sentido, que la regulación de contenidos por vía pública puede llegar a limitar indebidamente el acceso a bienes y servicios, cuya distribución por otros medios no se había regulado en toda la historia del constitucionalismo democrático. También se ha alegado en la misma dirección la libertad de expresión y el riesgo de censura. Desde una perspectiva técnica, también se pone de relieve que un sistema de prohibiciones o condicionantes aplicado por la Administración pública no se puede trasladar mecánicamente a la red debido a la condición *global* que caracteriza su funcionamiento.

Con todo, este debate no se puede cerrar sin tener en cuenta la perspectiva que presentan los derechos y principios constitucionales más elementales (también universalizados en los tratados internacionales). Habitualmente, en el ámbito administrativo se producen regulaciones sobre multitud de sectores que, en función del interés general que expresan aquellos derechos y valores, legitiman la imposición de obligaciones o condicionan el ejercicio de otros derechos. Y desde luego, este régimen de protección aún es mayor cuando por vía penal se tipifican conductas que atentan gravemente contra los principales valores individuales y sociales.

La superación de esta contradicción no es fácil de solucionar por las circunstancias en las que se produce, pese a que últimamente se observa una tendencia favorable a la introducción de algún tipo de regulación. De una posición inicial defensora a ultranza de la imposibilidad de cualquier intervención, de la que es ejemplo paradigmático de la *Communication Decency Act* del 1996 por el Tribunal Supremo de EE.UU. por considerarla contraria a la libertad de expresión e información, se ha pasado a una posición más matizada en la que se empieza a

hablar de cierta capacidad de intervención basada en nuevas posibilidades y en mecanismos técnicos más selectivos.

Es significativo, en este sentido, que los propios miembros del Tribunal Supremo americano que anuló esta ley lo hicieran por considerar que las medidas de limitación eran inconstitucionales por su desproporción y no por cuestionar por ella misma la existencia de limitaciones. Según el Tribunal, la ley puede establecer limitaciones a la libertad de expresión por motivos de interés público, siempre que sean adecuadas y proporcionales a las finalidades perseguidas, hecho que no se producía en aquel caso.

El conflicto entre derechos (libertad de expresión, información y difusión *versus* otros derechos como el de propiedad intelectual, intimidad, honor, no-discriminación, protección de menores, etc.) siempre ha planteado el difícil equilibrio entre ellos y eso se acentúa aún más con las peculiaridades que presentan los nuevos medios de comunicación. Por esta razón no debe extrañar la prudencia con la que se ha abordado esta cuestión, tal como indica la Comisión Europea en su Comunicación sobre principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital (COM (1999) 657, final. 14.12.99) al considerar que la eventual reglamentación de contenidos audiovisuales “causará problemas en un futuro próximo, por lo que queda justificado un análisis más a fondo”.

Es difícil, pues, abordar desde una perspectiva general este fenómeno, principalmente por lo que respecta a las posibilidades de un tipo de reglamentación que permita una intervención administrativa en este ámbito, pese a que se plantee desde una autoridad independiente. Con todo, es interesante comentar algunas opciones políticas y técnicas al respecto, así como destacar algunas decisiones judiciales recientes que están abriendo grietas importantes en un discurso que a menudo ha negado la posibilidad de intervenir en la red.

Una de estas posibilidades es la *autorregulación* por parte de los operadores de servicios (*acceptable use policies*) que las propias instancias europeas quieren promocionar, sobretudo en el ámbito de los contenidos nocivos e ilícitos en Internet (Comunicación de la Comisión del 1996 y libros verdes sobre esta cuestión y sobre la protección de menores y de la dignidad humana en los servicios audiovisuales y de infamación; recomendación del Consell del 1998 sobre la promoción de marcos nacionales destinados a conseguir un nivel de protección comparable y efectivo de menores y de dignidad humana; o las Conclusiones del Consell del 1999 sobre el papel de la autorregulación en los nuevos servicios de comunicaciones). El establecimiento de códigos de conducta por la vía de la autorregulación adoptados y aplicados por operadores también ha sido reconocido por el Comité Económico y Social en su Dictamen del 19 de octubre del 2000, haciendo especial referencia a los intereses de los consumidores como elemento determinante de su finalidad.

Recordemos también, en este sentido, que el Libro verde sobre la convergencia (1997), después de considerar la necesidad de plantear *Objetivos de interés general* como la defensa de la intimidad, la protección de datos o la protección de menores y del orden público, destaca la dificultad de obligar a cumplir las medidas de protección dado que la convergencia tecnológica y especialmente Internet “*cuestiona los planteamientos reguladores tradicionales, a pesar de que no invalida el principio que las normas quieren proteger*”. Ello refuerza la propuesta de prácticas de autorregulación dada la inadecuación de la vía de la reglamentación formal derivada de la naturaleza global de la red y las dificultades de que los estados puedan ejercer un control efectivo de este tipo.

Con todo, no debería descartarse *a priori* una regulación formal en relación con los contenidos, especialmente cuando se constata la posibilidad de establecer mecanismos técnicos de control que, en el futuro, serán todavía más fáciles y seguros de utilizar. El *etiquetaje* de contenidos y servicios disponibles en Internet, o

por otras vías audiovisuales, o las tecnologías de *filtración* y *bloqueo* pueden comportar un cambio de orientación importante, que permita un mayor equilibrio entre los intereses en juego (de los operadores y servidores frente a los usuarios). En esta línea se puede apreciar un cambio de planteamiento en las propias instancias europeas que se pone de relieve, por ejemplo, en el citado Dictamen del Consejo Económico y Social cuando, en relación con la protección de menores, propugna medidas de esta naturaleza más allá de la autorregulación. O, también, en la misma Comunicación de la Comisión sobre política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital, donde se apunta que, en el futuro próximo, las tecnologías de filtrado y bloqueo deberán desarrollar un papel más importante en el ámbito de la protección de menores contra contenidos audiovisuales perjudiciales.

Por otro lado, recientes decisiones judiciales cuestionan el marco aparentemente ilimitado de los contenidos o la transmisión en Internet. Las decisiones judiciales en Alemania y Francia por lo que respecta a las *webs* con contenido racista y xenófobo muestran, especialmente en el segundo caso, como puede existir compatibilidad entre red global y filtros locales. Otra decisión importante ha sido la de la justicia norteamericana sobre la protección de los derechos de autor en el asunto Napster. Según los jueces los derechos de autor son igualmente válidos en el ciberespacio y por ello se justifica una medida de prohibición contra un servicio en Internet que los desconoce.

Finalmente, también cabe señalar en esta misma dirección el proyecto de tratado sobre cibercriminalidad que está preparando el Consejo de Europa. A pesar de las críticas de empresas y de colectivos de defensa de las libertades civiles, el Consell mantiene el criterio de que es preciso establecer algún tipo de regulación mínima ante la delincuencia en Internet y se plantea actuar mediante instrumentos como la obligación de conservación de datos utilizables como pruebas o el establecimiento de unas reglas comunes sobre la intervención de comunicaciones privadas con

previa orden judicial. En definitiva, se trata de prever medidas sobre infracciones contra la confidencialidad y la privacidad, actos fraudulentos, contenidos ilegales como el racismo o la pornografía infantil, o infracciones de la propiedad intelectual. Parece, pues, que por lo menos en el terreno penal, se están abriendo una serie de posibilidades de control que hasta hace poco parecían dudosas y que también abren una vía de control local respecto a un marco mundial-global.

Sin embargo, persiste un gran interrogante en cuanto a la posibilidad de control en un marco regulador de carácter administrativo y bajo la actuación de una autoridad que, pese a ser independiente, no es propiamente judicial. Más allá de los inconvenientes técnicos, en contra de esta línea siempre se argumentará sobre la base de la libertad de expresión y al principio de mínima intervención. Pero, en cambio, también se podría explorar la existencia de un marco regulador y de control orientado hacia la defensa de otros derechos y principios, los derechos fundamentales del ciudadano, especialmente cuando estos pueden ser protegidos en otros medios audiovisuales más convencionales, y siempre que este marco regulador respectara equilibrio y proporcionalidad en el conflicto de intereses.

VII. La nueva ley del audiovisual como marco normativo general

Situación actual del sector audiovisual

Tal como se ha ido apuntando a lo largo de este estudio, los servicios de radiodifusión de televisión han sufrido una gran evolución desde el año 1980 en el que se reguló el *Estatuto de la Radio y la Televisión*.

Por una parte, el concepto de servicio público de televisión ya no se puede sostener en el soporte físico de la difusión, aún más cuando una parte de estos servicios (la difusión de televisión por satélite) ha dejado de tener carácter de

servicio público desde el año 1995. Por otra, las normas sobre competencia en el sector de las telecomunicaciones han dado mayor protagonismo en el mercado con un incremento importante de la presencia de capital privado en la presentación de servicios de radiodifusión de televisión.

En este nuevo contexto, los contenidos resultan un factor decisivo para alcanzar el mayor número posible de un tipo determinado de consumidores. Unos consumidores que –a través de la publicidad que reciben, del abono que pagan o, incluso, por combinaciones de ambos sistemas y también a través de las subvenciones que financian la oferta pública- generan los ingresos que aseguran el negocio del audiovisual.

Estamos, pues, ante un sector enormemente cambiante en su configuración, que se ha convertido en plataforma de nuevos negocios y, por ende, muy atractivo para las inversiones privadas. Un fenómeno que hay que contemplar, sin embargo, tanto desde la perspectiva del llamado interés general como desde la defensa del pluralismo y el respeto por la dignidad humana, y sobre el que se debe realizar el control público necesario para evitar transgresiones de la normativa vigente.

Los cambios expuestos deben tener un reflejo en el marco normativo. Para delimitar la función del legislador y los contenidos de la futura regulación hay que tener en cuenta las cuestiones siguientes:

- Redefinir la actividad de radiodifusión sonora y televisión. Con la implantación de la tecnología digital se han multiplicado los servicios y las posibles combinaciones entre ellos, con la creación de nuevos servicios y nuevas formas de actividad empresarial, así como también la creación de nuevas formas de relación de los ciudadanos y las empresas en la sociedad de la información. En consecuencia, el ámbito a considerar ha superado con creces el estricto servicio de radiodifusión sonora y televisión y hay que tomar como referencia el

fenómeno audiovisual entero prescindiendo del soporte de difusión o de la tecnología usada.

- Regular de distinta forma servicios fundamentalmente similares o prestados sobre el mismo soporte. La ampliación de la actividad que se ha expuesto en el párrafo anterior no puede esconder las dificultades que se derivan de que es posible prestar servicios diferentes a través de la misma red o de la misma plataforma de servicios. Pero eso no convierte estos servicios en equivalentes ni permite traspasar los objetivos de interés público que inspiran una reglamentación automáticamente de un servicio a otro. Será preciso, por lo tanto, aplicar otros principios (proporcionalidad, no-discriminación, libertad de circulación de productos y servicios, libre competencia, etc.) que complementen y equilibren la regulación según la finalidad perseguida.

- Contemplar los fenómenos de la globalización y la localización. La evolución tecnológica obliga a establecer un marco jurídico común a telecomunicaciones, Internet y televisión, es decir, un marco global común a todas las comunicaciones. La extraterritorialidad en la prestación de los servicios acentúa este elemento de globalidad. No obstante, globalización y localización deben equilibrarse. La localización ha de coadyuvar a subrayar la diversidad y proyectar la propia identidad a través de la dimensión cultural y educativa de los medios de comunicación.

