

La revisió sobre el servei públic audiovisual al Regne Unit: el debat entre l'Ofcom i la BBC

Martí Petit

- *Aquest article analitza la revisió de servei públic que va dur a terme l'Ofcom, l'autoritat reguladora de l'audiovisual i de les telecomunicacions del Regne Unit. L'Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting¹ va ser una consulta que es va dur a terme en tres fases al llarg dels anys 2004-05 i que partia d'una anàlisi de l'Ofcom que contenia alguns plantejaments de caire liberalitzador. Aquest fet va provocar un intens debat ideològic amb la BBC, recollit en el present article, i mostra la necessitat d'una intervenció pública decidida en el sector audiovisual. Al final, la revisió esmentada va concloure, entre altres qüestions, que era necessari mantenir el caràcter de servei públic de tots els operadors audiovisuals, sigui quina sigui la seva titularitat.*

Paraules clau

Servei públic, digitalització, Ofcom, BBC, Regne Unit, mercat audiovisual

Context general del sector audiovisual al Regne Unit

Fins a la dècada dels noranta, es pot dir que el model televisiu britànic era un híbrid entre el sistema de l'Europa continental i el dels EUA. Als països de la Comunitat Europea d'aleshores, la televisió era un servei en règim de monopoli públic, mentre que als EUA, es va establir des dels inicis un sistema d'oligopoli privat amb una competència restringida. La liberalització dels anys noranta, prèvia a la digitalització, va trencar els monopolis públics als Estats europeus i va multiplicar l'oferta televisiva als EUA.

Al Regne Unit trobem un sector públic molt potent (BBC) acostumat des dels seus inicis a la competència amb el sector privat (ITV, des del 1954). El 1981 es va atorgar una nova llicència a Channel 4, una societat anònima de propietat pública, però que es finança mitjançant la publicitat. Des dels inicis de la radiodifusió al Regne Unit, la legislació va establir que es tractava d'un servei públic, fos quina fos la titularitat de l'operador. Així, tant les televisions públiques (BBC, Channel 4 i S4C) com les privades (ITV i Five) són serveis públics per llei, i estan subjectes a reglamentacions que enumeren les seves obligacions específiques.

La BBC, Channel 4 i S4C tenen accés gratuït a l'ús de l'espectre radioelèctric (un bé públic escàs), circumstància que els imposa un plus d'exigència pel que fa a producció i programació. Per la seva banda, ITV i Five tenen un accés

Martí Petit

Cap la unitat de Relacions Internacionals del Consell de l'Audiovisual de Catalunya i cap de redacció de Quaderns del CAC

1 Hem optat per traduir l'expressió *Public Service Broadcasting (PSB)* per "servei públic audiovisual". Les raons d'aquesta opció són diverses: si bé la consulta de l'Ofcom té com a punt de partida la radiodifusió televisiva, planteja l'ampliació del concepte de servei públic a l'àmbit de l'ample de banda i de les noves aplicacions digitals.

subvencionat a l'espectre (el paguen per sota del preu que el Govern els el podria fer pagar d'acord amb el rendiment comercial que en poden treure). El 2003, ITV va pagar un total de 239 milions de lliures (358 milions d'euros), mentre que Five, 33 milions (49,5 milions). Les obligacions de servei públic que tenen aquests operadors, si bé són costoses, són menys exigents que les de la BBC i Channel 4. D'altra banda, la BBC és l'únic operador que rep subvenció directa,

mitjançant el cànon (o *licence fee*) que, segons dades de l'Ofcom, el 2004 va ser de 3.000 milions de lliures (4.500 milions d'euros).

Pel que fa a S4C, és el canal en llengua gal·lesa, creat el 1982, que emet unes hores al dia utilitzant la freqüència de Channel 4 al País de Gal·les. Rep subvenció directa del Departament de Cultura, Mitjans de Comunicació i Esports del Govern britànic.

Quadre 1. Principals característiques del sistema televisiu britànic fins al 1996

	Any de creació	Titularitat	Finançament	Accés a l'espectre
BBC	BBC1: 1922-27* BBC2: 1964	Pública	Cànon	Gratuït
ITV	1954	Privada	Publicitat	Subvencionat
Channel 4	1981	Pública	Publicitat	Gratuït
Five	1996	Privada	Publicitat	Subvencionat
S4C	1982	Pública	Subvenció i publicitat	Gratuït

Font: Ofcom.

* La British Broadcasting Company (sic) es va crear el 1922. La primera Royal Charter (licència de la BBC que estableix els seus deures i obligacions) va entrar en vigor l'1 de gener de 1927 i va establir el seu nom definitiu, British Broadcasting Corporation.

Quadre 2. Despesa total en programació dels cinc operadors de SP (BBC, ITV, Channel 4, Five i S4C) (En milions de lliures i preus de 2002. 1 £ = 1,5 €)

	1998	1999	2000	2001	2002
Horari màxima audiència	1.219	1.255	1.260	1.327	1.418
Horari NO màxima audiència	967	1.025	1.095	1.100	1.150
Desconnexions regionals i nacionals	296	321	342	363	384
TOTAL	2.482	2.601	2.697	2.790	2.952

Font: Ofcom.

Però arran de la migració digital (*switchover*, en terminologia britànica), el model de servei públic vigent durant cinquanta anys planteja algunes incògnites. La digitalització redueix el valor d'utilitzar un bé escàs com l'espectre (privilegi que, en contrapartida, obliga els operadors a complir costoses obligacions de servei públic). A més, els operadors comercials (ITV i Five) competeixen en un mercat publicitari cada vegada més fragmentat, veuen com els seus ingressos econòmics es redueixen i, doncs, minva la seva capacitat de produir el servei públic tal i com estableix la llei.

Això no obstant, els canals de servei públic van augmentar la despesa en programació un 19% en termes reals entre 1998 i 2002. Però si exclouem els esports i els drets de cinema (on hi ha hagut una alta inflació de preus), el creixement de la despesa només ha estat del 8% en termes reals. Amb tot, algunes àrees han reduït el seu pressupost, com ara l'art i la cultura, la religió, infantil i l'educació. En total, la indústria televisiva britànica genera uns ingressos superiors als 9.000 milions de lliures i n'inverteix quasi 5.000 en programació, 2.500 dels quals corresponen a la producció original de programes per part de les cinc principals cadenes (vegeu els quadres 2, 3 i 4).

