

La definició del model de servei públic al sector de l'audiovisual

1 Introducció

El novembre de 2000, a partir de la Proposició no de llei aprovada per tots els grups parlamentaris de la Cambra, el Parlament de Catalunya adopta la següent Resolució: **"El Parlament de Catalunya, d'acord amb la Llei 2/2000, del 4 de maig, insta el Consell de l'Audiovisual de Catalunya a elaborar i presentar a aquest Parlament, en el termini més breu possible, un estudi que defineixi el model de servei públic que, al seu parer, ha d'inspirar la legislació catalana referent a la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió, i en general, al sector de l'audiovisual."** (Resolució 342/VI BOPC núm. 115)

La Llei 2/2000 (1) del Consell de l'Audiovisual de Catalunya en el seu Article 10 estableix com a funcions del Consell **"Emetre informe previ pel que fa als projectes i les disposicions de caràcter general relatius al sector audiovisual i llurs eventuais modificacions, i també elaborar informes i dictàmens a iniciativa pròpia o a instància del Parlament o del Govern."**

L'encàrrec del Parlament arriba en un moment de canvis profunds en el sector de l'audiovisual degut a la digitalització i a la convergència de distintes tecnologies a la xarxa; de pèrdua dels grans monopolis públics i de liberalització del sector; de denúncia per part de les empreses comercials de situació privilegiada dels mitjans públics i de pressions privatitzadores; de dèficit de definició del model de finançament i de gestió del sector públic audiovisual.

Els sectors partidaris de la liberalització del mercat audiovisual denuncien el fet que el doble finançament que tenen els mitjans públics provoca una alteració de la lliure competència. Davant d'aquest fet, alguns proposen la total privatització de les ràdios i de les televisions públiques, mentre que d'altres són partidaris d'obligar-les a emetre un tipus de programació diferent i complementària, ja que consideren

que les televisions públiques, actualment, ofereixen continguts comercials amb finançament públic, tenen una gestió deficient i mantenen una relació perversa amb el poder.

De manera gairebé generalitzada, la majoria d'aquestes veus qüestionen més la televisió pública espanyola que les autonòmiques perquè consideren que la programació totalment comercial i de baixa qualitat que ofereix la primera i el deute exorbitant que arrossega dificulten la seva justificació com a servei públic. Les autonòmiques, en canvi, són vistes com expressió cultural més propera, especialment aquelles amb una llengua pròpia distinta del castellà i no incorren en un mateix grau de competència, sobretot en el seu propi territori, i, per tant, resulten més fàcilment concebibles com a servei públic.

Un altre dels problemes que es denuncia a l'hora de replantejar-se el sistema audiovisual és l'actual dispersió de lleis, decrets i reglaments que fan difícil l'ordenació del sector i que, amb l'impacte de les noves tecnologies i la distribució competencial a nivell estatal, autonòmic i local, han quedat obsoletes. És per això que es reclama com a urgent una reforma del marc legal de la comunicació audiovisual que ordeni la caòtica situació actual.

Tot i que el servei públic sigui qüestionat des d'alguns sectors, gairebé tothom coincideix en que cal reformar-lo, precisament per legitimar-lo com a fórmula més democratitzadora, garant d'una programació de qualitat i, en el nostre cas particular, com a únic, ara per ara, capaç d'atendre les necessitats pròpies de l'espai cultural català. En aquest sentit sembla superat l'antic debat entre els que identificaven la total liberalització del mercat amb la defensa de la llibertat d'expressió davant els excessos estatistes. A nivell europeu s'ha generalitzat més aviat la idea que els dos models, públic i privat, poden conviure amb harmonia si es reordena el sector i es defineix el paper que han de tenir cadascun d'ells.

El debat sobre el servei públic és viu a tota la Unió Europea. El Protocol del Tractat d'Amsterdam (2) preveu el manteniment del servei públic de ràdio i televisió com a fórmula per garantir el compliment de les necessitats democràtiques, socials i culturals dels ciutadans i ciutadanes. Igualment, dóna les atribucions a cada Estat membre per tal que defineixi què és servei públic i com ha de ser finançat.