- Evolucionar hacia nuevos escenarios tecnológicos. Una característica de la actual regulación es su transitoriedad. La transición entre una etapa de recursos escasos y una etapa en la que la capacidad de las redes para transmitir contenidos y servicios a través de las diferentes plataformas parece

cada vez menos limitada requiere una regulación flexible y con capacidad de adaptación.

- Redefinir el papel que corresponde al gestor público ante el privado, en el marco de la libre competencia. La regulación no puede ser la misma para unos y otros. En la medida en que las normas existentes hayan tenido en cuenta el carácter público de determinadas infraestructuras (calificación como bienes de dominio público) habrá que redefinir los límites entre actividad pública y privada. En este sentido, es preciso tratar de forma diferente la infraestructura y la actividad, y la gestión pública o privada de ella.
- Configurar el interés público en el que se fundamenta la intervención pública. La intervención pública, por lo tanto, se debe definir con independencia del titular o gestor de la actividad, a partir de la noción del interés general como finalidad última y común a toda acción pública. La intensidad de la intervención tendrá que graduarse en función de la configuración del servicio como público y de la naturaleza del gestor u operador.

A partir de estos elementos, y prescindiendo de los aspectos económicos de la actividad (acceso a los medios, políticas de precios, otorgamiento del espectro de frecuencias, normas técnicas, etc.), la principal función del legislador será, por lo tanto, la identificación del interés general que justifica la intervención reguladora de los poderes públicos y que radica en los elementos siguientes: los valores, principios y bienes jurídicos que hay que proteger por lo que respecta a los contenidos de la actividad, el derecho a la intimidad y los derechos de la audiencia. La función reguladora de los poderes públicos al definir el interés general se ha de completar estableciendo las funciones que se reservan al poder público para

garantizar y asegurar el cumplimiento de éste, estableciendo los elementos que legitiman el mantenimiento de una radio, una televisión y unos servicios *on-line* públicos y regulando las organizaciones de gestión y control que aseguran y garantizan la continuidad del servicio en los términos establecidos.

El punto de partida: los valores, los principios y los derechos constitucionales

La necesaria adecuación del concepto de servicio público aplicado a los servicios audiovisuales no puede olvidar que hay unos valores, principios y derechos constitucionales que deben ser protegidos y respetados por todos los operadores, tanto públicos como privados. En otros términos, como ya se ha indicado, la industria de los medios de comunicación es portadora, en ella misma, de valores sociales, culturales y éticos independientemente de la tecnología utilizada para llegar a los espectadores. En consecuencia, hay que considerar separadamente la regulación de las condiciones económicas con las que se presta el servicio (libre competencia, concentración, ayudas y financiamiento, etc.) de la regulación de la prestación de los servicios audiovisuales que debe hacer hincapié en la calidad y los contenidos de la programación.

Como punto de partida, ya el artículo 4 del *Estatuto de la radio y la televisión* enuncia que la radiodifusión y la televisión configuradas como servicio público tienen que ser un vehículo esencial de información y participación política de los ciudadanos, de formación de la opinión pública, de cooperación con el sistema educativo, de difusión de la cultura española y de sus racionalidades y regiones, y también han de servir como instrumentos para hacer reales y efectivas la libertad y la igualdad, con especial atención a la protección de los marginados y a la no-discriminación de la mujer.

De estos principios, aplicados a un servicio de titularidad y gestión pública, es conveniente distinguir entre funciones y finalidades que deben cumplir los operadores.

Entre las funciones destacan:

- Ser un instrumento de participación pública
- Ser un instrumento de información
- Ser un instrumento de formación de opinión
- Ser un vehículo para la libertad de expresión

Y como finalidades por cumplir:

- Cooperar con el sistema educativo
- Difundir las culturas españolas teniendo presente su diversidad
- Cumplir una función de cohesión social y territorial
- Contribuir a la no-discriminación y realizar políticas de discriminación positiva a favor de determinados colectivos

El *Estatuto de la radio y la televisión* sigue señalando los grandes principios en los que se debe inspirar la actividad de los medios de comunicación de titularidad pública: objetividad, veracidad y imparcialidad de las informaciones, respeto al pluralismo político, religioso, social, cultural y lingüístico, respeto al derecho al honor y a la intimidad, protección de la juventud y de la infancia, etc.

Las anteriores funciones, finalidades y principios siguen siendo válidos para la definición del interés general en este sector. En términos generales, los principios expuestos se pueden agrupar alrededor de dos grandes funciones: una función democrática y una función cultural y educativa.

La **función democrática** de los servicios audiovisuales está definida, básicamente, por la garantía y el respeto de los derechos y las libertades fundamentales, pero más especialmente por aquellos derechos y libertades vinculados con la comunicación y la información del artículo 20 de la Constitución: el derecho a recibir y comunicar información veraz; la libertad de expresión y de opinión y el derecho a crear medios de comunicación.

El ejercicio de estos derechos, además, tiene un límite regulado por la propia Constitución de 1978: el respeto a los demás, derechos fundamentales y, más concretamente, el derecho al honor, la intimidad, la propia imagen y la protección de la juventud y de la infancia.

La regulación de esta función democrática, por lo tanto, con los límites señalados debe referirse a toda la actividad audiovisual, independientemente de cualquier consideración sobre titularidad y gestión, y debe incluir dos aspectos de gran importancia: unos principios generales sobre programación, publicidad y patrocinio, por una parte, y un catálogo de derechos de audiencia, con especial referencia a la juventud y a la infancia, por la otra.

Estrechamente vinculado a esta función, hay que tener presente el principio del pluralismo y la libertad de expresión y de opinión. Complementando la regulación de la función democrática, los poderes públicos deben garantizar la diversidad y el pluralismo informativo o pluralismo interno. En esta línea, la intervención pública debería centrarse en establecer unas reglas generales con la finalidad expuesta y en alcanzar, a través de sus propios operadores, una función de equilibrio, de cohesión y de garantía al servicio de los colectivos sociales marginados o desprotegidos.

La objetividad, la independencia, la neutralidad y la veracidad de la información forman parte del derecho a recibir y comunicar información, y han de ser principios respetados por todos los operadores. Pese a que se puede objetar que serán la

audiencia y el propio mercado los que determinarán en qué grado los cumplen y qué grado de confianza les merecen, también es cierto que los poderes públicos se deben aplicar con rigor por lo que respecta a los medios dependientes y los tienen que poder exigir a los demás operadores para proteger adecuadamente los derechos de los ciudadanos. Como límite a la función democrática, habría que prever un catálogo de derechos de la audiencia, que garantice y proteja adecuadamente los derechos de los espectadores y, en especial, el derecho a la intimidad y la protección de datos personales, así como de los colectivos más vulnerables (juventud e infancia).

La **función cultural y educativa** ha sido subrayada por la normativa europea, a través de imposición de cuotas, que representan el reconocimiento al papel del audiovisual, especialmente la televisión, como vehículo cultural y educativo.

Desde la perspectiva cultural y educativa, los servicios audiovisuales son un instrumento de fomento del arte y la cultura y de aproximación a los ciudadanos de estas disciplinas, y facilitan la divulgación del conocimiento (incluyendo las ciencias y la tecnología). La radiodifusión de televisión también actúa como vehículo de transmisión de la diversidad cultural y lingüística, como instrumento de conocimiento y difusión de las minorías culturales y lingüísticas y como herramienta de integración y cohesión social.

En consecuencia, tanto la función democrática como la cultural y la educativa permiten identificar un interés público presente en los servicios audiovisuales y justifican la regulación de un marco normativo común para los operadores públicos y privados, que podría eventualmente amparar la formulación de políticas de discriminación positiva.

Necesidad de reformular la noción de servicio público en función de la titularidad y de la forma de gestión de los diferentes medios

Identificadas las dos funciones fundamentales (democrática y cultural) en torno a las que se configura el interés público y la necesidad de una regulación para todos los operadores que la garantice, nos centraremos en la noción de servicio público y en la distinción entre derechos y deberes que se pueden exigir en función de la titularidad pública del servicio y de la forma de gestión del medio.

Como ya se ha apuntado, el hecho de que una parte de los servicios de radiodifusión de televisión hayan perdido el carácter de servicio público en nuestro ordenamiento jurídico (la televisión por satélite) y el mantenimiento de organizaciones de carácter público como gestoras directas de este tipo de servicio comporta la necesidad de definir la misión de servicio público que corresponde a estos gestores y que legitima su existencia ante los gestores privados.

La aplicación efectiva a los operadores públicos o privados de las funciones definidas no se puede hacer con el mismo grado de exigencia; mientras que para los primeros han de constituir su principal núcleo de atención, para los segundos, la defensa de la libertad de expresión y de opinión puede constituir un objetivo prioritario, que coexiste con la finalidad mercantil lícita en toda actividad empresarial. El grado de respeto de estos principios en las programaciones y los contenidos de los servicios audiovisuales de gestión privada se puede condicionar con medidas que garanticen los derechos de la audiencia y, en especial, de la juventud y la infancia. Por lo que respecta a la finalidad mercantil, la financiación pública se convierte en elemento diferencial que se debe tener en cuenta en el momento de configurar el interés público y la misión de las televisiones públicas.

En el ámbito de la Unión Europea se ha hecho un esfuerzo importante para distinguir entre el marco general de aplicación a todos los operadores y la misión concreta que corresponde a las televisiones públicas.

Con carácter general las obligaciones de servicio universal que se imponen a los operadores de telecomunicaciones garantizan la disponibilidad universal de los servicios a un precio asequible, mientras que es necesario que la misión de servicio público de las entidades de radiodifusión vaya más allá, puesto que establece condiciones relativas al contenido de los servicios prestados.

Entre los principios aplicables a televisiones públicas y privadas, la normativa comunitaria señala el respeto a los derechos humanos, pero también el fomento y la protección de la producción audiovisual europea a través del establecimiento de cuotas. Para la radiodifusión pública, se refuerza esta función cultural. Así, la misión de servicio público confiada a determinadas entidades de radiodifusión está reconocida como misión cultural de importancia por el Tratado de Ámsterdam, y las organizaciones que tienen estas responsabilidades están habilitadas para percibir fondos públicos.

A la vista de las disposiciones comunitarias, la definición de la misión de servicio público de las televisiones públicas debe partir de las funciones comunes expuestas anteriormente, así como del catálogo de funciones formulado en el capítulo V.

Anteriormente ya nos hemos referido a la identificación en relación con los medios de radio y televisión públicos en Cataluña (CCRTV). Ahora conviene recordar, sin embargo, con carácter general, su principal contenido por lo que respecta a todos los medios públicos, muy especialmente aquellos de ámbito local o comarcal.

En primer lugar, hay que profundizar en la función democrática: las radios y televisiones públicas no sólo deben estar al servicio de los derechos y las libertades fundamentales y las han de respetar, sino que éste ha de ser un objetivo básico de su programación y lo tienen que garantizar. En consecuencia, han de ofrecer una programación inspirada en los principios de pluralismo y objetividad.

En segundo lugar, teniendo presente la dimensión cultural que antes se ha apuntado, deben ser un instrumento de los poderes públicos para reflejar la

diversidad cultural y lingüística. En coherencia, además, con esta función cultural y educativa, es preciso que la calidad sea un principio inherente en la programación de radios y televisiones públicas.