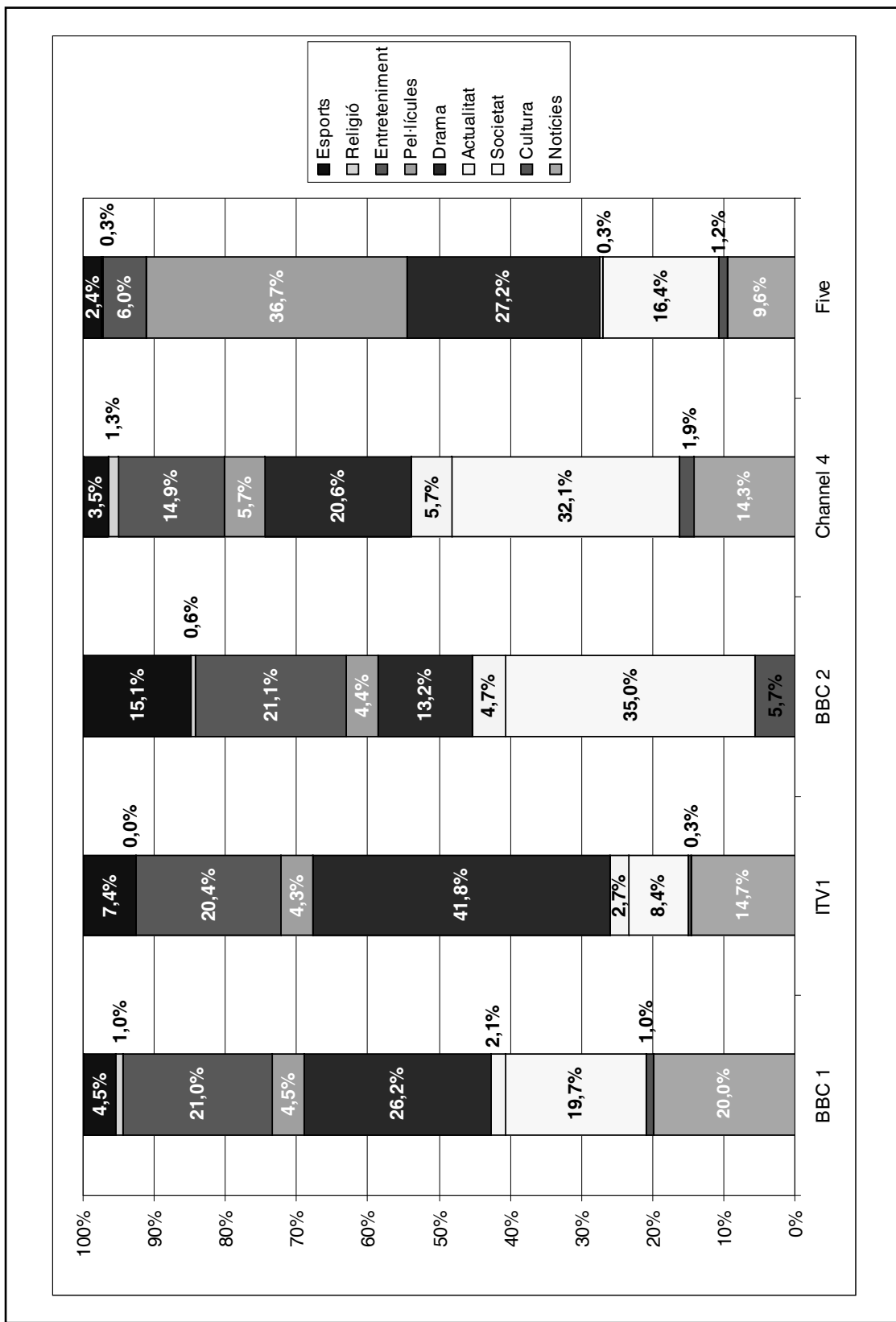
Quadre 3. Despesa total per gènere dels cinc operadors de SP (BBC, ITV, Channel 4, Five i S4C). Any 2002. (En milers de lliures. 1 £ = 1,5 €)

Gènere	Despesa total	Despesa/hora*	Variació % des de 1998
Notícies (News)	175.000	34	13%
Actualitat (Current affairs)	84.000	62	8%
Parlament	8.000	44	10%
Cultura (Arts)	49.000	93	-1%
Infantil	111.000	23	-7%
Religió	19.000	49	-20%
Societat (Factual)	357.000	58	0%
Educació	8.000	3	-58%
Drama	669.000	129	16%
Pel·lícules	165.000	30	3%
Entreteniment	411.000	80	12%
Esport	512.000	102	90%

Font: Ofcom.

* Cost mitjà de la despesa de producció de programes dels cinc operadors: 61.000 lliures per hora.

Quadre 4. Gèneres televisius per canal en hora de màxima audiència. Any 2002. (no inclou les desconexions regionals i nacionals)



Font: Ofcom.

La Communications Act 2003 i la definició de servei públic audiovisual

El 17 de juliol de 2003, la Corona britànica va sancionar la Communications Act 2003 (CA 2003)², una iniciativa del Govern Blair per unificar i actualitzar la legislació relativa al sector audiovisual. Una de les novetats d'aquesta llei va ser la creació d'una única autoritat reguladora convergent anomenada Office of Communications (Ofcom). L'Ofcom té competències tant en l'audiovisual com en les telecomunicacions i, d'aquesta manera, assumeix les funcions dels organismes reguladors preexistents, que es van dissoldre.

En el seu capítol IV, la CA 2003 defineix el servei públic (SP) com una política pública que ha de desplegar una àmplia intervenció en el mercat audiovisual britànic. Aquesta intervenció inclou la legislació, la regulació i el finançament públic del servei. El SP és també el conjunt dels operadors terrestres que tenen llicència, així com la tipologia de programes que aquests operadors han de produir i emetre d'acord amb la llicència que han obtingut.

Així, els propòsits del SP audiovisual establerts per la CA 2003 són:

- Alta qualitat: la producció de programes ha de tenir uns estàndards de qualitat elevats.
- Diversitat: la graella ha de tractar una àmplia ventall de temes.
- Multiculturalitat: les llengües i els grups socials del Regne Unit han de tenir accés i representació en l'audiovisual de servei públic.
- Descentralització: les polítiques audiovisuals han de potenciar la producció fora de l'àrea M25 (Londres). Els estudis centralitzats i la integració vertical de la producció poden ser una conseqüència de l'antic duopoli.
- Originalitat: els continguts han de ser d'estrena i de producció britànica, i no pas reposicions o programació comprada a l'estranger.
- Caràcter atractiu: si la programació rep diners públics, ha d'arribar a una àmplia majoria de ciutadans, ha de tenir un nivell accessible i ha d'entretenir.
- D'audiència massiva: el conjunt de les emissions ha de

Quadre 5. Quotes de producció per any natural. Cadenes analògiques terrestres (en % de les hores)

	BBC 1	BBC 2	ITV	Channel 4	Five
Independent	25%	25%	25%	25%	25%
Total original⁽ⁱ⁾	70%	70%	65%	60%	51% ^(v)
Original en horari de màxima audiència	90%	80%	85%	70%	42%
Producció regional⁽ⁱⁱ⁾	25% en total BBC	ídem BBC1	33%	30%	10%
Producció regional (% despesa)	30% en total BBC	ídem BBC1	40%	30%	10%
Programació de Proximitat⁽ⁱⁱⁱ⁾	95% en total BBC1 i BBC2	ídem BBC1	90%	-	-
Producció europea^(iv)	50%	50%	50%	50%	50%
Producció europea independent	10%	10%	10%	10%	10%

Font: Ofcom.

(i) Inclou les reemissions.

(ii) Producció de fora l'àrea M25 (Londres), inclou les reemissions.

(iii) Percentatge del total de la programació regional.

(iv) La Directiva europea TV sense fronteres exclou les notícies, esports i concursos de la quota de producció europea.

(v) El 2009 ha de ser del 60%.