Amb aquests precedents, per dur a terme l'informe el Consell de l'Audiovisual de Catalunya va sol·licitar la compareixença d'una vuitantena de professionals –periodistes, advocats, empresaris, sociòlegs, professors universitaris– per tal de copsar la seva opinió. Bàsicament es pretenia centrar el debat en quatre qüestions claus: la necessitat o no de redefinir el paper dels mitjans audiovisuals públics, el paper de les ràdios i televisions públiques respecte a les privades, quin havia de ser el sistema de finançament i què es podia considerar programació de servei públic.

Paral·lelament a les entrevistes es van organitzar dues taules rodones per reflexionar sobre el servei públic i el pluralisme. Una el 23 de febrer de 2001 amb representants de diferents entitats i empreses com Antoni Bayona, director de l'Institut d'Estudis Autònoms; Antoni Elias, conseller de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones; Josep Maria Loza, director general de Caixa de Catalunya; Rafael Nadal, director de Projectes del Grupo Zeta; Joan Ribas, conseller delegat i director general del Grup Mistral; Sebastià Salvadó, President del RACC; Luis de Sebastián, director del Departament d'Economia d'ESADE; Juan Tàpia, periodista i Joan Torras, vicepresident de l'Associació Espanyola de Directius. I, una segona, el 27 de març de 2001 amb els membres del Consell d'Administració de l'ens públic Corporació Catalana de Ràdio i Televisió, Armand Querol, Jaume Pagès, Xavier Folch, Juan José López Burniol, Carmel Mòdol, Jordi Menéndez, Miquel Renu, Mercè Sala, Jordi Sánchez, Imma Tubella, Jaume Vilalta i Miquel Puig.

També, i conjuntament amb el Parlament de Catalunya i la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió, el Consell de l'Audiovisual va organitzar el 19 de març de 2001 la Quarta Jornada Parlamentària sobre comunicació sota el títol Els valors del servei públic au-

diovisual en l'era de la liberalització. Des d'àmbits distints es va poder debatre el paper del servei públic en un moment de liberalització i profunda transformació empresarial, tecnològica i social del sector. En aquesta jornada hi van participar, entre d'altres, Jean Noël Dibie, delegat per a Afers Europeus de France Télévision; Vicente Parajón, director general adjunt per a la Societat de la Informació de la Comissió Europea; Miquel de Moragas, director de l'Institut de Comunicació de la UAB; Josep Ramoneda, filòsof; Salvador Cardús, sociòleg; José Antonio Marina, filòsof; Valentí Puig, periodista; Eduardo Alonso, director general d'Educació, Tecnologia i Nous Negocis de Telefonía Media; José Sanclemente, conseller delegat del Grupo Zeta; Màrius Carol, director de Comunicació del Grup Godó; Ignacio Santillana, director general para Nuevas Tecnologías y Telecomunicaciones de Prisa; José Manuel Lara Bosch, conseller delegat del Grup Planeta; Nemesio Fernández-Cuesta, president de Prensa Española, S.A. i Pedro J. Ramírez, director del diari El Mundo.

A més de les compareixences i les taules rodones, el CAC ha comptat amb la col·laboració especialitzada d'experts en dret i comunicació, com **Antoni Bayona**, Professor titular de dret administratiu de la Universitat Pompeu Fabra; en INTERNET com **Núria Almirón**; i en planificació de la programació televisiva com **Emili Prado**, catedràtic de la Universitat Autònoma de Barcelona.

També s'ha consultat, entre la nombrosa documentació existent, obres i treballs específicament vinculats al tema, com ara l'obra La televisió pública a l'era digital, encarregada pel Consell de l'Audiovisual de Catalunya i dirigida per Miquel de Moragas i Emili Prado; els documents Per una ràdio i una televisió pública al servei dels ciutadans, elaborat pel Consell d'Administració de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió; i el del Cercle d'Economia sobre Quines televisions públiques volem i com les financem. Així mateix, s'han tingut en compte les aportacions fetes pel Dr. Josep Gifreu, Degans de les Facultats de Ciències de la Comunicació i altres autoritats i professionals en les compareixences davant la Comissió de Control de la ccRTV del Parlament de Catalunya pro-

nunciant-se sobre la reestructuració de la ràdio i la televisió públiques. Igualment, s'ha comptat amb l'informe Cap a un nou marc legal de l'audiovisual: les bases de la reforma i les seves implicacions en l'ordre competencial, elaborat per un equip dirigit per la Dra. Elisenda Malaret; així com amb els volums de conclusions de les anteriors jornades celebrades al Parlament de Catalunya sobre el món de les telecomunicacions, el model i el finançament de les televisions públiques els anys 1997, 1998 i 1999.