En conexión con la dimensión cultural, la radio y la televisión públicas, así como la presencia pública en la red, deben cumplir una función de equilibrio y cohesión desde el punto de vista cultural, pero también social y territorial. Las diferentes culturas y lenguas, así como todos los colectivos sociales, tienen que hallar un espacio en la radio y la televisión públicas, especialmente aquellos colectivos a los que les es más difícil tener acceso a los medios de comunicación. La conectividad debe servir para facilitar la proximidad y la interrelación entre ciudadanos y entre diferentes partes del territorio.

En este ámbito cabe situar el principio del pluralismo externo como complementario del pluralismo interno, consubstancial con el derecho a la información. El pluralismo externo es concebido como la acción de posibilitar la pluralidad de emisores. Sin perjuicio de la necesidad de dar acceso a los colectivos o grupos sociales, culturales o lingüísticos minoritarios o desfavorecidos a los medios de comunicación. Es necesario que fomentar y garantizar este acceso de las minorías sean objetivos básicos que deben cumplir los operadores públicos audiovisuales.

Para cumplir estas funciones, hay dos elementos de gran importancia: la garantía de la universalidad del servicio, vinculada con el principio de igualdad, y la gratuidad del servicio, que justifica la destinación de fondos públicos para su mantenimiento.

Desde la perspectiva de la competitividad, hay que examinar hasta qué punto una televisión pública que cumpla las funciones indicadas anteriormente puede competir en el mercado con una televisión privada comercial. O, dicho de otra manera, ¿las televisiones públicas han de ser necesariamente minoritarias y subsidiarias o también pueden tener el afán de llegar a un público mayoritario sin dejar de cumplir sus objetivos y funciones? Las televisiones públicas pueden disponer de canales generalistas y canales temáticos para combinar ambas opciones señaladas. Pero

mientras los canales generalistas se dirijan al público en general y tengan por objetivo satisfacer sus intereses, deben tener en cuenta la heterogeneidad de la audiencia y la existencia de diversos colectivos destinatarios, y pueden ofrecer una programación para la diversidad. En cambio, las televisiones privadas pueden ofrecer una programación más homogénea o menos variada, dirigida al máximo número posible de espectadores.

La posibilidad de disponer de canales temáticos, además, incrementa las posibilidades de la televisión pública como instrumento al servicio de la pluralidad, la divulgación, la interculturalidad o la oferta más minoritaria, y se convierte en un elemento complementario imprescindible para la existencia de canales generalistas.

Integrado en la finalidad cultural, hay que insistir en el principio de la calidad en la programación. En la televisión privada puede ser relativizable más fácilmente esta cuestión, pero sin embargo es exigible en la televisión pública, que no persigue una finalidad lucrativa.

El principio de la calidad debe vincularse, por una parte, a los contenidos: la televisión pública ha de tener por misión la búsqueda de formas innovadoras, la experimentación en los diferentes campos de las ciencias, el arte y la tecnología, o incluso, la experimentación con la audiencia de nuevos productos para conocer sus intereses y poderlos satisfacer. Por la otra, un aspecto cuantitativo: la publicidad. La interrupción de la programación para publicidad incide directamente en la calidad y perjudica el derecho del espectador a disfrutar de una creación audiovisual sin interrupciones. Por este motivo, es exigible un tratamiento diferenciado entre televisiones públicas y privadas en esta materia: tendrían que asumir restricciones respecto a las condiciones establecidas con carácter general por las normas comunitarias.

Cabe mencionar otra función vinculada con la cultural desde la perspectiva de la industria o empresa: la televisión pública debe impulsar una producción audiovisual

propia que potencie la dimensión nacional. En el ámbito comunitario se ha hecho hincapié en la importancia de esta función, señalando que las industrias de contenidos crean valor añadido, por aprovechar e interconectar la diversidad cultural europea.

La diversidad lingüística y cultural en el ámbito europeo ha de ser objeto de consideración especial por parte de estas industrias, y la Unión Europea debe fomentar las iniciativas que faciliten el acceso a la información digital en las lenguas de los estados miembros actuales y de los países candidatos a la adhesión. La dimensión lingüística y cultural, por lo tanto, es merecedora de protección y ha de tener un espacio propio en las televisiones públicas. De esta manera, también se justifica la política de imposición de cuotas de producción que se deriva de las normas europeas y que se complementa con medidas de fomento.

La ley del audiovisual: alcance y contenido

Es evidente la necesidad de una ley del audiovisual que incluya todos los fenómenos a los que se ha hecho referencia: la difusión de sonido, voz, datos e imágenes a través de cualquier medio técnico (ondas terrestres, cable, satélite, plataformas digitales o red Internet), independientemente del titular o del gestor del servicio; sin olvidar, sin embargo, la misión específica de las radios y televisiones públicas y las diferentes funciones de los poderes públicos, que tendrán que ejercerse a través de las organizaciones correspondientes.

Hay que reconocer, también, el papel fundamental que los operadores de televisión juegan en la gran expansión que está experimentando el sector de la producción audiovisual, hasta el punto que se puede afirmar que ya son el principal motor económico de la industria audiovisual. No solamente, como es obvio, por lo que respecta a los productos televisivos; sino también, y cada vez más, por lo que hace referencia a aquellas empresas que producen principalmente para las salas de

cine; porque las películas reciben una importante financiación a través de las compras que permiten las sucesivas modalidades de la televisión, como el *pay per view*, las plataformas de abono, las emisiones en abierto y los canales temáticos de revisión de obras clásicas, culturales o de autor. Según datos de la *Academia de las Artes y las Ciencias Cinematográficas de España*, actualmente, el 45% de la financiación de películas procede ya de las televisiones, mientras que según un informe de la DGX (Dirección de política audiovisual, cultura y deportes) de la Comisión de la Unión Europea sólo un 6,3% proviene de las salas de cine.

Incluso con una Ley del Audiovisual que no englobe la totalidad del sector, ni incluya íntegramente la producción de obras cinematográficas y su distribución y exhibición, las empresas de postproducción, publicidad, doblaje y los diversos colectivos profesionales que intervienen en el proceso, como productores, directores, actores y técnicos, sino que opte por una legislación limitada a los medios audiovisuales, se deberá contemplar en su articulado la relación con las empresas de producción de películas y su entorno, dada su notoria dependencia de las inversiones de los operadores de televisión.

En cualquier caso, el ámbito fundamental de aplicación de la ley vendrá determinado por el ejercicio de actividad audiovisual y radiofónica, por cualquier medio técnico de difusión, prestado directamente por operadores públicos o privados establecidos en Cataluña o que hayan obtenido un título de la Administración pública autonómica que los habilite a ello.

Un aspecto especialmente complejo es determinar la capacidad de regulación y intervención desde la perspectiva de los poderes territoriales (Parlament, CAC) cuando éstos se enfrenten a espacios audiovisuales de naturaleza y alcance distintos, que difícilmente se ajustan al criterio territorial en el que se basa la distribución de competencias. La desterritorialización que se produce en el ámbito audiovisual debería flexibilizar el criterio rígido de interpretación y favorecer la

utilización de nuevas fórmulas que faciliten la intervención de las autoridades catalanas.

El interés general y los principios de la programación

La libertad de emisión y recepción de emisiones televisivas y el ejercicio de actividad audiovisual ha de ser respetado y garantizado por los poderes públicos, como objeto principal de la ley. Pero esta libertad ha de ejercerse según el interés general, que tiene que consistir en el respeto, por parte de todos los operadores, a los derechos y libertades fundamentales proclamados por la Constitución y, más específicamente, en el respeto a los derechos y libertades directamente relacionados con la actividad audiovisual: la información, la comunicación y el derecho al honor, la intimidad y la propia imagen.

Por lo tanto, han de establecerse unos principios generales de programación, aplicables tanto a los operadores públicos como privados. Entre éstos principios, debe mencionarse:

- El respeto a los valores y principios proclamados por la Constitución española y por el Estatut d'autonomia de Catalunya
- El respeto a las instituciones y a los signos de identidad colectiva
- El respeto al pluralismo y a la diversidad
- El respeto al derecho a la información en los términos que establezca la ley
- El respeto a la juventud y a la infancia en los términos previstos por la legislación vigente
- El respeto al principio de igualdad

Los principios de la regulación

Para garantizar el cumplimiento del fin de interés general presente en la actividad audiovisual, los poderes públicos deben ejercer una función de regulación, de intervención y de garantía con el contenido siguiente:

- Garantizar la prestación del servicio con carácter universal, a través de operadores públicos, de acuerdo con la misión específica que se indique para éstos, junto con operadores privados
- Garantizar el pluralismo social y político en el acceso a los medios de comunicación audiovisual, al mismo tiempo que el pluralismo externo, a través de la pluralidad de los operadores públicos y privados
- Respetar el principio de libre competencia entre los operadores y hacer cumplir este principio a los operadores privados, ejerciendo el control sobre la titularidad de los medios, estableciendo normas para evitar la concentración de empresas y garantizando el cumplimiento de los principios de transparencia, publicidad y libre competencia en el otorgamiento de licencias y autorizaciones
- Garantizar y regular la participación de los ciudadanos a través de los medios audiovisuales
- Cumplir una función de equilibrio territorial, social y cultural, principalmente a través de los medios de gestión pública
- Respetar el derecho a la libertad de expresión, a la libre emisión y recepción de televisión, con el límite de los derechos de la audiencia. En cuanto a este punto, se deberá tener en cuenta que la función de intervención y control en relación con los operadores privados tendrá que encargarse a un organismo independiente y que la intervención pública se puede limitar a la imposición del uso de sistemas de peaje por visión, filtros o códigos para determinados contenidos de programación

- Regular la publicidad en los medios audiovisuales, tanto desde el punto de vista del contenido como de la frecuencia de emisión, que tenga en cuenta los derechos de la audiencia y una programación de calidad, así como el mecenaje, el patrocinio y la televenta
- Establecer un sistema de financiación que garantice la libre competencia entre los operadores y asegure el cumplimiento de la misión de los operadores públicos
- Adoptar medidas de fomento y regular las cuotas reservadas a producción audiovisual propia

En el marco general establecido, el mantenimiento de un sistema público de radio, televisión y comunicación en red, gestionado por operadores públicos, debe tener por objetivo la misión específica a la que hacen referencia las funciones descritas en el capítulo V de este estudio.

Los derechos de la audiencia

Uno de los apartados fundamentales de la ley del audiovisual tiene que ser el relativo a los derechos de la audiencia. No sería posible dar cumplimiento a los objetivos de interés general ni realizar la misión de los operadores públicos sin establecer un catálogo de derechos de la audiencia (carta de los derechos del espectador y el oyente), que todos los operadores deben respetar y garantizar. Hay que distinguir los derechos individuales, como el derecho a la libertad de expresión o la libertad de información, de los derechos colectivos, como los de carácter cultural y lingüístico, social o de promoción de la igualdad.

a) El derecho a la información

El derecho primordial de todos los espectadores es el derecho a la información en los términos que prevé el artículo 20 CE: derecho a recibir y comunicar información veraz. La información debe ofrecerse bajo criterios de objetividad, independencia e imparcialidad. Ello no impide la libertad de expresión o de opinión, pero, a pesar de las dificultades de fondo que comportan, requiere distinguir ambas actividades: la informativa y la de opinión, de manera que el espectador pueda apreciar cuál de ellas se le está ofreciendo en cada momento.

Como parte del derecho a la información, el espectador tiene el de conocer la programación con suficiente tiempo, para poder garantizar su derecho a elegir la programación más adecuada a sus intereses y aficiones.