2 Communications Act 2003. <<http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/20030021.htm>>

Quadre 6. Quotes de programació setmanal (inclou reemissions). Cadenes analògiques terrestres (expressat en hores: minuts)

	BBC 1	BBC 2	ITV ⁱ	Channel 4	Five ⁽ⁱⁱ⁾
General (sense desconexions)					
Notícies i mèteo	26: 28 ^v	No quota	7: 00 ^(vi)	4: 00 ^(vi)	9:00 ^(vii)
Actualitat ⁽ⁱⁱⁱ⁾	7: 00 ^(viii)	^(viii)	1: 30	4: 00	2: 30
Religió			2: 00	1: 00	1: 00
Total infantil			7: 30 ^(ix)		10: 56
Drama infantil			1: 26		0: 46
Info infantil			1: 00		9: 10 ^(x)
Preescolar			1: 21		^(x)
Documentals ^(iv)			1: 45		2: 00
Educació ^(iv)			1: 45	7: 00	3: 00
Cultura ^(iv)			0: 45		0: 30
Escoles				6: 20	
Muticultural				3: 00	
Total general	33: 28^(viii)	^(viii)	22: 15	25: 20	29: 40
General màxima audiència					
Notícies	5: 16	No quota	2: 24	4: 00	2: 41
Actualitat	2: 00 ^{viii}	^{viii}	0: 40	1: 32	0: 12
Desconnexions Nacionals i Regionals	126: 12 ^{viii}	^{viii}			
Notícies			5: 30 ^(xi)		
Actualitat			0: 26 ^(iv)		
Altres			2: 34 ^(iv)		
Total Nacional i Regional			8: 30^(iv)		
Nacional i Regional Màxima audiència			3: 17^(xii)		

Font: Ofcom

(i) Tota la programació (excepte la de producció aliena) emesa des de les 9.25 h a les 24 h, excepte per a Religió, que inclou transmissions fins a la 1 h.

(ii) Tota la programació (excepte la de producció aliena) emesa des de les 6 h a les 24 h.

(iii) No inclou programes sobre consum.

(iv) Quotes indicatives només per ITV i Five.

(v) Inclou Breakfast news.

(vi) Exclou Breakfast news.

(vii) Inclou News Headlines.

(viii) BBC1 i BBC2 conjuntament, en totes les nacions i les regions.

(ix) Si s'inclou la producció aliena (comprada), la programació infantil d'ITV no ha de sumar menys de 10 hores setmanals.

(x) Inclou Preescolars.

(xi) Només s'hi compten les primeres emissions dels programes entre les 9.25 h fins a les 12.30 h. Aquestes xifres corresponen a una regió típica anglesa. Cada ITV regional i nacional té quotes específiques, algunes de les quals són més altes que el temps estàndard anotat. La programació en desconexions de la BBC no respon a quotes fixades per a cada regió i nació, tot i que el document BBC Statement of Programme Policy 2005-063 dóna xifres indicatives, a l'apartat "Nations & regions".

(xii) Aquesta xifra inclou l'obligació d'emetre programes de 30 minuts de durada de dilluns a divendres amb temàtica regional i subregional, a més del compromís d'altres espais en horari de màxima audiència els dies laborables i cap de setmana, tal com s'especifica a l'ITV Charter.

3 <<http://www.bbc.co.uk/info/statements2005/>>

servir a l'audiència més àmplia possible, en el conjunt de les diferents franges horàries del dia i mitjançant diversos tipus de programes (l'horari de màxima audiència –*peak-time*, en denominació britànica– és de 18 h a 22.30 h).

- Innovació: la programació han d'oferir idees noves o reinventar enfocaments ja establerts, i no pas copiar programes o plantejaments antics.
- Estimulant (*challenging*): sempre s'ha de fer pensar els espectadors i les espectadores.

Com succeeix a altres estats de la Unió Europea, el Regne Unit aplica una política de quotes que l'Ofcom, de manera flexible, ha de supervisar. Així, són objecte de suport i seguiment els següents tipus de programació:

- Programació que reflecteixi l'activitat cultural del Regne Unit (ja sigui mitjançant el drama, la comèdia, la cultura, la música o el cinema).
- Notícies i actualitat (britàniques i internacionals).
- Esport i oci.
- Educació.
- Ciència.
- Religió (incloent-hi els actes litúrgics).
- Programes referents a qüestions socials i internacionals.
- Programació infantil.
- Programació que reflecteixi les diferents comunitats,

interessos i tradicions dins del Regne Unit (incloent-hi aquells aspectes de les comunitats locals).

La BBC

Tal com estableix la secció 198 de la Communications Act 2003, l'Ofcom regula la BBC d'acord amb els preceptes de la *Royal Charter* i de l'*Agreement*. La *Charter* és la llicència reial per la qual queden definides les obligacions de la corporació pública britànica. L'*Agreement* és l'acord detallat entre la BBC i el Govern que deriva de la *Charter*, en què es reconeix la independència editorial dels mitjans estatals i on es detallen les obligacions de servei públic.

La *Charter* té una vigència de 10 anys, circumstància que permet al Govern una redefinició del rol, de les funcions i de l'estructura de la BBC cada cert període de temps. La vuitena *Charter* va ser aprovada el 1996 i va acabar la seva vigència el 31 de desembre de 2006. Amb l'objectiu de renovar la llicència de la BBC, el 9 de març de 2005, la Cambra dels Lords va crear el comitè de redacció de les noves atribucions de la Corporació. Aquest comitè va dur a terme una sèrie de consultes amb els agents implicats, entre els quals destaquen la mateixa BBC, l'Ofcom i el Departament de Cultura, Mitjans de Comunicació i Esports

Quadre 7. Quotes de producció per any natural a les cadenes digitals de la BBC (en % de les hores)

	BBC 3	BBC 4	CBeebies	CBBC	News 24	Parliament
Total original*	80%	70% aprox.	80% aprox.	70%	90%	90%
Original màx. aud. **	70%	50%				
Prod. Europea	90%	70% aprox.	90% aprox.	75% aprox.		
Prod. indep.	25%	25% en el conjunt dels canals restants				
Prod. regional	25% en el conjunt dels canals					
Prod. reg. (% despesa)	33% ***	30% en el conjunt dels canals restants				

Font: Ofcom.

* En els canals CBeebies, CBBC, News 24, Parliament, els percentatges inclouen la reemissió de programes estrenats en qualsevol canal de la BBC. Aquest criteri no és aplicable a BBC3 i BBC4.

** L'horari de màxima audiència a BBC3 i BBC4 és de les 19 h a les 24 h. En la resta de canals, és de les 18 h a les 22.30 h.

*** Des d'abril de 2004, BBC3 té un compromís específic del 33% de la despesa de producció regional

del Govern britànic, el responsable polític en darrera instància de la Royal Charter⁴. Sa Majestat va renovar la llicència el 19 de juliol de 2006, que va entrar en vigor el primer de gener de 2007. Es tracta d'un document d'una trentena de pàgines en què s'enumeren els principis genèrics que han de regir la BBC. En qualsevol cas, el debat seriós sobre el futur de la televisió pública britànica rau en la naturalesa del seu finançament. I aquest va ser un dels temes clau de la consulta de l'Ofcom.

Per llei, cada llar amb un televisor ha de pagar un cànon (*licence fee*), que el 2004-05 era de 121 lliures (185,5 euros). Gràcies a aquest impost, la BBC va obtenir el 2003-2004 un total de 2.820 milions de lliures (4.230 euros), 408 dels quals van ser una subvenció directa del Govern, que assumeix el cànon dels ciutadans majors de 75 anys. De tota manera, com succeeix amb tots els impostos, hi ha bosses de frau que són difícils de quantificar.