2 Panoràmica general de les diferents possibilitats de regulació i intervenció pública en el sector audiovisual

El marc regulador de la ràdio i la televisió s'ha construït tradicionalment sobre el concepte de servei públic. Aquesta va ésser una qüestió política i legislativa que en el moment de l'elaboració de l'Estatuto de la radio y la televisión (3) es justificava essencialment per l'interès de l'Estat en exercir el control directe sobre la gestió d'aquests mitjans de difusió audiovisual i en l'argument tècnic dels límits de l'espai radioelèctric.

Tot i que la idea de servei públic i, més concretament, el caràcter monopolístic de la gestió dels mitjans, va qüestionar-se en base, sobretot, a la iniciativa privada respecte dels drets d'expressió, difusió i informació que reconeix l'article 20 de la Constitució, aquella ha continuat pervivint com a centre explicatiu del marc jurídic, malgrat els canvis tecnològics i socials que han sofert en els darrers anys els diferents mitjans audiovisuals.

L'emergència de la televisió «privada» i d'altres tecnologies (per cable, digital, etc.) no ha pogut modificar fins ara de forma substancial la noció clàssica de servei públic, malgrat les incoherències que es donen entre aquesta tècnica jurídica i algunes reglamentacions més recents. Un altre aspecte que també incideix sobre aquesta qüestió és la diversificació de la televisió pública amb la presència de les televisions autonòmiques i d'unes competències legislatives compartides en aquest sector. Finalment, un altre aspecte cabdal que cal considerar són les normes co-

munitàries en la matèria que han introduït, entre d'altres factors, una dialèctica de compatibilitat difícil entre el principi de lliure competència i la reserva monopolística del servei públic com a conseqüència de la liberalització d'activitats sobre el sector i també sobre la necessitat de redefinir l'abast i les condicions d'actuació i el finançament de les televisions públiques dins el nou context comunitari.

Els canvis produïts des d'aquestes perspectives fan que sigui necessari reconstruir a fons les bases jurídicococonceptuals fins ara vigents, en la mesura que ja no responen en la seva major part a la realitat del sector i dels condicionants europeus. La mateixa dispersió normativa existent, fruit d'un procés de reacció sobre la marxa a les novetats tecnològiques, però sense modificar el model de referència, posa en relleu l'existència de contradiccions internes que només poden ser subsanades per la via d'una revisió general del marc normatiu de l'audiovisual que sigui prou flexible i polivalent per donar una resposta als diferents interessos en joc. Interessos que no passen només per establir els nous canals pels quals es poden produir les iniciatives dels diferents operadors, sinó també per respondre a les exigències d'interès general que deriven dels subjectes afectats per la informació i dels drets d'audiència en general.

No s'ha de perdre de vista en aquest sentit que el concepte de servei públic no és l'únic instrument jurídic apte per respondre a les exigències que ha de cobrir un marc regulador de l'audiovisual, ja que també hi ha d'altres opcions, com el règim d'autoritzacions o llicències, (no emprades fins ara per la rigidesa i el manteniment a ultrança de la noció de servei públic) que podrien, fins i tot, donar una resposta millor i més adequada a les característiques tècniques actuals i a la diversificació de canals i vies de difusió.

Per aquesta raó i abans d'analitzar el marc actual i les seves necessitats de reforma, cal precisar quins són els instruments d'intervenció del legislador i dels poders públics en general, per tal de conèixer el marc potencial d'opcions i conceptes jurídics entre els quals triar després el o els que s'adeqüin millor a la realitat i problemàtica que avui presenten els mitjans audiovisuals.

També cal precisar que la definició d'un nou model de servei públic de l'audiovisual, no ha de recaure necessàriament sobre una única fórmula de les que ens ofereixen el marc legislatiu propi i comparat, i la doctrina. Cal recordar que dins el marc constitucional existeix un marge de configuració legislativa important que permet plantejar unes alternatives reguladores o la combinació de diverses institucions d'intervenció clàssiques. D'altra banda, és clar que aquest marge d'opció configuradora també s'ha de situar dins el context que per al Parlament de Catalunya suposa la distribució de competències que, en aquesta matèria, es produeix entre l'Estat i la Generalitat, i les seves limitacions conseqüents.