Finalmente, y en tanto que la tecnología lo permita, se puede reconocer al espectador el derecho a interactuar con la información y los contenidos, a expresar sus opiniones y quejas, y a manifestar sus intereses. Asimismo, para garantizar el derecho a la información, es conveniente que se pueda dirigir a un organismo de control que vele por la defensa de sus derechos e intereses.

b) La protección de la juventud y de la infancia

La actividad audiovisual debe respetar los derechos de la juventud y la infancia según lo que establecen las leyes y, en este sentido, tiene que tener especial cuidado en materia de publicidad, tanto en su contenido como en la cantidad. Algunos de los límites en materia de publicidad a tener en cuenta son: evitar la emisión de publicidad que pueda perjudicar moral o físicamente a los menores, de manera que no se les incite al consumo de determinados productos o servicios aprovechando su credulidad o inexperiencia; no presentar a los menores en situaciones de riesgo o peligro para la integridad física ni explotar la especial confianza que puedan tener en sus padres, profesores u otros profesionales, para inducirlos a conductas que pongan en peligro su desarrollo físico, mental o moral.

La programación destinada a este público debe ser respetuosa con los derechos humanos y debe fomentar valores como la igualdad, el pluralismo y el respeto a la diversidad, evitando, sin embargo, los contenidos discriminatorios o de fomento del odio o la violencia. Las emisiones de televisión que contengan escenas que puedan perjudicar su desarrollo físico, mental o moral deben tener un horario limitado y han de ser objeto de aviso a fin de que los padres y tutores puedan adoptar las medidas que consideren adecuadas para la protección de la juventud y la infancia. Se pueden imponer medidas de codificación o filtraje para garantizar los derechos de este colectivo.

La emisión de películas cinematográficas tiene que evidenciar la calificación que éstas hayan obtenido de acuerdo con la normativa vigente. Esta calificación puede ser completada por los operadores.

c) Los derechos culturales y lingüísticos

La regulación de la actividad audiovisual debe tener en cuenta la diversidad cultural y lingüística y ha de fomentar el conocimiento y la divulgación de las minorías. Los derechos culturales y lingüísticos, en su dimensión colectiva, han de ser objeto de interés y de protección especial por las radios, televisiones y medios en red de carácter público.

Es preciso que, en esta línea, los poderes públicos puedan adoptar medidas de fomento y protección de los productos audiovisuales que tengan estas finalidades, así como la experimentación artística y estética, la divulgación científica y tecnológica o la investigación.

En el caso de Cataluña, los objetivos de la Ley de política lingüística y la protección de una lengua minorizada como la catalana justifican la existencia de medios audiovisuales gestionados directamente por la Administración autonómica.

d) La protección de la intimidad y la dignidad de la persona

A menudo y de forma reiterada algunos medios de comunicación, especialmente los televisivos, no utilizan criterios selectivos en el momento de ofrecer imágenes que, si bien forman parte de la información de actualidad, muestran situaciones personales especialmente sensibles desde la perspectiva de los derechos reconocidos en el artículo 18.1 de la Constitución (a la intimidad personal y familiar, y a la propia imagen).

Ello es especialmente relevante en el tratamiento informativo de las tragedias personales o en hechos relativos a la mera imputación de delitos (accidentes, atentados, defunciones, presunción de inocencia, etc.).

Pese a que en este campo sería deseable que los propios medios se impusieran autorregulaciones o códigos deontológicos, no se debería descartar establecer condicionantes legales siempre que fueran compatibles con la libertad de expresión y de información. Debemos consignar al respecto el documento de febrero de 2001 del Consell de l'Audiovisual de Catalunya *Recomanacions sobre el tractament informatiu de les tragèdies personals* que fue objeto de una acogida muy favorable por parte de los medios.

Publicidad, televenta y patrocinio

Tanto los principios enumerados como el interés general y la misión de servicio público requieren la regulación de la publicidad (que afecta tanto al derecho a la información y a la libertad de expresión, como a los derechos culturales y los de la infancia y la juventud), la televenta, como actividad diferente a la anterior, y el patrocinio, con el establecimiento de restricciones en cuanto a determinados productos (bebidas alcohólicas, cigarrillos, etc.), por los límites derivados de la protección de los derechos de la audiencia. Complementariamente, es conveniente tener en cuenta las posibilidades del mecenaje especialmente como alternativa a la publicidad convencional en los medios públicos.

En cuanto a este punto, se debe considerar que la Generalitat de Catalunya tiene competencia exclusiva en materia de publicidad, sin perjuicio de la regulación estatal para sectores y medios específicos. La Ley estatal 22/1999, de 7 de junio, contiene normas sobre publicidad, televenta y patrocinio en el ejercicio de actividad de radiodifusión televisiva, que son transposición de directivas comunitarias sobre esta materia.

La definición de publicidad por televisión que contiene la ley estatal es la siguiente: cualquier forma de mensaje televisado emitido mediante contraprestación y por encargo de una persona física o jurídica pública o privada, relativa a una actividad comercial, industrial, artesanal o profesional, con el objetivo de promover la contratación de bienes muebles o inmuebles o de servicios de cualquier tipo. Esta definición sirve, en su formulación genérica, para los otros medios y canales audiovisuales.

Los mensajes de autopromoción de los operadores de televisión tienen la consideración de publicidad. Igualmente, los mensajes que se emiten por cuenta de terceros para promover determinadas actitudes o comportamientos entre los espectadores. Deberá tenerse en cuenta también, pues, la publicidad institucional - recientemente objeto de reglamentación en Cataluña- en esta regulación. Las formas de publicidad también están reguladas por ley estatal, a la que se tendrá que hacer referencia.

La regulación de la publicidad tiene que referirse a dos perspectivas diferentes: el contenido y la frecuencia de emisión. Desde el punto de vista del contenido, tendrá que tener en cuenta las normas estatales que regulan la publicidad ilícita y que se podrán complementar con otras: la publicidad que incite a comportamientos nocivos para la salud o la seguridad humana, que atente contra la dignidad de las personas o su discriminación, que incite a la violencia o a comportamientos antisociales o a conductas tipificadas como delictivas por el código penal, o fomente el abuso, la imprudencia o la negligencia en el espectador. Por razones

obvias, estas restricciones serán mayores cuando se trate de publicidad especialmente dirigida al público infantil o juvenil en función de su mayor vulnerabilidad.

En cuanto a la frecuencia de emisión de la publicidad, la normativa comunitaria ya impone unas restricciones. Las cuotas actuales se pueden mantener en relación con los operadores privados, teniendo en cuenta la finalidad mercantil de su actividad, pero en relación con los operadores públicos entendemos que sería preciso imponer una legislación más estricta, en el sentido de incluir más limitaciones al tiempo de publicidad y garantizar la emisión de determinados programas sin interrupciones. Estas restricciones, además, contribuyen a completar la justificación de la financiación con cargo a fondos públicos.

Tanto en esta materia como en relación con el respeto al interés general y a los derechos de la audiencia se podría fomentar la aprobación de protocolos de autorregulación por parte de los medios y de los profesionales que garantizasen el cumplimiento de los derechos y deberes y permitiesen un control adecuado por parte de los organismos de tutela correspondientes. De esta manera, el propio sector tendría que encontrar el equilibrio entre la libertad de expresión y los límites derivados del reconocimiento de un catálogo de derechos de la audiencia que los poderes públicos tienen que garantizar y proteger.

Es esencial, en cualquier caso, en este marco jurídico, el establecimiento de un organismo de control que pueda atender las quejas de los espectadores y asumir funciones de intervención y control con carácter obligatorio o voluntario, y si procede, de sanción.

La garantía del pluralismo informativo y el principio de libre competencia

Una ley del audiovisual de Cataluña tendría que prever, también, que los poderes públicos garanticen el pluralismo informativo y la libre competencia entre los operadores. Es una de las funciones que éstos han de cumplir a fin de evitar los

monopolios en el sector, tanto de derecho como fácticos, a través de la atribución de derechos de exclusiva u otros medios.

La existencia de una pluralidad de medios es una premisa importante para garantizar la participación, el pluralismo interno y externo y el derecho a la información. En este sentido, se deberían establecer medidas para evitar la concentración excesiva de los medios, que podría distorsionar la competencia, y establecer límites a la participación de acciones en la titularidad de las sociedades privadas que gestionan medios de comunicación audiovisual. Estas medidas hay que aplicarlas en los procedimientos de otorgamiento de concesiones o autorizaciones de servicio público por la Administración pública a favor de operadores privados.

VIII. Modelo de financiación y de gestión

Transparencia, contrato-programa y mandato-marco

Una de las cuestiones clave del futuro del servicio público de la radio y la televisión en el contexto de la Unión Europea, es el necesario replanteamiento de su sistema de financiación en términos de transparencia y contabilidad con el principio de libre competencia.

El modelo de financiación vigente en el Estado español, y en concreto en Cataluña, responde a tres fuentes de financiación: la subvención a cargo de los presupuestos públicos; los ingresos comerciales por publicidad o venta de productos y el endeudamiento. Por su importancia determinante en el conjunto del sistema público catalán, tomaremos como ejemplo el caso de la CCRTV. En términos porcentuales y con datos del año 1999, la proporción de estos ingresos en cuanto a la CCRTV es la siguiente:

Recursos de explotación		Recursos de capital	
Ingresos comerciales	69,5%	Recursos propios	1,5%
Subvenciones	9,5%	Aportaciones	0%
Endeudamiento	20,5%	Endeudamiento	98,5%

(* Fuente: datos de la CCRTV)

Pese a que aparentemente el porcentaje de subvenciones es bajo, no hay que olvidar la importancia del endeudamiento que, en última instancia, es avalado por la Administración de la Generalitat.

En cualquier caso, este sistema mixto de ingresos no distingue su aplicación entre unas actividades consideradas de servicio público y otras consideradas estrictamente comerciales. Desde algunas posiciones se defiende que esta situación tendría que ser modificada en la dirección que sugieren determinados estamentos de la Unión Europea: definiendo de manera precisa y restrictiva cuáles son las funciones de servicio público, segregando de ellas aquellas actividades directamente compatibles con la actuación comercial convencional, y aplicando las diferentes fuentes de ingresos en base a este planteamiento.

Para enmarcar esta cuestión, resulta interesante observar el contenido de las propuestas que se recogen en el Informe del Grupo de Alto Nivel de Política Audiovisual de 1998, bajo la presidencia del comisario Marcelino Oreja, que intenta abordar la problemática del sistema mixto de financiación y de "discriminación" respecto a las actividades de servicio público sobre la base de los criterios siguientes:

-La financiación de la radiodifusión de servicio público debe:

- Guardar proporción y no ir más lejos de lo estrictamente necesario para cumplir la misión de servicio público (criterio de proporcionalidad).
- Concederse con plena transparencia y poder comprobar en cualquier momento el cumplimiento de este principio (criterio de transparencia).

-Las actividades del servicio público de radiodifusión pueden ser realizadas por operadores públicos o privados, según lo que decida cada estado miembro.

-Cuando haya operadores públicos y privados en el mercado, hay que garantizar la libre competencia.

-Los estados miembros deben decidir claramente, por lo tanto, en su ordenamiento jurídico, el alcance de la misión de servicio público, así como las exigencias concretas en términos de programación y cualquier otra obligación.

-Para asegurar el cumplimiento de los criterios de proporcionalidad y transparencia, la financiación pública debe ser destinada exclusivamente a la realización de la finalidad de servicio público, tal como la define cada estado miembro.