La despesa total de la BBC el 2003-2004 va ser de 2.994 milions de lliures, 4.491 milions d'euros (aquesta xifra inclou

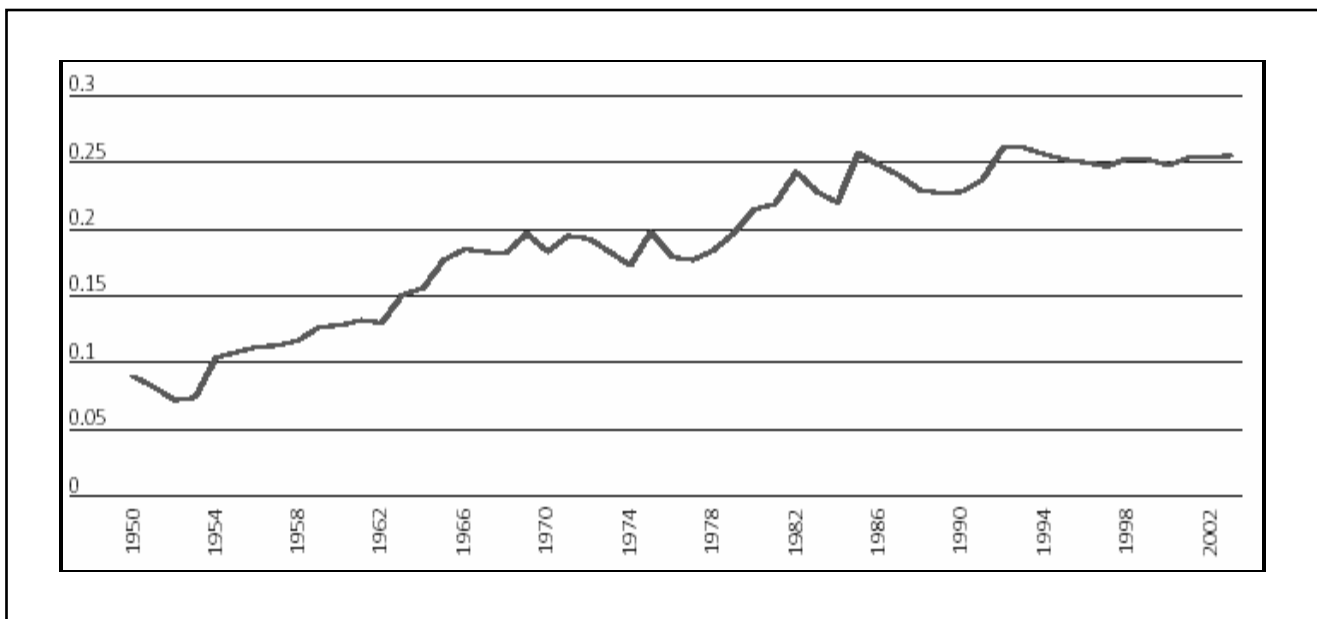
despeses generals d'administració, costos de transmissió i recapte del cànon). El diferencial negatiu dels ingressos per cànon (2.820 M lliures) i de les despeses (2.994 M lliures) es cobreix amb ingressos comercials i amb dèficit. Pel que fa als serveis televisius, l'Ofcom calcula que la despesa arriba a 2.320 milions de lliures (3.480 M €).

És en aquest context de canvis tecnològics, transformacions en el mercat i amb dos processos de revisió del servei públic, en el qual la BBC va publicar el seu posicionament de futur, *Building Public Value*. En aquest document, la BBC defineix els objectius de servei públic en una triple vessant:

- Generar valor per a les persones com a individus.
- Generar valor per a la societat en el seu conjunt (per a les persones com a ciutadans).
- Generar valor en el mercat augmentant-hi el seu rendiment econòmic.

La BBC reconeix les dificultats per mesurar el valor públic dels seus serveis i proposa aplicar un nombre de mesures

Quadre 8. Percentatge del producte interior brut del Regne Unit destinat al cànon



Font: Ofcom

4 Documentació sobre la renovació de la Royal Charter: BBC: <<http://www.bbc.co.uk/thefuture/charter/charter.shtml>> Departament de Cultura, Mèdia i Esports: <http://www.culture.gov.uk/what_we_do/Broadcasting/bbc_public_service_broadcasting/bbccharterreview.htm> Web específica: <<http://www.bbccharterreview.org.uk/>>

Quadre 9. Cost dels serveis televisius de la BBC. 2003-04 (en milions de lliures. 1 £ = 1,5 €)

Costos per serveis de televisió*	
BBC 1	812,3
BBC 2	365,2
TV nacional i regional	212,3
BBC 3	99,4
BBC 4	35,2
Cbeebies i CBBC	46,2
BBC News 24	23,5
BBC Parlament	2,5
TV interactiva	15,3
Costos per programació	
Informatius	73,5
Màrqueting, publicitat i esdeveniments	42,4
Costos d'emissió i navegació (<i>On-air trails and navigation</i>)	18,4
Recerca de mercat	11,4
Programes especials (marató, etc.)	64,2
Administració	258,9
Recaptació cànon	119,8
Costos transmissió	120,8
TOTAL	2.321,4

Font: Ofcom, a partir de l'Informe anual BBC 2003-04.

* BBC 1 és el canal generalista en obert de la Corporació.

BBC 2 és el segon canal en obert.

BBC 3 és el canal dedicat a la innovació, orientat a l'audiència més jove.

BBC 4 és el canal cultural de continguts més intel·lectuals.

Cbeebies és el canal didàctic per a infants menors de 5 anys.

CBBC és el canal infantil per a infants de 6 a 12 anys.

BBC News 24 és el canal informatiu.

BBC Parlament és el canal d'informació parlamentària.

alternatives com ara l'abast setmanal, la varietat de programes, la valoració qualitativa que en fa l'audiència, les dimensions de l'audiència i l'avaluació d'experts.

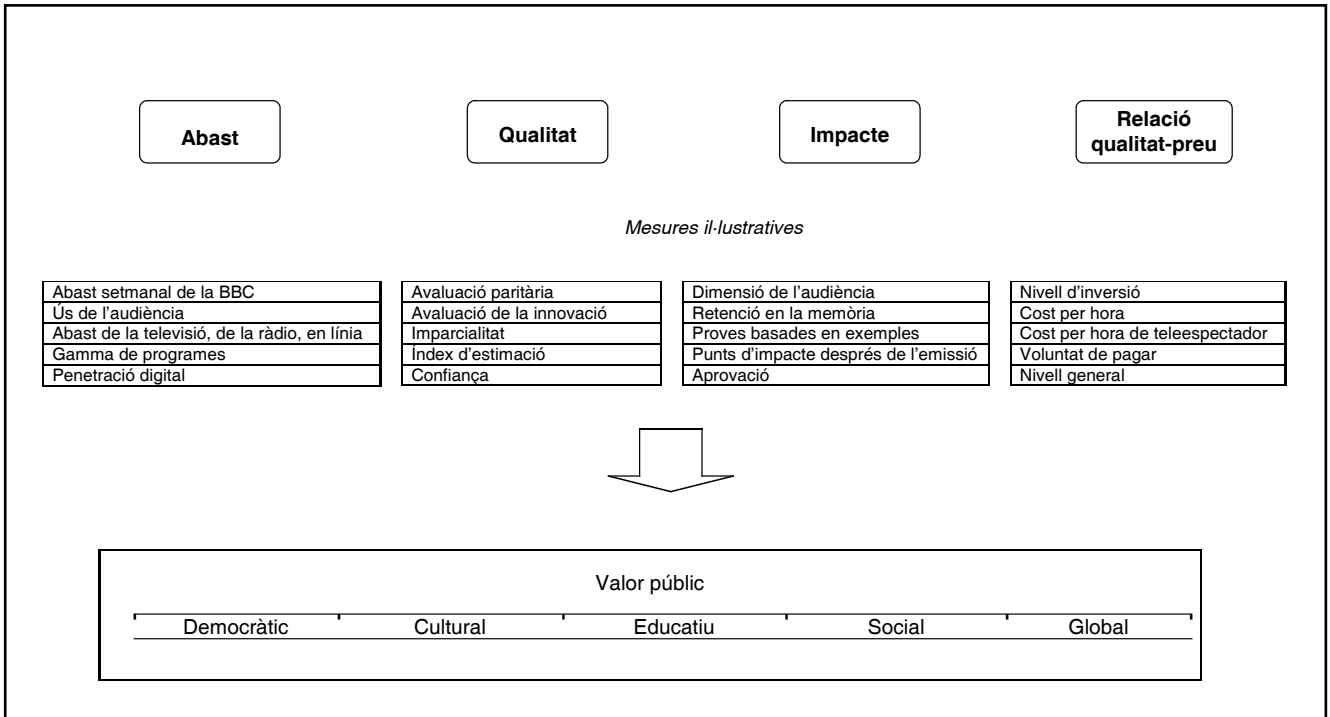
En un context de digitalització sense regular, la BBC es podria convertir en un quasimonopoli en la provisió de servei públic. A parer de l'Ofcom, aquesta no seria una bona evolució: la manca de competència en la programació de SP podria desembocar en una autocomplaença, una producció ineficient, una manca d'innovació, una programació de baixa qualitat, una manca de varietat de punts de vista i la pèrdua de programació de SP per a determinats grups. Atesa la necessitat de mantenir i reforçar la qualitat del SP, aquest panorama no afavoriria l'interès de la