Amb la finalitat d'establir un marc general de referència, passarem, tot seguit, a exposar amb caràcter general les principals categories doctrinals que defineixen les possibilitats d'intervenció pública en l'ordenació i/o la gestió de la matèria, en un ventall que anirà d'una posició de major a menor intensitat, per acabar indicant, finalment, quines d'aquestes tècniques poden adequar-se més a la realitat que avui presenta el sector de l'audiovisual.

Les funcions públiques sobiranes

En l'àmbit del dret públic, la doctrina ha considerat que hi ha determinades prestacions o funcions socials que, per la seva naturalesa, formen part del nucli essencial de la noció de sobirania de l'Estat i que, per tant, han de ser necessàriament exercides per aquest, sense possibilitat de delegació o d'exercici simultani per part dels particulars.

Es posen com exemples d'aquestes funcions la defensa, la policia, l'Administració de justícia, la política monetària o les relacions internacionals, entre d'altres. Es tracta, doncs, d'activitats consubstancials a l'exercici del poder públic que no solament permeten, sinó que exigeixen, la seva actuació per òrgans o institucions públiques.

Tanmateix, aquest concepte tan estricte de reserva pública es troba sotmès actualment a un fort debat en la mesura que la intervenció privada s'ha anat fent cada cop més present en aquests sectors o pel fet de la relativització del paper de l'Estat en un context cada

vegada més internacionalitzat. La seguretat privada com a nou fenomen social emparat per llei és un exemple del primer i la política de defensa comuna, l'arbitratge privat, l'euro o la política internacional de la Unió Europea, són exemples del segon.

Sembla clar que la política audiovisual no pot plantejar-se des d'aquest esquema que, de fet, aniria en contra de la lògica de la seva evolució present. Com veurem tot seguit, la tècnica que s'ha aplicat fins ara en aquest camp és la del servei públic, que comporta un grau menor d'intervenció. D'altra banda, no s'han d'oblidar en cap cas altres dos impediments molt clars: el marc normatiu comunitari que és radicalment incompatible amb la idea de reserva pública; i que la mateixa Constitució, a l'article 20, configura uns drets i unes llibertats que també constitueixen un límit clar per aplicar aquesta categoria en garantir la intervenció privada, tot i que dins el marc definit per la llei.

El servei públic

Si la idea de funció pública sobirana respon a l'exigència d'una intervenció directa i exclusiva del poder públic en un àmbit determinat, la noció de servei públic comporta un marc més flexible que parteix de la titularitat i la reserva de l'activitat al poder públic, però fent-ho compatible amb la intervenció dels particulars mitjançant la tècnica de la gestió indirecta del servei (règim de concessió, normalment).

Un dels principals problemes que planteja l'ús d'aquesta figura és el de determinar la capacitat de decisió sobre la configuració d'un sector com a servei públic. Es tracta d'una opció absolutament lliure o bé limitada? De fet, la doctrina ha intentat, sense gaire èxit, establir criteris generals per determinar els requisits que haurien de concórrer per establir un règim de servei públic, arribant a la conclusió que el marc constitucional és prou ampli en aquest punt i que, per tant, cal reconèixer un marge de discrecionalitat important (sobretot en la decisió legislativa) perquè l'Estat o un altre poder públic, per exemple una comunitat autònoma, assumeixi una competència de servei públic. En aquesta decisió poden apreciar-se, doncs, motius amplis per raons tècniques, econòmiques o socials.

És difícil, doncs, intentar fer una aproximació a la idea de servei públic prenent definició de la «naturalitat» d'unes activitats o prestacions determinades, especialment quan la Constitució intenta mantenir l'equidistància entre el principi liberal de la llibertat d'empresa en el marc d'una economia de mercat (article 38) i el principi que possibilita una intervenció pública quan permet que mitjançant una llei es puguin reservar al sector públic recursos o serveis essencials (article 128).

Aquesta regulació constitucional confirma el marge important d'opció política, tot i que no vol dir que sigui il·limitat quan es tracta d'adoptar la mesura més intervencionista. En aquest sentit, s'ha de dir que l'aparent doble via que permeten els articles constitucionals esmentats també pot veure's limitada per l'existència d'altres condicionants derivats de la mateixa Constitució. De nou aquí cal recordar el significat molt important que en aquest terreny tenen els drets de l'article 20 de la Constitució o d'altres factors extraconstitucionals, però igualment condicionadors, que deriven de l'ordenament comunitari.