-A este efecto, debe garantizarse una transparencia financiera, en especial cuando un operador del sector público reciba el financiamiento de fuentes diferentes a las públicas en la realización de su misión de servicio público. Además, cuando este operador se dedique a actividades puramente comerciales (es decir, que van más allá de las definidas como parte de su misión de servicio público), es preciso llevar contabilidad separada. Es necesario para evitar que fondos públicos se desvíen hacia actividades comerciales.

-Considerando la situación específica en cada Estado miembro, la financiación de actividades de servicio público tendría que proceder principalmente de fondos públicos; sería necesario que el recurso de mercado de la publicidad fuese accesorio.

De estos criterios se deducirían algunas conclusiones importantes que conviene destacar.

En primer lugar, que los medios de titularidad pública no deberían quedar limitados a una programación de "servicio público", sino que podría ser mixta: servicio público-comercial. Lo que habría que garantizar sería, continuando con el hilo de las propuestas recogidas en el Informe del Grupo de Alto Nivel de Política Audiovisual, que la financiación pública se destinara exclusivamente a las misiones de servicio público y por eso se acepta la posibilidad de una contabilidad separada en los casos de programación mixta.

En segundo lugar, que las actividades de servicio público también puedan ser financiadas mediante publicidad con carácter accesorio, lo cual confirma que el objetivo principal es que por medio de los recursos públicos no se financien actividades comerciales, que es lo que realmente se quiere asegurar desde la perspectiva de la libre competencia.

En tercer lugar, la necesidad de definir *claramente* el alcance de la misión de servicio público, tarea indispensable para la transparencia del propio régimen de financiación.

Y, en último lugar, la posibilidad abierta -a criterio de la ordenación que realice cada Estado- de que la tarea de servicio público también pueda ser realizada por operadores privados, es decir, mediante un sistema de gestión indirecta. A pesar de que nuestro ordenamiento lo prohíbe por lo que respecta a la CCRTV,

queda claro que ésta es una de las posibles opciones legislativas y que no resulta obligada por la política comunitaria.

Estas propuestas del informe del Grupo de Alto Nivel de Política Audiovisual de 1998, contienen una visión más bien parcial y instrumental de la misión de servicio público del audiovisual y de su financiación. La segmentación y limitación de la finalidad de servicio público han constituido una de las claves de la estrategia argumental liberalizadora, concebida para no contravenir las expectativas y los intereses de los grupos privados europeos del sector y reducir el peso del audiovisual público, aunque se pudiese correr el riesgo de subordinar, e incluso desatender, algunas demandas de la audiencia o imperativos como el de la calidad de la programación.

En el caso de las expectativas de los operadores españoles de televisión privada y su reivindicación de mejores condiciones de competencia referentes al mercado catalán, conviene recordar que los mercados no son objetos dados, sino conjuntos dinámicos de relaciones, constantemente sometidos a presiones. Y, planteada la cuestión en términos estrictamente catalanes, estas empresas se han podido beneficiar indirectamente de distorsiones del mercado de procedencia histórica (proscripción cultural y lingüística) o político administrativa (*Ley de televisión privada*¹¹) condicionadoras de los hábitos de consumo audiovisual y bastante limitadoras de la libre competencia.

Por otra parte, y como se plantea más adelante, la distinción mecánica entre programación de servicio público y programación comercial, a fin de justificar la reivindicación de una contabilidad separada, no tiene un fundamento sólido en la tradición de análisis de las programaciones televisivas ni admite formas simples de objetivación.

¹¹ Ley 10/1988, de 3 de mayo, de televisión privada (BOE de 5 de mayo)

Sea lo que fuese, los imperativos de transparencia y proporcionalidad son una exigencia de las nuevas pautas de financiación del sector público audiovisual. Por eso entendemos que, en la perspectiva de satisfacer los requerimientos de un mandato-marco aprobado por el Parlament, la técnica del contrato-programa debería enmarcar las relaciones entre la Generalitat y la CCRTV.

El contrato-programa es un mecanismo utilizado en las relaciones entre los entes públicos y su Administración matriz, especialmente con el fin de comprobar la utilización adecuada de los recursos asignados presupuestariamente. Sin embargo, esta vertiente economicista de la figura se ha ido ampliando en cuanto a la función con el fin de alanzar las mismas *directrices de actuación* del ente. En este sentido, el contrato-programa también puede cumplir una función *estratégica* por lo que respecta a la concreción de los objetivos inmediatos del ente y constituir el punto de referencia para comprobar su grado efectivo de cumplimiento.

La idoneidad de esta figura y la conveniencia de reforzarla resultan especialmente adecuadas en el caso de la CCRTV por las circunstancias apuntadas anteriormente. En esta dirección ya se ha pronunciado el propio Parlament (Resolución 3/VI apartado V.1) pidiendo un contrato-programa plurianual que especifique los objetivos de la CCRTV a partir de la definición del servicio público y garantizar así un marco de financiación estable y de saneamiento económico de los medios que de él dependen.

Hay que insistir, pues, en la oportunidad y la conveniencia de este instrumento, especialmente para dar transparencia a las exigencias comunitarias en cuanto a la financiación de los servicios públicos y, al mismo tiempo, para realizar la tarea necesaria de identificar, con el grado de precisión suficiente, cuáles son los mecanismos para satisfacer *el encargo* de servicio público que debe cumplir la CCRTV y los compromisos que se adquieren para llevarlo a cabo, así como la forma

de evaluar su cumplimiento. Todo ello sin perjuicio de las otras previsiones y criterios en relación con la programación de actividades comerciales y su financiación que también podría completar el contrato-programa. Lo cual también permitiría la inclusión en el contrato-programa del margen de maniobra y la limitación de compromisos que pueden ser asumidos por la CCRTV, por ejemplo en la constitución de *holdings* o en la participación en empresas de capital mixto.

De esta manera, la secuencia lógica en el establecimiento de objetivos sería la siguiente. A partir de la definición general de la misión de servicio público en el ámbito del audiovisual -que este mismo documento se plantea como finalidad- se establecería un mandato-marco. Este mandato-marco fijaría los objetivos a alcanzar por parte del sistema público audiovisual en su conjunto, marcando la jerarquía, la urgencia y las prioridades. El mandato-marco del sector público audiovisual sería aprobado por el Parlament a partir de su propia iniciativa, o a partir de una propuesta encargada al Consell de l'Audiovisual, y constituiría el referente político del sistema público de comunicación, con independencia de las diversas administraciones involucradas. En condiciones ordinarias, la vigencia del mandato-marco podría ser por un período mínimo de tres años.

Con el mandato-marco del sector como horizonte, los consejos de administración de los medios públicos formularían propuestas de contrato-programa que establecerían, de manera concreta y precisa, objetivos específicos para su período de vigencia. Así, estos contratos-programa contendrían aplicaciones del mandato-marco a la escala de cada medio o de cada corporación de medios públicos para períodos breves, de uno a tres años, y su traducción en costes, de manera que quedase satisfecha la doble exigencia de proporcionalidad y transparencia en los márgenes que la normativa o los criterios reguladores establecen.

Indicadores y evaluación

Para hacer posible una evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos del mandato-marco y del contrato-programa hay un conjunto de indicadores, concebidos para la programación televisiva, que permitirían ir más allá de la mera supervisión presupuestaria, los resultados de audiencia o el genérico juicio de valor sobre la calidad de las programaciones.

-Índice de variedad programática general: Todos los estudios sobre la oferta programática internacional muestran un grado de concentración en muy pocos géneros, lo cual supone un empobrecimiento cultural notable. Una de las misiones de la televisión pública debe ser favorecer la diversidad, fomentando así el enriquecimiento del público en general y adaptándolo a una variedad de gustos, mayoritarios o minoritarios. El impacto de esta preocupación se manifestará directamente en la propia oferta, y indirectamente induciendo a los competidores a diversificar también la suya. Este índice de variedad programática general se mediría sobre el conjunto de la oferta en dos niveles: macrogéneros y géneros. El primer nivel sería insuficiente para determinar el alcance auténtico de la diversidad. Pongamos por caso una cadena con el 34% de su parrilla fundamentada en el macrogénero Ficción. Aparentemente sería más diversa que otra con el 44%. Pero lo sería menos si comprobáramos que el 34% resultaba de una oferta de 30% de Cine y un 4% de Sit-com, mientras que el 44% de Ficción de la otra contenía un 12% de Cine, un 11% de Serie, un 13% de Serial y un 8% de Sit-com. Los dos indicadores cuentan, pero el mejor resultado es el de la combinatoria.

-Índice de variedad genérica por franjas horarias. El tiempo televisivo se divide en diferentes segmentos que tienen que ver con los hábitos de los usuarios y de su uso del tiempo. La diversidad debería estar garantizada en todas ellas, a fin de no discriminar ningún segmento del público, pese a que se podrían establecer correctivos en función de su homogeneidad en una franja concreta.

-Índice de diversidad informativa. Aceptada la información como una prioridad de los medios públicos, hay que garantizar un uso amplio de los géneros que componen el macrogénero Información. No basta con una oferta abundante del género Telenoticias, por ejemplo, sino que se debe complementar con la utilización del repertorio de géneros informativos: Debate, Documental, *Current Affaires*, Contenedor, Reportaje, Entrevista, Cara A Cara, Magazine, Mini Magazine, News Magazine... Para la diversidad informativa, el indicador género es un buen recurso, pero será más completo si bajamos al análisis del microgénero de los programas (cultura, política, economía, estilos de vida, naturaleza, historia, etc.) que nos informa también de sus contenidos temáticos.

Un índice elevado de diversidad informativa nos remitirá a un cumplimiento adecuado de la función pública de garantizar no sólo suficiente información de actualidad sino también información en profundidad de los acontecimientos, contenidos analíticos sobre realidades complejas, comprensión del entorno próximo y remoto, familiarización con áreas de conocimiento específicas y, en definitiva, capacitación de los ciudadanos para proveerse de opiniones autónomas y mejorar sus oportunidades de participación política y social.

-Índice de pluralismo político y social. Complementario del anterior, es preciso consolidar la legitimidad de los medios públicos con un tratamiento efectivamente independiente y atento a los criterios de máxima exigencia profesional, para garantizar el pluralismo político, social y cultural, y disponer de los mecanismos necesarios para controlar su cumplimiento así como para denunciar sus violaciones.

-Índice de valores. Se trata de medir los valores cívicos, democráticos, sociales y culturales presentes en los contenidos audiovisuales. Se pueden tomar como referencia, entre otras, la violencia, los derechos humanos, el sexismo, el racismo o la tolerancia.

-Índice de respeto a la audiencia. A partir del cumplimiento escrupuloso de la parrilla anunciada con antelación, tanto por lo que respecta a los horarios de emisión como a los contenidos y programas anunciados. Este compromiso solamente puede ser alterado por motivos justificados, ya sea por acontecimientos imprevisibles, ya sea por necesidades de prestación de un servicio social excepcional, ya sea por causas técnicas debidamente justificadas.

-Índice de cuantía y diversidad de audiencia. La cuota de audiencia a alcanzar será uno de los parámetros marcados por el contrato-programa, pero es necesario liberar la televisión pública de la tiranía absoluta del *share*, que conduce a opciones uniformizadoras. En la oferta generalista de la televisión pública será necesario comprobar el grado de diversidad del público, de tal manera que el éxito de la cantidad sea complementado por el éxito de la calidad, es decir llegar a todos los segmentos de la sociedad catalana.