societat, ni tampoc els interessos de la BBC.

D'altra banda, la BBC ha d'exercir una funció important a l'hora de reflectir les nacions i les regions del Regne Unit. A principis dels noranta, la programació produïda fora de Londres per la BBC era una cinquena part de les seves hores emeses. El 2003, el percentatge de producció regional i nacional va arribar al 31% del total dels serveis televisius de la Corporació, la qual cosa representava el 33% de la despesa en producció. Tot i així, aquest nivell de descentralització no es considera suficient, i el Consell de Govern de la Corporació (*Board of Governors*) va expressar la seva preocupació perquè la temporada 2003-2004 no s'emetia prou material de la BBC Nations.⁵

5 BBC (2004), *Annual Report and Accounts 2003/2004*

Quadre 10. Proposta de la BBC sobre com mesurar el servei públic



Font: BBC, *Building Public Value. Renewing the BBC for a Digital World*

Quadre 11. Comparativa de les propostes sobre servei públic de l'Ofcom i la BBC

Objectius de SP d'Ofcom	Objectius de SP de la BBC
<ul style="list-style-type: none"> • Informar-nos, nosaltres mateixos i els altres. • Despertar el nostre interès i coneixement. • Reflectir i reforçar la nostra identitat cultural. • Posar-nos al corrent de les diferents cultures i punts de vista alternatius. 	<ul style="list-style-type: none"> • Valor democràtic: proporcionar notícies i informació fiables i imparcials. • Valor educatiu: construir una societat forta en coneixements i capacitats. • Valor cultural i creatiu: enriquir la vida cultural del Regne Unit. • Valor social i col·lectiu: relacionar comunitats. • Valor global: donar suport al rol del Regne Unit al món.

Font: *Ofcom PSB Review* i *BBC, Building Public Value*.

Un dels compromisos de futur de la BBC va en aquesta línia, i així s'exposa en el document *Building Public Value*. Les propostes de continguts locals i de proximitat expressades per la Corporació són:

- Reforçament dels serveis a Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord, que inclou un compromís continuat amb totes les llengües del Regne Unit.
- Serveis de notícies per televisió ultralocals per a 50-60 ciutats i comtats de tot el Regne Unit, inicialment proporcionats per banda ampla, i possiblement després per televisió digital.
- Creació de més oportunitats de participació i implicació ciutadana en les comunitats locals, gràcies a les possibilitats que ofereixen les noves tecnologies.

Punt de partida de la consulta de l'Ofcom: Desregular el mercat

El servei públic audiovisual al Regne Unit s'ha mantingut durant mig segle gràcies a una combinació d'institucions, de finançament i de regulació, que es reforçava mútuament. El punt de partida de la consulta de l'Ofcom plantejava que aquest entorn canviaria radicalment els propers anys. La digitalització farà augmentar els canals de distribució de continguts audiovisuals (TDT, banda ampla, *personal video recorder* PVR, etc.). Això comportarà una major competència i una fragmentació progressiva del mercat publicitari. En aquest context, els operadors reduiran els seus ingressos per realitzar les seves obligacions de servei públic. A més, la fragmentació de l'audiència pot deslegitimar els ajuts públics, directes o indirectes, als operadors. Com es justifica un ajut per a un servei que cada any té menys audiència i, en conseqüència, un impacte social menor? Si el públic de la BBC minva progressivament, es podria qüestionar el manteniment dels ajuts a la Corporació.

D'altra banda, afegia l'Ofcom, la digitalització transformarà els hàbits de consum audiovisual, que deixaran de ser tan uniformes i d'aplegar grans masses d'audiència. Cal tenir en compte, a tall d'exemple, que a principis de 1996, ningú tenia televisió digital. El 2005, en canvi, el 50% de les llars tenien equipament digital, que els donava accés a una àmplia oferta en TDT, cable i/o satèl·lit. I com a dada rellevant de l'any 2004, l'audiència global de l'oferta digital

va ser major que cap canal analògic a les *llars multicanal* (*multichannel homes*).

Com a dada reveladora, l'any 2005 els ingressos per subscripció de BskyB van ser superiors al cànon de la BBC. El total dels ingressos de la indústria televisiva van augmentar un 11% entre el 1998 i el 2002, però en els operadors terrestres de servei públic, el percentatge del *pastís* d'ingressos va disminuir del 65% al 57%.

Aquesta evolució del mercat publicitari crea dificultats per al pacte històric sobre servei públic que ofereixen els operadors privats. En virtut d'aquest pacte, les televisions comercials com ITV i Five estaven disposades a complir les obligacions de SP i a pagar al Govern les llicències de radiodifusió. A canvi, els operadors gaudien del privilegi d'utilitzar l'espectre analògic per un preu inferior al valor d'escassetat de l'espectre (*spectrum scarcity value*). El valor econòmic d'aquest privilegi és el finançament indirecte que reben les televisions comercials per al servei públic.

Però a mesura que l'audiència es fragmenta en un entorn digital, es redueix el valor d'aquest accés privilegiat a l'espectre analògic. La publicitat analògica ja no és l'única font d'ingressos dels operadors comercials, i possiblement no és ni tan sols la principal.

De tota manera, la percepció de l'Ofcom sobre el futur és clarament optimista. Segons el regulador britànic, hi havia fins al moment present dos objectius bàsics que justificaven la intervenció pública en el sector audiovisual:

- D'una banda, es tractava de garantir un funcionament eficaç del mercat, per tal de garantir el dret dels **consumidors** a accedir a tots aquells continguts que volguessin veure.
- De l'altra, la regulació havia d'assegurar uns valors i uns objectius socials amplis per a la **ciutadania** britànica en el seu conjunt (com, per exemple, assegurar una democràcia informada i una identitat cultural).