Com a exemple més important podem destacar l'evolució de la mateixa jurisprudència constitucional en matèria de televisió. Durant molts anys el Tribunal Constitucional ha donat per bona la reserva a l'Estat que el legislador havia fet de la televisió com a «servei públic essencial». Ara bé, a partir de la important Sentència del TC 31/1994, el Tribunal posa un contrapunt o matisació molt important a aquesta situació en considerar que la qualificació de la televisió com a servei públic no pot ser un pretext per eliminar la creació lliure i el funcionament d'empreses privades fruit de les llibertats d'expressió i comunicació, quan determinades tecnologies, per exemple la televisió local per cable, no fan imprescindible un règim de servei públic.

Aquest aspecte posa de relleu l'equilibri necessari que s'ha de produir entre la idea de servei públic i la iniciativa privada quan estem incidint sobre un àmbit en el qual estan en joc drets i llibertats fonamentals o bé el principi de lliure competència (en el cas del dret comunitari).

Aquestes reflexions fan evident la inèrcia que en el nostre règim produeix un concepte de servei públic

basat en un context històric i tecnològic que podria justificar la seva existència en termes absoluts, tal i com inicialment va reconèixer el mateix Tribunal Constitucional (STC 12/1982), però que avui es troba clarament depassat. Això fa del tot necessària la reconsideració de la idea de servei públic, o almenys del seu abast, davant la complexitat de mitjans actuals. És evident, per tant, que el marc jurídic de l'audiovisual avui no pot justificar-se només en la idea clàssica i excloent del servei públic i ha de trobar solucions diverses i més flexibles per tal d'acomodar totes les peces constitucionals afectades a un panorama més complex.

Tot apunta, doncs, que la tècnica del servei públic, amb la consegüent «publicació» que comporta, haurà de tenir un espai més limitat que el present i quedar reservada especialment a uns mitjans de difusió determinats (els que es defineixin precisament com de titularitat pública), i això haurà de suposar alhora una veritable redefinició de les funcions considerades de servei públic, dins d'un context en part liberalitzat. En el moment present, l'obertura d'un marc amb protagonisme creixent de la iniciativa privada i restriccions al finançament dels mitjans públics obre la possibilitat de redefinir, sobre unes bases noves, l'abast i la finalitat d'un servei veritablement públic. Servei que ha de ser bàsicament expressió del deure i la responsabilitat que assumeix el poder públic de garantir directament unes prestacions d'interès general als ciutadans: pluralisme, formació, cultura, informació i entreteniment de qualitat, etc...

Aquest és, doncs, un punt clau del sistema audiovisual a revisar que, ultra la redefinició dels mitjans públics, podria establir unes bases del nou servei públic més flexibles en un doble sentit: en primer lloc, present en consideració el paper que hi han de desenvolupar les comunitats autònomes i, en segon lloc, la possibilitat d'admetre fórmules més flexibles de gestió dins un règim d'obligacions i contingut de servei públic.

Especialment important és la presència de les comunitats autònomes que no es pot considerar ben resolta en la filosofia que fins avui ha inspirat l'Estatuto de la radio y la televisión i la legislació complementà-

ria. La lògica del servei públic estatal i la consideració dels tercers canals com un dret de concessió només s'entén dins un marc legal elaborat en un moment encara molt incipient del desenvolupament autonòmic i que necessàriament s'ha de rectificar per tal de reconèixer a les comunitats autònomes un espai per definir i decidir com gestionar el servei públic propi.

Els serveis públics virtuals o impropis

Coincidint amb la crisi del concepte de servei públic i els processos de liberalització d'activitats, la doctrina ha anat perfilant una categoria nova per diferenciar les activitats administratives estrictament de servei públic, d'un conjunt d'activitats prestades directament per persones privades, però que ofereixen, pel que fa a les característiques del règim jurídic al qual resten subjectes, similituds importants amb el marc regulador dels serveis públics.

En aquests casos hi manca l'element de la «publicatio» o reserva estatal que és la nota característica bàsica de la noció de servei públic, però es donen tot un seguit d'elements en la configuració normativa de l'activitat que poden determinar una situació d'intervenció molt intensa per part del legislador i de la mateixa administració.