-Índice de éxito de target. La televisión pública tiene como función satisfacer los gustos de las mayorías y de las minorías, por eso la cuota de audiencia absoluta no ha de ser el único indicador de éxito. Al tratar de satisfacer un gusto minoritario, el *share* general de la cadena puede resentirse, pero quedará compensado por el éxito alcanzado entre el público que se había marcado como objetivo de aquel programa.

-Índice de innovación. Las condiciones de competitividad exacerbada, característica del sistema audiovisual, actúan en la práctica, como un potente freno a la innovación. El audiovisual público ha de asumir el reto de la experimentación para promover la innovación de la oferta programática y los formatos. Por eso se deben destinar recursos a la innovación y transferir los resultados a las parrillas. En primera instancia, la transferencia se podrá realizar en la parrilla de los canales complementarios, pero una parte tendrá que llegar a las parrillas generalistas. Hay que garantizar las condiciones de puesta en parrilla que contribuyan a la implantación con éxito de la

novedad y las condiciones de resistencia en antena del tiempo necesario para incidir en la educación social del gusto. Cada éxito alcanzado compensará suficientemente el precio pagado puntualmente en términos de audiencia y más aún cuando los formatos popularizados por la radio o la televisión pública generen comportamientos miméticos entre las privadas, contribuyendo así a alzar el nivel medio de la oferta televisiva.

-Índice de saturación publicitaria. Tanto por razones de respeto a las obras y a la audiencia como para liberar efectivamente de los condicionantes homogeneizadores que impone en la oferta audiovisual la dependencia de los recursos publicitarios, es preciso limitar la duración de los bloques publicitarios y regular su inserción mayoritariamente entre programas. Aceptar sólo excepcionalmente la interrupción de programas de corta duración y hacerlo respetando su lógica narrativa.

-Índice de motor de la industria audiovisual. El protagonismo de la televisión pública como componente de la industria audiovisual le exige una función permanente de estímulo y arrastre. Para evaluar su impacto real podemos tomar en consideración no sólo el volumen de las coproducciones, la producción por encargo, o la compra a productoras catalanas, sino también su contribución al establecimiento de productoras con capacidad para la promoción de proyectos de producción autónomos y destinados a otras cadenas. En el índice de motor industrial, también se considerarán las otras iniciativas comerciales, de producción o servicios, llevadas a cabo directamente por la CCRTV, o participadas con otros socios.

-Índice específico de cumplimiento de los mandato-marco en cuanto a programación. Finalmente, para cerrar esta relación orientativa de índices de referencia, citaremos el relativo al cumplimiento del mandato-marco –o de los compromisos contraídos en el contrato-programa- por parte de los medios públicos y que en el ámbito de la programación podrían agruparse en parámetros como los siguientes:

- Cuota de penetración marcada como objetivo
- Cuota de producción propia
- Cuota de producción externa
- Cuota de compra de programas
- Cuota de programas informativos
- Cuota de programas infantiles y juveniles
- Cuota de programas para minorías
- Cuota de programas sobre cultura
- Cuota de programas de debate

El CAC, por encargo del Parlament, hará un seguimiento anual de evaluación de la programación a partir de los índices descritos.

La articulación de una misión definida, con un mandato-marco, unos contratos-programa y unos índices de medida de su realización, parecen la estructura idónea para desarrollar con flexibilidad la actividad profesional y satisfacer las funciones de servicio público en el ámbito audiovisual.

La fórmula del mandato-marco y su adecuación en contratos-programa no pretende, en ningún caso, reducir el servicio público al cumplimiento de una serie de obligaciones ni confinarlo a la exclusividad de un tipo de programación no comercial. El desarrollo y la diversificación de la oferta de contenidos de las cadenas públicas es una condición necesaria para la realización de su misión en materia de pluralismo, cohesión social, diversidad cultural, normalización lingüística y formación del imaginario colectivo.

En definitiva, se trata de mantener una presencia en red y una radio y televisión públicas que no sean presas de la audiencia, que no estén ahogadas por déficit y que cuenten con unos profesionales que disfruten de las mejores condiciones para ofrecer

un auténtico servicio público de calidad. Con toda probabilidad, este servicio público será más costoso del que conocemos ahora. Por eso, es imprescindible comprometer la transparencia del sistema de cara a los ciudadanos y asegurar una fórmula permanente de financiación que evite el cuestionamiento periódico de los medios audiovisuales de titularidad pública.

La financiación de los medios públicos por vía de la publicidad y la competencia

La coincidencia de los procesos de liberalización y la multiplicación de canales que facilitan los nuevos desarrollos de las telecomunicaciones han provocado una presión creciente sobre las autoridades por parte de los grupos privados de comunicación, especialmente en aquellos casos en los que los medios públicos acceden sin restricciones prácticas al mercado publicitario para buscar en él financiación que complemente las subvenciones. La acusación genérica de competencia indebida ha sido más intensa, evidentemente, cuando más importante ha resultado el porcentaje del presupuesto de los medios públicos cargado a los ingresos publicitarios.

Desde Cataluña, las circunstancias históricas han dejado estas acusaciones con un fundamento débil por varios motivos:

Si exceptuamos el ámbito local –sometido a un marco legal insuficiente y obsoleto-, en Cataluña y respecto a los medios de la Generalitat no podría plantearse la cuestión de la alteración de la competencia porque, en el caso de la radio, no ha habido concurrencia entre emisoras generalistas en lengua catalana hasta hace muy poco. Por lo que respecta a la televisión la ley de las televisiones privadas excluía la posibilidad de una televisión privada de ámbito autonómico. Desde este punto de vista, pues, TVC, a la espera de las licencias de TDT, no entraría en competencia con ningún otro medio televisivo.

El argumento lingüístico ha permitido una simplificación de la justificación del servicio público al ofrecer un atajo franco: considerar servicio público todo aquello que se emitía en lengua catalana porque cumpliría una función primordial e insustituible de recuperación y normalización lingüística.

Complementariamente en las circunstancias anteriores, la defensa del acceso al mercado publicitario por parte de las emisoras de la CCRTV gozaba de dos líneas argumentales de peso:

-En primer lugar, la argumentación económica aludiría al carácter local especializado de una parte importante del tejido productivo catalán orientado preferentemente a un mercado de consumo de bienes y servicios de proximidad. Un sector económico de estas características se vería gravemente perjudicado sin poder acceder a la más potente plataforma de comunicación con su mercado inmediato o viéndose forzado a invertir en campañas a través de los grandes medios españoles y, en consecuencia, a asumir unos costes muy superiores.

-En segundo lugar, la argumentación cultural reportaría que la publicidad audiovisual se ha constituido en uno de los más poderosos instrumentos de socialización y de renovación de las culturas y de dinamización de las lenguas. En estas condiciones, privar a las emisoras de la CCRTV de la incorporación de publicidad comercial en su programación equivaldría a perjudicar de manera irreparable la flexibilización, la mejora de registros y argots, y la ampliación de los usos sociales de la lengua catalana.

Como apuntábamos, sin embargo, las condiciones han empezado a cambiar y, sobretodo, a medio plazo cambiarán muy radicalmente. Habrá, pues, un sistema audiovisual catalán mucho más complejo, más nutrido de operadores y canales donde se producirán situaciones efectivas de competencia. Ello quiere decir que, aunque los argumentos anteriores no queden completamente invalidados, pierden una parte

sustancial de su eficacia. Quiere decir también que, por ahora, debe plantearse la defensa de un sistema mixto de financiación, asumiendo el papel fundamental de la subvención pública además de algunas restricciones significativas sin descartar que en algún momento se pueda considerar la opción del canon, o impuesto específico sobre radio y televisión, que una minoría de la población catalana se manifiesta dispuesta a aceptar.

Efectivamente, no podemos privar a los medios públicos del acceso al mercado publicitario para obtener financiación, ni tampoco podemos privar a las empresas anunciadoras de recurrir a los medios públicos en sus estrategias comerciales. Pero si los medios audiovisuales privados están sometidos a unas limitaciones estrictas de saturación publicitaria en la programación, los medios públicos tendrán que asumir y cumplir unas limitaciones más restrictivas y fácilmente perceptibles por los espectadores.

De manera similar, se debería garantizar la imposibilidad de contravenir las normas de la justa competencia mediante políticas de “dumping” publicitario, a cargo de los medios públicos, amparándose en la posición de suficiencia económica relativa derivada de la percepción de subvenciones. En este caso los criterios de proporcionalidad y transparencia son perfectamente aplicables como parámetro de medida y control de las tarifas.

Complementariamente por lo que respecta a la restricción de la presencia de la publicidad en los medios públicos audiovisuales, aparte de la rebaja de las cuotas de aplicación general, parece imprescindible optar por la no-interrupción de determinadas programaciones como medida de potenciación de calidad. Así, sería necesario que los programas informativos de las radios y televisiones públicas vieran asegurada su integridad de emisión sin pausas publicitarias. Lo mismo en cuanto a la transmisión de

conciertos o la difusión de obras cinematográficas manifiestamente concebidas como una unidad de creación.

Las fórmulas para combatir la saturación publicitaria, sin hipotecar la viabilidad de los medios o plantear un volumen de dinero público excesivo, son varias y deben ser exploradas. Entendemos que, aparte de las diversas modalidades de patrocinio y procedimiento poco intrusivos que consuman menos tiempo de programación, conviene tomar en consideración las enormes posibilidades que ofrece el campo del mecenaje, que aparece como la más “neta” de las opciones de captación de recursos privados y la menos distorsionadora de los objetivos de calidad de la programación.

IX. Política de contenidos y estrategia de programación

Caracterización de la programación de Servicio Público

Los medios audiovisuales, y especialmente la televisión, crecieron y se consolidaron en Europa bajo la doctrina clásica de Servicio Público rigiéndose, más o menos adecuadamente, en el momento de planificar la programación, por la triple divisa de *informar, formar y entretener*. Mientras el funcionamiento del medio televisivo se mantuvo en la esfera de la empresa pública en régimen de monopolio, todo el mundo consideró este trío como el que marcaba el territorio de servicio público en la programación. Abierto, sin embargo, el campo de juego a la actuación de la empresa privada, y con la configuración de los sistemas mixtos, varias voces, en especial procedentes del sector privado, han reclamado la recalificación de aquel territorio, distinguiendo las áreas de actividad y de programas a considerar de servicio público de las que, según su concepción dual, no lo son.

La defensa de los intereses económicos de los operadores privados se plantea apelando a una hipotética naturaleza de los géneros televisivos que permitiría identificarlos con la etiqueta de públicos o con la de comerciales (privados), lo que sitúa la discusión en el plano de una peculiar teoría de los géneros, que no resiste la prueba de una aplicación empírica. En su argumentación por legitimar aspiraciones de mayor rentabilidad, los operadores privados introducen, como veremos, un factor de desorientación en la actividad de los reguladores, entre los responsables de las políticas de comunicación e incluso en la colectividad científica.

Una muestra de ello es el requerimiento de la Comisión Europea a las televisiones públicas para que aclaren la naturaleza pública de sus actividades. La indefinición del requerimiento de la Dirección General IV al hablar de “las actividades comerciales” y de “las actividades de servicio público” no resulta clara y abona una operación interesada, que consiste en separar estructuralmente los contenidos “culturales e informativos” de los contenidos “de entretenimiento”. Este planteamiento no tiene en suficiente consideración las actuales condiciones de producción y de programación audiovisual, que más bien tienden a convertir en un artificio esta diferenciación.