Pel que fa a la vessant mercantil, l'Ofcom argumenta que la digitalització multiplicarà les opcions del consumidor. Així, un mercat audiovisual competitiu fomentarà que els operadors proporcionin qualitat, innovació, varietat i possibilitat d'elecció en la seva recerca d'espectadors i anunciants. Segons el regulador, a mesura que s'acosti l'apagada analògica, el mercat audiovisual del Regne Unit funcionarà d'una manera cada cop més eficaç per proporcionar allò

Quadre 12. Audiències televisives del Regne Unit. Període 1998-2003 (en percentatge). Comparació entre el percentatge general i el de les llars multicanal (LLM, que reben TV per satèl·lit, cable i/o TDT)

	BBC 1	BBC 2	ITV	Channel 4	Five	Altres
1998						
General	29.5	11.3	31.7	10.3	4.3	12.9
LLM	21.5	6.7	24.5	6.8	3.2	37.2
1999						
General	28.4	10.8	31.2	10.3	5.4	14.0
LLM	20.8	6.5	24.5	6.9	4.3	37.0
2000						
General	27.2	10.8	29.3	10.5	5.7	16.6
LLM	20.0	6.6	22.3	7.2	4.2	39.8
2001						
General	26.9	11.1	26.7	10.0	5.8	19.6
LLM	20.2	6.8	20.5	7.0	4.3	41.2
2002						
General	26.2	11.4	24.1	10.0	6.3	22.0
LLM	20.0	7.1	19.7	7.1	4.6	41.5
2003						
General	25.6	11.0	23.7	9.6	6.5	23.6
LLM	19.3	7.0	19.2	6.9	4.7	42.9

Font: Ofcom.

que els consumidors volen i poden pagar. Els fracassos de mercat (*market failures*) del passat —associats a la naturalesa de *bé públic* de la radiodifusió, l'escassetat de l'espectre, la manca de mecanismes de pagament directe i la manca d'informació al consumidor o la consumidora— es reduiran de forma significativa.

A més, l'Ofcom veu probable que les noves tecnologies digitals tinguin un profund impacte sobre la manera com mirem la televisió:

- La pròxima dècada, l'acompliment de la digitalització comportarà que tota la població britànica tingui accés a almenys 30 serveis audiovisuals.
- Cada cop és més probable que la població vulgui escollir l'hora, el lloc i el ritme amb què vol mirar la televisió.
- La internet de banda ampla i alta velocitat (més de 2 megabits per segon) permetrà diferents serveis audiovisuals a la carta i noves formes d'interactivitat.
- La millora de la tecnologia de compressió digital podria doblar, com a mínim, el nombre de canals en el futur.
- Les comunicacions en xarxa sense fils distribuïran els mitjans de comunicació per tota la casa.
- Els dispositius mòbils cada cop es faran servir més per veure els serveis de televisió.
- El perfeccionament de les pantalles planes i de plasma millorarà la visió, i la televisió d'alta definició crearà noves oportunitats a mig termini.
- Les llars estaran equipades amb servidors multimèdia, que personalitzaran el contingut a consumir i permetran un emmagatzematge i un accés eficients. Els vídeos digitals o *personal video recorder* (PVR) seran cada cop més habituals.
- Les guies electròniques de programació (EPG), cada cop més perfeccionades, afegiran noves i potents funcions al consum de televisió.
- El desenvolupament dels mecanismes de pagament podrà crear diferents modalitats en què els espectadors pagaran en funció dels continguts a què vulguin tenir accés.
- A mig i llarg termini, les programacions de la televisió tradicional poden ser desplaçades pels serveis totalment a la carta (*on demand*).

Resposta de la BBC: La regulació és necessària

La resposta de la BBC a les previsions optimistes de l'Ofcom és especialment contundent i val la pena fer-ne una menció detallada⁶. Així, la BBC diu comprendre els arguments teòrics del model consumidor-ciudadà proposats pel regulador, però adverteix que aquesta distinció no s'ha de portar massa lluny per diverses raons importants.

En primer lloc, la BBC observa que tots els serveis audiovisuals tenen el caràcter de bé públic, siguin en tecnologia digital o en analògica. Des d'una perspectiva econòmica, tenen costos fixos de producció molt elevats i, una vegada produïts, el cost marginal per a cada nou espectador és pràcticament zero. La Corporació posa l'exemple de la il·luminació del carrer o de la defensa nacional, "que comparteixen el caràcter de bé públic amb l'audiovisual". Per posar un cas concret, la BBC cita el programa *Blue Planet*, que va tenir un cost en producció de 6 milions de lliures (uns 9 milions d'euros), però la seva emissió costava el mateix a 250 llars que a 25 milions. I el fet que un espectador veiés aquest programa no impedia que altres també el poguessin veure. Tot això fa que l'audiovisual sigui un bé no excludent (*non-rivalrous*), és a dir, el seu consum per part d'un individu no en redueix la disponibilitat davant de tercers.

El problema, continua la BBC, és que, en un context en què el mercat determina els preus dels béns públics, els preus tendeixen a ser més elevats i la qualitat més baixa. Com és obvi, aquesta circumstància desafavoreix el consumidor-ciudadà. Per tant, la proposta d'un bé públic com l'audiovisual distribuït mitjançant un sistema de pagament per visió (*pay-per-view*) és una contradicció que pervertiria el correcte funcionament que ha tingut el mercat audiovisual fins ara: el consumidor o consumidora només ha de pagar individualment per aquells béns i serveis que tenen uns costos marginals elevats (un rellotge, una auditoria financera específica, etc.).

Però en el sector audiovisual, els costos (fixos) de produc-

ció en continguts de qualitat es mantindran invariables en un context digital, de la mateixa manera que els costos (marginals) de distribució continuaran sent quasi zero per a cada nou espectador. En conseqüència, la digitalització no canvia el marc ni exigeix una redefinició de servei públic en el sector audiovisual, atès que continuarà sent un bé públic en els termes econòmics emprats.

I pel que fa als continguts, les mateixes conclusions de l'Ofcom constaten que hi ha una gran coincidència entre els tipus de programa que els espectadors i les espectadores valoren personalment i allò que consideren important per a la societat. A més, tal com reconeix la mateixa Ofcom, per tal de complir amb eficàcia els propòsits de servei públic, els operadors han d'assolir una massa crítica de consumidors i consumidores que mirin els seus programes i siguin sensibles a la seva influència. No té gaire sentit tenir un SP que no arribi a àmplies capes de la població o que actuï en la perifèria del mercat: no podria complir els seus ambiciosos propòsits públics. Un dels punts forts de televisions com ara la BBC i ITV és la seva capacitat de captar grans audiències amb programació seriosa i que convida a la reflexió.

La BBC no accepta la conclusió de l'Ofcom, segons la qual la digitalització comportarà una millora automàtica del funcionament del mercat, fet que deslegitimarà la intervenció pública per garantir la provisió de servei públic. L'informe de l'Ofcom afirma que el mercat proporcionarà de manera progressiva els continguts que demanen els consumidors. A partir d'aquí, creu l'Ofcom, la llei de la lliure competència serà més eficaç que una intervenció pública a gran escala en el mercat audiovisual. L'Ofcom basa la seva argumentació en el fet que el final de l'escassetat de l'espectre (a causa de la digitalització) reduirà les barreres d'entrada al mercat i que la tecnologia de subscripció i de pagament per veure permetrà cobrar per continguts de televisió, igual que per altres productes de consum.