Aquest règim d'intervenció té la seva justificació en l'afectació de l'interès públic general que pot tenir l'activitat, tant en un sentit positiu (beneficis per a la col·lectivitat) com en un sentit negatiu (potencial perjudici per a la col·lectivitat). Per aquesta raó, el seu exercici resta sotmès, en primer lloc, a una regulació àmplia i detallada i, en segon lloc, a mecanismes de control, supervisió i, fins i tot, de planificació per part de l'Administració pública. Aquest règim d'intervenció també pot limitar el nombre de prestadors i preveure obligacions positives, també conegudes com obligacions de servei públic o de servei universal. Evidentment, perquè es donin totes aquestes característiques, també cal que l'activitat en qüestió tingui un impacte sobre la generalitat dels ciutadans.

Davant d'un context com aquest, algun sector doctrinal utilitza la categoria de servei públic «virtual» o «impropi», expressió que dóna a entendre que, malgrat l'absència d'una reserva estatal del servei, el rè-

gim jurídic en el qual es veu el particular queda força assimilat a la situació típica del règim de concessió com a forma de gestió indirecta d'un servei públic. Els exemples més típics serien els serveis d'ensenyament o sanitaris de titularitat privada, però que es presten en règim de concert o de subvenció pública.

No obstant això, aquest intent de categorització jurídica autònoma entre el servei públic i l'activitat de mera ordenació també ha rebut crítiques perquè s'entén que allò que hi ha és un règim d'ordenació del sector especialment intens, reconduent al que tradicionalment s'ha considerat com a activitat administrativa de limitació o de policia i que, en menor o major grau, condiona l'exercici de la majoria de drets dels particulars quan poden incidir sobre l'interès general.

Evidentment, el que aquí ens interessa no és el debat teòric i doctrinal, sinó simplement exposar que existeix una via alternativa a la del servei públic per incidir de forma notable en les activitats privades quan aquestes es refereixen a una matèria o sector (en aquest cas l'audiovisual) en el qual es veuen implicats molts i importants elements d'interès general. L'exercici del mateix dret d'informació, però, alhora, el seu límit de «veracitat», l'impacte que els mitjans poden tenir sobre esferes de formació de la ciutadania o la necessitat de garantir la protecció de drets i col·lectius, constitueixen alguns dels exemples més clars de l'existència d'un nucli importantíssim de valors i principis democràtics, el respecte i bon compliment dels quals recau en bona mesura en els mitjans de comunicació.

Això vol dir que, en aquest cas, es donen els elements suficients per utilitzar el concepte de servei públic virtual per tal d'articular sobre ell una part de la nova regulació de l'audiovisual, especialment a partir de qualsevol reducció que pugui tenir l'aplicació del servei públic només als mitjans titularitat dels poders públics.

L'ordenació de les activitats privades

Per acabar de fer l'exposició general de les tècniques d'intervenció administrativa sobre les activitats privades, cal fer referència a la figura clàssica de l'activitat de policia o limitació, que és la que justifica,

de fet, la major part del dret administratiu com aquell que condiona l'exercici de bona part dels drets particulars. La lògica d'aquesta forma d'intervenció és ben simple, ja que deriva de la idea que no hi ha cap dret de contingut il·limitat i de la necessitat que en el seu exercici es respectin els altres drets i els interessos generals de la comunitat.

El recordatori d'aquesta fórmula d'intervenció –que, a més a més, és la menys invasiva de totes des de la perspectiva del particular– es fa convenient en un moment en què els corrents liberalitzadors i desreguladors semblen voler deslegitimar-la. El mateix marc constitucional no solament permet al legislador condicionar l'exercici dels drets en bé de l'interès general, sinó que, fins i tot, conté mandats inequívocs en aquesta direcció: la protecció de la intimitat, el dret a obtenir una informació veraç, la protecció de la informació, l'accés a la cultura, etc. D'altra banda, també s'ha de considerar que el marge d'opció que la Constitució deixa al legislador quant a la seva decisió de configuració o regulació legal, és necessàriament ampli, en la mesura que la Constitució és, per la seva naturalesa, un marc flexible que permet el pluralisme i que el poder legislatiu també és, per naturalesa, un poder que permet triar entre diverses opcions de regulació.

L'existència, doncs, d'aquest marge d'ordenació legal del sector audiovisual és innegable, dins unes exigències mínimes que justifiquin la intervenció pública, reguladora i administrativa, per la concurrència d'interessos públics a protegir, una cobertura suficient en base al principi de legalitat (definició per norma amb rang de llei del règim de limitació) i una relació de proporcionalitat entre la intensitat d'aquesta intervenció, els interessos públics en joc i el contingut mínim dels drets garantits per la Constitució.