La programación es, primordialmente, un sistema y, por lo tanto, sus partes sólo gozan de una autonomía relativa. Aislar alguna de las piezas con voluntad totalizadora supone ignorar aquel carácter sistemático y perder de vista que el propio sistema no adopta una forma rígida y estable. En primer lugar, porque de su funcionamiento derivan nuevas experiencias que, debidamente pulidas, pasan a incorporarse al conjunto de leyes que lo reorganizan. En segundo lugar, porque es un sistema ecológico que interpreta el medio en que se ha establecido y organiza su funcionamiento a partir de las interacciones que efectúa con los otros sistemas con los que convive.

La programación audiovisual es extraordinariamente compleja y cara. Pese a regirse por un conjunto de leyes conocidas y parcialmente controlables, en su plasmación intervienen factores que reclaman del programador la aplicación de conocimientos intuitivos y no totalmente formalizables. Por eso el programador cuenta con diferentes técnicas y métodos que, debidamente aplicados, le permiten reducir el índice de aleatoriedad característico de las estrategias de programación, pero sin eliminarlo completamente. Necesita, pues, un margen de maniobra dinámico que le permita efectuar las correcciones necesarias para alcanzar los objetivos preestablecidos.

Las estrategias de programación televisiva

El ecosistema audiovisual en el que se desarrollan las actividades de televisión pública es cada vez más competitivo y, considerando las demandas de cumplimiento de funciones que le son encargadas, no se pueden añadir más limitaciones a la tarea de los responsables de la oferta que las relativas a la calidad, la responsabilidad social, el desarrollo cultural o la información independiente. Los programadores tienen que poder contar con todos los géneros disponibles, pues, para utilizarlos en sus estrategias de programación.

La audiencia sintoniza más fácilmente con programas populares o “populistas”, que quizás no consideraríamos específicamente de servicio público. Pero el programador público puede otorgar a esta clase de programas una función bien de arrastre hacia dentro, colocando un programa muy atractivo ante otro nuevo o débil que se quiere potenciar, bien de arrastre hacia fuera, colocando un programa fuerte después de uno débil que se quiere potenciar. Estas técnicas de programación permiten aprovechar la fuerza de un programa para llevar al espectador a contactar con un espacio de atracción menos automática e inmediata. Este programa puede contener unos valores inequívocamente públicos y que se podrán difundir adecuadamente sólo por el contacto con una audiencia más

amplia. Aplicando alguna de estas técnicas, pues, el programador puede conseguir que la audiencia, atraída por un programa “populista”, tome contacto con otros programas más exigentes y de recepción menos cómoda, y decida verlos.

Lo mismo podemos decir de productos de ficción que, por sí mismos, podrían quedar fuera de la consideración de servicio público, pero que con su presencia en la parrilla, siguiendo alguna de las técnicas de agrupación (una novedad o programa débil entre dos fuertes, o dos programas débiles o novedades flanqueando un programa fuerte de eficacia probada), se convierten en instrumentos de servicio público. Instrumentos para el lanzamiento de productos aparentemente minoritarios en origen, pero que contienen valores que no se transmitirían si se dejasen estos programas al azar, sin aprovechar las sinergias positivas de la programación como sistema para cumplir con las funciones de la televisión pública.

No se consigue el público requerido por cumplir con las funciones encargadas en la televisión pública, si sus responsables, ante programas fuertes de televisiones privadas que buscan las grandes audiencias, sólo pueden programar espacios muy delimitados para públicos complementarios. Eso nos conduciría a una opción de televisión pública frágil y marginal en términos de influencia social.

El programador de la televisión pública, pues, debe disponer de todas las posibilidades y decidir, en función de los objetivos marcados por el mandato-marco y el contrato-programa qué estrategia es la más adecuada, alternando las técnicas disponibles en los parámetros de calidad, rigor y respeto que deben ser distintivos de un medio público.

Ello sería suficiente para desacreditar los intentos de discriminar tópicamente en función de su género, las piezas de una programación consideradas de servicio público (géneros informativos, educativos o culturales) y de las que no lo son (géneros de ficción, deporte, concursos o *shows*). Esta separación acaba considerando el entretenimiento escindido de la cultura. Opción que únicamente

puede explicarse atendiendo a los criterios economicistas de quien la plantea. No podemos eliminar el entretenimiento del repertorio de la producción cultural, de la participación cívica socializadora de valores, de la formación multitudinaria o del consumo cultural. Igual que no podemos prescindir del entretenimiento en el momento de cumplir con la función de difusión y dinamización de la identidad propia o de promoción de la diversidad.

La nombrada contabilidad analítica no tiene que distinguir entre programas comerciales y programas de carácter público, sino que tiene que diferenciar los capítulos referentes a actividad comercial y actividad pública. Lo que es público o no, no son los programas considerados individualmente o por su género, sino las estrategias de programación y los objetivos globales que se proponen. No parece adecuado, pues, tratar de diferenciar, en la televisión pública, entre programas de servicio público y programas comerciales ya que, una vez establecida la misión con claridad, todas las emisiones de estas televisiones no responderán al criterio de servicio público, si comparten calidades que se manifiestan en los contenidos, tratamientos y funciones.

A las funciones más convencionales de los medios de servicio público, que han sido enunciadas en el capítulo V de este informe, podríamos añadir, aún, otras funciones complementarias relativas a: la estrategia de desarrollo de las comunicaciones; la contribución especialmente relevante en la garantía del acceso universal a las nuevas tecnologías; el ensanchamiento socialmente necesario de la producción continuada de información; la asunción de una guía especial ante la multiplicación de la oferta –especialmente la informativa-; la actuación de factor de equilibrio –y de freno- ante los nuevos oligopolios comunicacionales; el liderazgo de la digitalización y las aplicaciones de mayor rentabilidad social de la convergencia (en cultura, educación, salud, bienestar social, etc.).

A fin de cumplir con estas funciones debe optarse por una televisión pública que organice sus actividades con la finalidad de conseguir, por lo menos, los objetivos siguientes:

1. Ofrecer un amplio abanico de programas variados y de alta calidad que respondan al común denominador del buen gusto y suministren información no sesgada y contenidos educativos, culturales y de entretenimiento que interesen al público.
2. Asegurar que todos los tipos de programas pueden llegar a todo el mundo. Y que, en ningún caso, servicios y programas de importancia cultural y nacional puedan quedar restringidos y al alcance sólo de grupos acomodados.
3. Articular una oferta programática que responda a los gustos de mayoría y minorías, contribuyendo a crear cohesión social, equilibrio territorial y sentido de pertenencia, especialmente entre las minorías.
4. Comprometerse con una fuerte base de producción nacional que proporcione unos programas que reflejen, más adecuadamente que los productos ajenos, los valores propios y el mundo de proximidad, para contribuir a sostener y dinamizar la cultura nacional y sus rasgos de identidad y, simultáneamente, estimular al sector audiovisual y la economía.
5. Para cumplir con estos objetivos, la televisión pública debe conseguir ser vista por suficiente gente, debe contar con bastante audiencia, como para resultar socialmente influyente, condicionar ejemplarmente a sus competidores y justificar la inversión que reciba.

La aceptación de esta doctrina es perfectamente compatible con la opción de una televisión pública competitiva, que practica un modelo de programación generalista en su primer canal y dispone de un segundo canal complementario. Este segundo canal, entonces, tiene más margen de maniobra para atender segmentos de público más determinados, servir demandas más minoritarias y testar las diferentes innovaciones de formatos y lenguajes que después se pueden transferir a la cadena generalista. De esta manera se consigue incidir en la innovación televisiva, objetivo que forma parte del repertorio de funciones que atribuimos a la televisión pública.

Con la finalidad de conseguir los objetivos de penetración requeridos, especialmente en el canal generalista, los responsables de la televisión pública deben poder contar con todas las piezas necesarias para articular unas estrategias de programación que, buscando hacer la *mejor* televisión posible, obtengan unos resultados óptimos de audiencia. Es por eso que el contrato-programa ha de evitar el establecimiento de fórmulas rígidas limitadoras del margen de maniobra de los programadores. Éstos tienen que poder disponer de todos los géneros para establecer sus opciones de parrilla sin perder de vista que su efectividad será medida por la combinatoria de *share* y prestigio.

El papel del mandato-marco y el contrato-programa como referente de los programadores

Tal y como ya se ha indicado en otros apartados, en términos de establecimiento de pautas y objetivos a alcanzar mediante la programación, parece que lo más adecuado es recorrer a un *mandato-marco* general, a cuyo cumplimiento se ajusten las previsiones del contrato-programa, tan concreto como sea posible, pero

sin limitar las funciones y los recursos ordinarios que pueden condicionar el éxito en el medio audiovisual.

La televisión pública ya tendrá que encarar la carga, estimulante pero abrumadora, de la exigencia de calidad de la programación, de independencia informativa, de diversidad genérica, de innovación televisiva, de transmisión de valores sociales, de defensa de la cultura y la identidad, de defensa de la vitalidad y la proyección de la lengua catalana, de fomento de la participación política y ciudadana, de protección de la infancia, la juventud y las minorías, de motor de la industria audiovisual y de socialización de las nuevas oportunidades ligadas a las tecnologías de la información y la comunicación.

La demanda no es nada modesta y, por lo tanto, los instrumentos subministrados deben tener una magnitud y una eficacia proporcionales a la ambición de los objetivos. Y básicamente se pueden resumir en dos:

- Financiación sostenible de origen compuesto: subvención pública mayoritaria más ingresos publicitarios y venta de programas y otros servicios. Con una estructura presupuestaria realista, que cumpla con los parámetros europeos de competencia y esté suficientemente dimensionado en función de los objetivos marcados.
- Flexibilidad e independencia para aplicar criterios profesionales que permitan alcanzar o superar los objetivos marcados.

Las tendencias de la programación en todo el mundo han mostrado en los últimos años una deriva homogeneizadora por lo que se refiere a géneros y contenidos. Así y todo, mientras en las públicas la información sigue ocupando un lugar de privilegio, en consonancia con sus objetivos fundacionales, las privadas otorgan este lugar a la ficción, poniendo en evidencia su vocación de entretenimiento. Complementariamente, mientras las públicas mantienen liderazgo en la oferta

deportiva, que sólo cuenta con sólidas alternativas por la vía del pago para visión, las privadas han ido apostando por fórmulas de espectacularización de la información (infoshow).

Ello obliga a plantear temas aparentemente tan claros como el de los derechos del fútbol, su coste abusivo y su exceso de presencia en la parrilla, atendiendo a múltiples consideraciones. Por ejemplo, el efecto general de la fidelidad de audiencia y de potenciación de otra suerte de programación que puede consolidar una posición de canal de referencia. O, con otro tipo de enfoque, la estimación detallada de costes y rendimientos en términos no generales –en miles de millones anuales o, en sentido inverso, en meros datos de audiencia-, sino en coste por espectador/hora, y comparar los resultados con otros costes espectador/hora de segmentos de programación que no son cuestionados. Seguramente ninguna pauta a seguir podrá prescindir, sin embargo, del estudio detallado, la transparencia de los datos y el equilibrio en las decisiones.

Esta preocupación por resolver eficientemente la relación entre la programación, los costes y la cuantificación de la subvención pública, sin incurrir en mecanismos simplificadores de contabilidad analítica, puede encontrar, en cambio, soluciones que se amparen en una tipología de los programas que recoja las formas manifiestas de servicio añadido que aporten y faciliten su valoración objetiva. Así, en el caso de la ficción de entretenimiento, se podrían estimar factores progresivos de incremento de la valoración por hora de programa en función de indicadores como los siguientes:

- emisión doblada en catalán, disponible y accesible en versión original;
- emisión disponible con subtítulos en catalán o subtítulos en otras lenguas (especialmente la original);
- emisión sin cortes publicitarios;
- emisión con opción de comentarios para invidentes.