La BBC no discuteix que, en condicions d'igualtat i transparència, els mercats competitiu tendeixen a resultats

6 La resposta de la BBC està disponible a: <http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psb/responses/a_c/bbc.pdf>

econòmicament eficients per als consumidors.⁷ No obstant això, tot i que el mercat funciona bé a l'hora d'assignar els béns privats *normals*, no ho fa en tots els casos. Quan les condicions econòmiques requerides per a un mercat lliure no es mantenen, les forces del mercat ja no poden garantir un resultat òptim per als consumidors. La incapacitat dels mercats per funcionar d'una manera òptima en determinades condicions és el que justifica una intervenció pública ferma per motius d'eficiència i benestar dels consumidors i les consumidoros. Sense aquesta intervenció, existeix el perill real que els consumidors i les consumidoros rebin menys del que ells valoren i ho paguin més car.

I l'audiovisual és un d'aquests sectors en què existeix un risc efectiu de fallida del mercat per una sèrie de raons:

- Les economies d'escala augmenten el valor de les inversions i dels seus rendiments, circumstància que genera una tendència a la concentració i a l'oligopoli privat.
- La radiodifusió comporta la creació d'externalitats que no es veuen del tot reflectides en els preus de mercat.
- En un mercat desregulat (o no prou regulat), la falta d'informació i de garanties fa que la demanda no exigeixi el nivell de qualitat que el mercat podria arribar a proporcionar.

A mesura que es desplega la migració digital, cada cop és més clar que es mantenen les raons d'una fallida de mercat en l'audiovisual del Regne Unit. Això es deu sobretot a la naturalesa econòmica duradora de l'audiovisual i als trets estructurals del mercat del Regne Unit. Segons el parer de la BBC, la valoració que fa l'Ofcom sobre l'evolució de l'audiovisual en l'era digital és incompleta i corre el risc de:

- Exagerar l'abast amb què la digitalització abaixarà les barreres d'accés al mercat. Gràcies a la digitalització, es reduiran les condicions d'exclusió, però en cap cas se superaran les fallides del mercat que requereixen una intervenció pública.

7 L'eficiència econòmica requereix que es compleixin una sèrie de condicions:

- Un determinat bé o servei s'ha de produir eficientment, és a dir, s'ha de produir amb el cost més baix possible una quantitat determinada d'un bé d'una determinada qualitat.
- Un bé o servei s'ha d'utilitzar eficientment: tothom que valori un bé o servei per sobre del seu cost de subministrament ha de consumir el bé o utilitzar el servei.

- Subestimar la mesura en què la fragmentació de l'audiència canvia l'economia de l'audiovisual i les implicacions que això pot tenir per a l'abast i la qualitat de la programació.
- Ser massa optimista sobre la mesura en què el creixement de la televisió de pagament, que representa l'augment de la comercialització de l'audiovisual, oferirà un resultat òptim per als consumidors i les consumidoros.

La BBC declara no estar convençuda que l'anàlisi de l'Ofcom sigui prou detallada o exhaustiva per treure'n conclusions amb fonament. L'informe econòmic, per exemple, sembla tractar cada fallida de mercat per separat i no presta prou atenció a les complexes interaccions que s'estableixen entre elles. La producció i la distribució audiovisuals tenen lloc en el context de múltiples fallides de mercat. L'estructura altament concentrada dels mercats audiovisuals, per exemple, té implicacions clares per al problema dels béns públics.

Un tema clau del marc conceptual de l'Ofcom és que les deficiències actualment associades a la televisió comercial seran molt menys probables en un entorn finançat per les subscripcions, en què els consumidors i les consumidoros establiran una relació transaccional directa amb l'operador. Això no obstant, la sentència de la BBC al respecte és clara: l'anàlisi de l'Ofcom encara té molt camí a fer, si vol demostrar que el creixement de la televisió de pagament proporcionarà un resultat òptim per als consumidors i les consumidoros del Regne Unit i una inversió suficient en una varietat de programació original britànica.

Fins ara, argumenta la Corporació, les plataformes digitals (siguin de TDT o de satèl·lit) no han contribuït de manera substancial a la producció audiovisual britànica, ni han invertit en gèneres cars com el drama d'alt nivell, els informatius seriosos i la comèdia. L'informe de l'Ofcom diu clarament que els individus, com a consumidors i consumidoros, valoren molt positivament aquests continguts i també

que esperen una dieta equilibrada de diferents tipus de programes; una proporció elevada de programes produïts al Regne Unit i una proporció elevada d'estrenes. Les dades reiteren que els consumidors i les consumidoras valoren les telenovel·les, la comèdia i el drama britànics molt per sobre dels seus equivalents produïts als EUA. Es corre un risc evident que la fragmentació de les audiències i dels ingressos en un entorn atomitzat exacerbi el problema de la manca d'inversió en producció en lloc de solucionar-lo.

La realitat d'arreu del món mostra que la competència entre els operadors de la televisió de pagament és difícil de mantenir en tots els mercats, tret del més gran, els EUA. En la majoria de països, les plataformes rivals es fusionen o s'enfonsen fins a deixar un sol operador de televisió de pagament. Aquesta tendència cap al monopoli pot dificultar encara més els esforços d'inversió en producció pròpia, ja que la lògica empresarial busca augmentar els seus marges de benefici.

A més, les dades indiquen que la televisió de pagament no pot proporcionar nivells de producció local comparables als que ofereixen els operadors de servei públic. La televisió de pagament depèn en gran mesura del cinema d'estrena i de l'esport per aconseguir penetració i ingressos per càpita. Pel que fa al cinema, la TV de pagament és una bona via (no pas l'única) per a l'amortització de la inversió realitzada. De tota manera, els operadors no cobreixen amb les grans pel·lícules els elevats costos fixos d'una producció audiovisual ambiciosa. Fins i tot la cadena HBO, que tants elogis ha rebut als EUA, només emet 80 hores de programació televisiva de producció pròpia a l'any.

La majoria de canals de subscripció al Regne Unit només poden invertir una quantitat modesta en producció pròpia i depenen molt de les importacions a baix preu i de les reposicions. La televisió de pagament té uns costos considerables de prestació i de distribució dels serveis, per la qual cosa fa minvar la proporció dels ingressos que finalment es destina a la inversió en programes. Així, les televisions terrestres tradicionals del Regne Unit inverteixen més del 55% dels seus ingressos en contingut original, mentre que el sector de la televisió de pagament britànica

(relativament desenvolupada) només inverteix en contingut britànic original el 3% dels seus ingressos (uns 105 milions de lliures l'any; uns 157,5 milions d'euros)⁸. Als EUA, el líder dels canals de subscripció, HBO, només destina el 10% dels seus ingressos bruts a producció de nova programació televisiva.

Conclusions: La noció de servei públic queda reforçada

D'entrada, és interessant remarcar que tant la Communications Act 2003 com tota la documentació de l'Ofcom deixen clar que tots els operadors de televisió, sigui quina sigui la seva titularitat, són un servei públic subjecte a condicions i regulacions. La migració digital (*switchover*) modifica importants aspectes del mercat audiovisual, però en cap moment es planteja que el servei públic sigui una noció obsoleta. L'Ofcom tampoc pretén crear un *illot de servei públic*, que restringeixi aquest conjunt d'obligacions a un sol operador de propietat estatal. Al contrari, insisteix que hi ha d'haver multiplicitat de proveïdors de servei públic.