Pel que fa a les mesures en què es pot concretar aquest tipus d'intervenció, és clar que la llei pot arribar a establir límits o condicions de l'exercici dels drets o, fins i tot, delimitar quin és el seu mateix contingut normal o ordinari, així com establir deures o obligacions. Dins d'aquest marc hi ha un ventall gran de possibilitats com ara la reglamentació de les activitats, la subjecció a autoritzacions prèvies, la imposi-

ció de càrregues o prestacions, etc. Al mateix temps, es fa evident que aquest règim suposa una «administrativització» del sector ordenat on, ultra el paper inicial que juga el legislador, després s'obre la porta a una intervenció de l'Administració com a garant del compliment de la llei i amb potestats sancionadores per al supòsit d'incompliment.

Situades aquestes reflexions en l'àmbit dels mitjans audiovisuals, adquireixen relleu especial quant l'eix central que ha suposat la doctrina del servei públic resulta insuficient per ordenar un conjunt d'activitats diverses, moltes de les quals ja tenen avui un component molt més liberalitzat. Cal considerar que la noció de servei públic no és l'única garantia possible dels interessos generals, ja que l'ordenament ofereix altres opcions vàlides i més ajustades a la nova realitat audiovisual.

És aquí precisament on convé fer un enfocament diferent de la gestió pública de l'activitat de ràdio i televisió, i observar-la des d'una altra perspectiva, també col·lectiva, com ara la dels drets d'audiència dels ciutadans. Drets que també es poden protegir per la via de la regulació de les activitats liberalitzades que imposi límits i obligacions respectuosos amb el contingut essencial de la llibertat d'expressió, i sempre que es dirigeixin a garantir el dret dels ciutadans a una programació que compleixi satisfactòriament els requeriments d'objectivitat, de pluralisme, de formació o de nivell cultural.

L'experiència del marc normatiu vigent demostra com l'aplicació de la idea de servei públic no ha estat suficient per complir adequadament aquests objectius, probablement per l'encaix forçat que aquesta tècnica ha tingut a partir de l'obertura a la gestió privada i a tecnologies audiovisuals noves que difícilment hi són compatibles. El repte és, per tant, saber utilitzar de cara al futur les diferents opcions possibles en un escenari final que haurà de ser flexible i combinar diverses modalitats interventores fruit de la mateixa heterogeneïtat que presenta el sector audiovisual.

Tal i com assenyala la Comunicació de la Comissió europea sobre els principis i les directrius de la política comunitària en el sector audiovisual en l'era digital, la revolució digital no posa en entredit la necessitat que la política audiovisual determini els interessos ge-

nerals pertinents i, quan escaigui, els protegeixi per mitjà de la legislació.

3 El marc competencial en matèria de ràdio i televisió i les possibilitats d'evolució

D'acord amb el que estableix l'article 149.1.27 CE, l'Estat disposa de la competència per establir les «normes bàsiques» del règim de premsa, ràdio i televisió, sens perjudici de les facultats de desenvolupament normatiu i execució que corresponguin a les comunitats autònomes.

En funció d'aquesta previsió constitucional, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya ha assumit, a l'article 16.1, aquestes competències, tot i que condicionades als «termes i casos establerts en la llei que reguli l'Estatut Jurídic de la Ràdio i la Televisió». Aquest condicionant no és intranscendent, ja que, com ha destacat la doctrina, la redacció estatutària resulta en principi més limitadora de la competència de la Generalitat del que era estrictament necessari segons la Constitució. En efecte, a diferència del que succeeix normalment dins l'esquema competencial bases-desenvolupament, en el qual aquesta segona funció no deriva pròpiament de la llei estatal, sinó directament de la Constitució i l'Estatut, en el cas de l'article 16.1 EAC no hi ha dubte que s'atribueix a la llei estatal una funció de delimitació de competències.

Això pot comportar, en principi, un major protagonisme del legislador bàsic, tot i que el mateix marge de decisió que queda en les seves mans també el podria utilitzar en un sentit favorable a l'espai d'actuació de la Generalitat. Per tant, tot i que aparentment es dedueix del redactat estatutari una voluntat de subjectar més la competència autonòmica al marc legislatiu estatal, el cert és que això a la pràctica dependrà de quina sigui l'opció legislativa que finalment s'adopti. I entre aquestes opcions també hi ha la possibilitat de contemplar la llei estatal com una veritable llei «marc», amb una remissió important al camp de joc de la decisió legislativa autonòmica.