En este campo de los servicios añadidos motivados por la atención a ciertas discapacidades, a objetivos de carácter educativo o formativo, o por cualquier otro objetivo de interés social, la televisión y el conjunto de los medios audiovisuales tienen contraída una clara responsabilidad con ellas. Estos factores, por otra parte, inciden directamente en los objetivos generales de la calidad y utilidad social.

Sin embargo, conviene recordar otra responsabilidad inherente al servicio público, olvidada demasiado a menudo. Se trata de la capacidad de correr riesgos en la programación. La intensa competencia que caracteriza en estos momentos la oferta audiovisual puede conducir a actitudes conservadoras y a apostar solamente por productos de eficacia probada en detrimento de la innovación y la creatividad, lo cual contribuye a un empobrecimiento de la oferta. El servicio público, pues, debería favorecer la diversidad en la oferta y jugar un papel determinante en la educación y la formación del gusto televisivo.

Finalmente, parece imprescindible hacer una última referencia a la misión de los medios públicos, de preservar la información lejos de la influencia de la espectacularización banal; y ofrecer análisis de los temas más complejos, haciéndolos transparentes para el conjunto de la población no especializada, ofreciendo programación de interés sectorial como por ejemplo la actividad parlamentaria, las campañas electorales, la educación, la cultura, el folklore o programas sobre minorías.

En el nuevo orden digital, sin límites territoriales ni de distribución, los países europeos tienen un nuevo reto: consolidar la propia industria audiovisual ante el gran mercado norteamericano, no sólo con políticas proteccionistas, sino intentando exportar sus productos. Ésta no es solamente una cuestión de déficit en la balanza comercial, sino también un problema de identidad cultural, más acentuado en el caso de las culturas minorizadas. Los usuarios que tienen capacidad para acceder a fuentes remotas de productos audiovisuales consumirán

sólo los productos que les gratifiquen. La defensa de las identidades culturales pasará en gran parte por la capacidad de cada nación de producir programas audiovisuales con la calidad y el atractivo suficientes a fin de que sean competitivos en su propio espacio.

X. Conclusiones y recomendaciones

Este documento recoge la opinión del Consell de l'Audiovisual de Catalunya sobre la regulación del modelo de servicio público en el sector audiovisual, después de haber consultado una notable cantidad de personas y analizar la documentación disponible. Debe verse como un punto de arranque y no como una resolución final o conclusión. Ha sido elaborado pensando más en abrir, documentar y precisar el debate, que en cerrarlo y limitarlo. A menudo, contiene una relación de opciones posibles pero cuando ha parecido necesario se han indicado recomendaciones y se han formulado propuestas.

La abundancia creciente de medios de difusión y reproducción ha restado importancia a la reserva, por parte del Estado, del dominio público radioeléctrico, y la evolución tecnológica ha comportado la liberalización y la privatización de las telecomunicaciones, introduciendo la necesidad de una nueva definición del servicio público y una nueva planificación del papel de los medios públicos en el conjunto del sistema audiovisual.

El Consell de l'Audiovisual de Catalunya cree firmemente en la importancia decisiva del sector y del sistema público audiovisual para el progreso y el desarrollo de la sociedad catalana. Y cree firmemente, también, que las medidas de renovación del modelo global actual, de reordenamiento del sector y de reajuste del sistema público que ahora se emprendan tendrán una gran repercusión y resultarán determinantes para las opciones de futuro en términos económicos, sociales y culturales. Es por eso que formulamos las consideraciones siguientes:

1. El CAC constata, en primer lugar, **la oportunidad de repensar el modelo general del sistema audiovisual catalán**. Repensarlo en sus características básicas a fin de disponer de un horizonte y un proyecto común de referencia.
2. Este modelo resulta decisivo cuando **es preciso abordar la necesaria y urgente reforma del marco legal en materia audiovisual** debida, especialmente, a las nuevas circunstancias que han transformado de forma radical el sector.
3. **El marco competencial** en materia de radio y televisión por lo que respecta a la Generalitat de Catalunya **se ve limitado por el propio Estatut d'Autonomia**, que remite las competencias a la ley que regula el *Estatuto de la radio y la televisión*.
4. Aún así, **las actuales competencias culturales de la Generalitat serían suficientes para crear y gestionar estos instrumentos, si no existiesen los límites derivados de una legislación estatal, hoy ya obsoleta**.
5. **Es necesario superar, pues, la dependencia actual del régimen de concesión previsto en la disposición transitoria octava del Estatut d'Autonomia de Catalunya y en la Ley reguladora del tercer canal de televisión**. La Generalitat podría y debería tener sus medios como servicio público propio en el sentido más amplio posible que permite el artículo 16.3 del EAC, con la capacidad de opción por un sistema de gestión indirecta. Y reclamar la competencia de la Generalitat sobre las televisiones privadas y las emisoras radiofónicas de onda media, con sede en Cataluña, para el otorgamiento de las frecuencias, sin perjuicio de un mecanismo de armonización con el Estado.

6. **Es imprescindible reconsiderar el concepto de servicio público en un nuevo marco normativo global** que, pese a los condicionantes impuestos por la liberalización en el sector, asegure la adecuada cobertura de los intereses generales en cuanto a los contenidos y a las funciones descritas en este documento.

7. Según el criterio del CAC, **éstas son las funciones que constituyen, en su conjunto, la definición operativa de la misión de servicio público que debe asumir el sistema público audiovisual catalán:**

- función de preservación de los principios constitucionales y estatutarios y del sistema democrático,
- función informativa,
- función de motor de la industria audiovisual,
- función de desarrollo de las comunicaciones,
- función política de estímulo a la participación,
- función de servicio por razón de interés social,
- función de promoción cultural,
- función educativa,
- función divulgadora y socializadora del conocimiento,
- función interrelacional,
- función identitaria,
- función de promoción de la calidad en el audiovisual,
- función de equilibrio territorial,
- función movilizadora de valores,
- función de impulso de la interactividad,
- función de guía en el acceso a la información y su procesamiento.

8. En la elaboración de su programación, los medios públicos tienen que llevar a cabo las funciones antes descritas atendiendo también a ciertos criterios en cuanto a los **contenidos de las emisiones**. La programación de los operadores públicos ha de constituir un referente de excelencia por lo que atañe **al respeto a los valores y principios democráticos**; tiene que ejemplificar el más alto nivel de **profesionalidad**; tiene que mostrar una permanente **vocación educadora**, de difusión cultural y de promoción de valores; y tiene que definir altos niveles de **calidad**, tanto en sus contenidos como en su obertura a la innovación técnica y expresiva.

9. El Consell de l'Audiovisual de Catalunya, con todos los argumentos expuestos en este documento, **apuesta por el mantenimiento de un sector audiovisual catalán público potente**: como garantía de cohesión social, de pluralismo y de acceso igualitario a la información, como instrumento de formación y de entretenimiento de todos los ciudadanos y ciudadanas, como motor de la industria audiovisual catalana y como clave del fortalecimiento y la proyección de la cultura y la lengua catalanas y, como lo prevé el Estatut, del aranés.

10. **Este sector público, no obstante, tiene que ser sometido a unas condiciones específicas que**, recogiendo los preceptos establecidos en la normativa europea de no alterar las condiciones de competencia del mercado, **garanticen su solidez y viabilidad a medio y largo plazo**.

11. Considerar la estrategia de programación y los objetivos globales que se proponen en estas televisiones como los criterios que definen su función de servicio público obliga a plantear, hoy por hoy, un **sistema mixto de financiación** con subvención pública y acceso al mercado publicitario.

12. Este sector público, que tiene como núcleo fundamental la CCRTV, **debe respetar los principios de proporcionalidad y transparencia en la financiación, de independencia en la gestión, de eficiencia en la organización y en la producción, de articulación territorial y de calidad en las programaciones.**

13. Es necesario que **todos los medios públicos de radio y televisión** creen su organización buscando fórmulas de amplio soporte social y consenso; y **tienen que inspirar su actuación en las pautas de independencia y profesionalidad y en los principios de imparcialidad y de equilibrio**, evitando la interferencia de criterios políticos en los de carácter profesional.

14. Al hablar del sistema público audiovisual y de definición de servicio público **resulta imprescindible referirse al desarrollo y autorregulación de Internet, donde confluyen todas las tecnologías de la era digital. Es conveniente que el sistema público audiovisual fomente su uso como medio integral de comunicación**; garantice la universalidad del acceso, vinculada al principio de igualdad; y asegure la gratuidad y la calidad del servicio, que justifican la destinación de fondos públicos a su mantenimiento.

15. Para satisfacer la prelación de éstos y otros servicios de interés público y para fijar las orientaciones generales y los objetivos del sistema público audiovisual, **Consell de l'Audiovisual de Catalunya propone el establecimiento de un mandato-marco. Este mandato-marco, aprobado por el Parlament de Catalunya** para un periodo ordinario mínimo de tres años, constituiría el auténtico referente político del sistema público de comunicación.

16. **Las indicaciones generales del mandato-marco deben ser concretadas y controladas a través de la fórmula de los contratos-programa**, firmado entre los diversos medios públicos y las administraciones de las que depende, en gran parte, su financiación.

17. **El CAC evaluará la realización de los objetivos del mandato-marco y de los contratos-programa** a partir del cumplimiento de las funciones consignadas en la definición de la misión de servicio público. Y, específicamente, en cuanto a programación, a partir de una metodología basada en los índices enunciados: variedad programática, variedad de géneros, diversidad informativa, pluralismo político y social, valores, respeto a la audiencia, diversidad de audiencia, éxito de *target*, innovación, saturación publicitaria, estímulo de la industria audiovisual y otros índices específicos derivados del mandato-marco.

18. Con la renovación del modelo y del marco legal, y con la introducción de las técnicas del mandato-marco y del contrato-programa, **el sistema público audiovisual catalán podría quedar concebido como un todo integral de medios complementarios en la prestación de servicios de interés general**. Unos medios que se fijarían objetivos específicos y dispondrían de programas presupuestarios particulares, pero que quedarían sometidos a un único mandato-marco de referencia y permitirían una nueva coordinación entre los diversos niveles territoriales (local, comarcal, nacional).

19. **El modelo del sistema audiovisual catalán**, la delimitación de espacios, funciones y obligaciones entre el segmento privado y **el segmento público, y el**

despliegue de la capacidad normativa de la Generalitat en el sector deben quedar expresados en una ley del audiovisual.

20. Es necesario que **esta ley** vaya referida a la difusión de sonido, voz, datos e imágenes por cualquier medio técnico (TDT, cable, satélite), con independencia del titular o el gestor del servicio. **Que establezca los mecanismos de realización de la libertad de emisión y de recepción.** Que defina el interés general –en los términos que sugerimos en el documento- y los principios de la programación. Que marque los principios de la regulación –incluida la de la publicidad y sus modalidades- y los derechos de la audiencia. **Y que precise las garantías del pluralismo informativo y de la libre competencia.**

Un sector audiovisual catalán potente e innovador, con un sistema público bien organizado, eficiente, con capacidad económica y política para satisfacer su misión con la máxima calidad profesional, es la mejor garantía para un futuro lleno de retos y oportunidades.