Les dades obtingudes de la consulta *Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting* mostren que el públic està a favor del nivell, de la varietat i del finançament actuals en la prestació de servei públic. Això garanteix que hi hagi alts nivells de producció original del Regne Unit en hores de màxima audiència i una elevada audiència en la programació de SP.

De tota manera, encara que el mercat televisiu ofereixi tota la programació que els consumidors volen i estan disposats a comprar, probablement no oferirà prou programes que incorporin un valor per a la societat en el seu conjunt. Per això, el servei públic tindrà una funció clau en una societat cada vegada més complexa, amb problemes creixents de cohesió, que es troba en un moment de reformulació de les identitats culturals i en què els processos democràtics es troben sota pressió.

L'objectiu del servei públic audiovisual és, d'alguna manera, comparable amb el de l'educació: persegueix una

8 D'aquest percentatge, cal excloure'n les notícies, l'esport i la telebotiga.

societat informada, ha de reflexar i enfortir la identitat cultural, estimular el coneixement i construir una societat més tolerant i solidària. El mitjà per fer-ho és una programació innovadora i de qualitat.

Però produir un SP amb aquests paràmetres no és suficient. El servei públic també ha d'arribar a franges àmplies de la població, només així legitima els ajuts públics que rep. Això vol dir que el servei públic ha de dialogar amb els gustos canviants de l'audiència, per tal de continuar sent massiva i cohesionadora.

A partir d'aquí, l'Ofcom afirma que definir el servei públic en gèneres específics és un plantejament estret de mires. Al contrari, s'ha de plantejar en propòsits i característiques generals. Molts dels exemples de servei públic dels darrers cinc anys escapen a la categorització tradicional de gèneres i tenen més a veure amb la confecció de graelles que atreuen un públic massiu i, que al mateix temps, transmeten valors de servei públic. Les audiències massives, un dels objectius legitimadors del SP, s'estan allunyant dels programes especialitzats en art i cultura, programes sobre la religió o d'anàlisi de l'actualitat. Per a l'Ofcom, resulta problemàtic defensar que aquests programes sense audiència siguin vehicles de servei públic. En conseqüència, es pot dir que **el servei públic audiovisual no és un conjunt de programes concrets, sinó una estratègia de programació.**

La regulació, doncs, ha d'establir i aplicar un marc més ampli i flexible que mesuri d'una forma més qualitativa si la programació compleix els requisits de servei públic. Seria un error mantenir les obligacions estretes de quotes de programes per gèneres en les diferents franges horàries.

En conjunt, la consulta de l'Ofcom va despertar un ampli consens en uns punts determinats:

- La televisió proporciona beneficis importants tant per a la societat en general com per al consumidor o la consumidora individual.

La resposta de la BBC a la consulta remet al document *Building Public Value. Renewing the BBC for a Digital World*⁹. Sobre aquesta qüestió, afirma: "La ràdio i la

televisió són un bé ciutadà (*civic art*). Són intrínsecament públiques en ambició i en efecte. Podem experimentar-les individualment, però no és mai una transacció purament privada. Engegar una televisió o una ràdio és entrar en un espai públic i estar constantment informat i influenciat per l'actualitat. Aquesta experiència compartida pot representar per ella mateixa un valor públic rellevant, allò que alguns anomenen *capital social*."

- Els operadors de televisió compleixen només de forma parcial els requeriments de servei públic de la Communications Act 2003. Hi ha hagut deficiències importants en aquest camp.
- El mercat continuarà sense garantir una programació amb valor ciutadà i social.
- És justificable i sostenible la intervenció pública en el mercat audiovisual.
- La BBC ha de continuar sent una institució pública potent que faci de motor de la qualitat i del servei públic, mitjançant un ampli ventall d'activitats. Ha de mantenir el seu finançament basat en el cànon (*licence fee*), si bé la propera *Royal Charter* ha d'incorporar mecanismes d'avaluació dels resultats i del finançament de la Corporació.
- La pluralitat i la competència comercial en la provisió del servei públic són un factor important. La idea que només la BBC ofereixi servei públic no és un model eficient.
- És necessària una major descentralització de la producció audiovisual respecte de Londres, mitjançant una política d'impuls per a una producció a les regions i les nacions del Regne Unit. El pluralisme també té una vessant territorial.
- Un aspecte fonamental del pluralisme rau en una producció independent de continguts. Així, un sector de producció fort, amb una gran diversitat d'agents i proveïdors, és una font de competència creativa que enforteix la pluralitat de punts de vista.
- Cal garantir un *entorn saludable* per als menors en horari protegit. De tota manera, els programes de la tarda

9 BBC (2004). *Building Public Value. Renewing the BBC for a Digital World* <http://www.bbc.co.uk/thefuture/pdfs/bbc_bpv.pdf>

(incloses les telesèries) tenen un rol social important pel que fa al tractament de qüestions complexes i controvertides.

- La tecnologia digital ha comportat canvis importants i permanents per a la indústria audiovisual, i aquesta situació s'accentuarà en el futur. L'Ofcom haurà de plantejar noves formes de manteniment i enfortiment del servei públic a llarg termini. En aquest sentit, es planteja la creació d'un Editor de Servei Públic (ESP) concebut com una plataforma multimèdia de producció i distribució de continguts digitals (TDT, televisió interactiva, banda ampla, TV per mòbil, i totes les modalitats que puguin sorgir en el futur).

De tota manera, la consulta de l'Ofcom va generar punts de desacord entre els participants:

- La manera com incorporar les noves característiques del servei públic en un marc regulador aplicable.
- Els criteris per mesurar l'abast i l'impacte del servei públic.
- La capacitat dels operadors comercials de continuar oferint servei públic els propers anys i, sobretot, després de l'apagada analògica l'any 2012.
- La millor estratègia per garantir la pluralitat: promoure la diversitat en la producció pròpia, en l'externalització a productores independents o afavorint l'existència de molts operadors?
- L'ampliació del finançament públic més enllà del cànon (*licence fee*) i altres formes d'ajut directe o indirecte. En cas afirmatiu, tampoc hi havia consens respecte a la forma que hauria de prendre aquest finançament públic addicional.
- Criteris per a una distribució eficient i equitativa del finançament públic.
- Com s'ha d'equilibrar l'exigència de servei públic entre els operadors sense ànim de lucre i els operadors comercials? Quin és el futur de Channel 4?

Bibliografia i referències

BBC (2004). *Building Public Value. Renewing the BBC for a Digital World*

Document de 135 pàgines disponible a:

<http://www.bbc.co.uk/thefuture/pdfs/bbc_bpv.pdf>

BBC (2004). *Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting. A BBC Response*

Document de 48 pàgines disponible a:

<http://www.ofcom.co.uk/consult/condocs/psb/responses/a_c/bbc.pdf>

Communications Act 2003

<<http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/20030021.htm>>

Ofcom

Fase I

Ofcom (2004). *Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting. Phase I – Is Television Special?*

Document de 84 pàgines disponible a:

<<http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psb/psb/psb.pdf>>

Fase II

Ofcom (2004). *Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting. Phase II – Meeting the Digital Challenge*

Document de 139 pàgines disponible a

<http://www.ofcom.co.uk/consult/condocs/psb2/psb2/psb_phase2.pdf>

Fase III

Ofcom (2005). *Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting. Phase III – Competition for quality*

Document de 113 pàgines disponible a:

<<http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psb3/psb3.pdf>>