El segon aspecte a considerar del marc competencial és la previsió de l'apartat 3 del mateix article 16

EAC, segons el qual la Generalitat pot «regular, crear i mantenir» la seva ràdio i televisió. Ara bé, aquesta facultat està condicionada de nou per dos matisos importants: primer, per l'encaix que ha de tenir en el marc de la normativa estatal al qual abans ens hem referit; i segon, pel mecanisme reduccionista que suposa la disposició transitòria vuitena de l'EAC quan precisa que l'aplicació del que preveu l'article 16.3 «suposa que l'Estat atorgarà en règim de concessió a la Generalitat la utilització d'un tercer canal, de titularitat estatal, que cal crear especialment per a la seva emissió en el territori de Catalunya, en els termes que prevegi l'esmentada concessió».

A diferència del supòsit anterior, aquest límit és més intens en la mesura que pressuposa que la Generalitat no pot ser titular, sinó només concessionària de la seva ràdio i televisió. Tanmateix, l'aplicació estricta d'aquesta disposició transitòria pot flexibilitzar-se notablement degut al notable canvi d'escenari fàctic i tecnològic que s'ha produït en aquests darrers vint anys de vigència de l'Estatut.

Les conseqüències competencials de la definició de la ràdio i la televisió com a servei públic de titularitat estatal

Com és conegut, l'Estatuto de la radio y la televisión va declarar i va configurar aquestes activitats com un servei públic estatal. Aquesta qualificació, feta a més a més en termes generals, no ha resultat gens intranscendent des de la perspectiva de la distribució de competències. Quan l'Estat té la competència per dictar les bases de la regulació d'una matèria, cal entendre que s'ha de limitar únicament a establir una part de la regulació –la bàsica o essencial– deixant la resta de la definició del marc normatiu i també la seva execució a la competència autonòmica.

La situació canvia, tanmateix, quan aquest marc bàsic inclou la declaració d'una activitat com a servei públic i, a més a més, n'atribueix la titularitat a l'Estat. Això pot propiciar, com així ha succeït, que, com a conseqüència d'aquesta reserva, l'Estat també sigui competent per exercir la totalitat de les potestats públiques, permetent només una eventual gestió autonòmica en concepte de concessionari.

Es pot dir, en conseqüència, que la reserva estatal de servei públic de la ràdio i la televisió efectuada per la Llei 4/1980 ha distorsionat completament el joc de la competència en principi articulada en el pla bases-desplegament legislatiu i execució, la qual cosa permet afirmar que la revisió d'aquesta declaració tan àmplia de servei públic estatal constitueix un element cabdal per modificar el marge de decisió de què disposa actualment la Generalitat.

La importància d'aquesta qüestió es reflecteix en la pròpia jurisprudència constitucional, quan s'ha vist obligada a flexibilitzar les conseqüències estrictes que deriven de la noció de servei públic estatal, per tal de donar més espai competencial a l'article 16.1 EAC. Així, si bé no ha acceptat que les comunitats autònomes puguin ésser concedents en matèria de televisió, ho ha admès, en canvi, en el cas de les emissores de ràdio de freqüència modulada (STC 26/1982). De fet, el mateix legislador estatal també s'ha vist obligat posteriorment a modificar aquesta rigidesa, com ho demostra la Llei de televisió local per ones terrestres (4), quan atribueix a les comunitats autònomes la competència per atorgar les concessions.

La competència estatal sobre telecomunicacions

El món audiovisual no es pot contemplar només des de la perspectiva de l'activitat o els continguts, sinó també des del vessant del seu suport tècnic. Activitat comunicacional i suport tècnic són, doncs, dos elements interrelacionats amb conseqüències sobre el sistema competencial. Aquesta interrelació exigeix prendre en consideració no només el títol competencial de l'article 149.1.27 CE (règim dels mitjans de comunicació), sinó també l'apartat 21 del mateix precepte constitucional, el qual reconeix a l'Estat la competència en matèria de telecomunicacions.

Quin és el joc d'un títol competencial i un altre no és fàcil de determinar, sobretot quan el mateix Tribunal Constitucional no ha establert fins ara unes regles clares al respecte. Sí que es pot dir, però, que el títol competencial sobre telecomunicacions ha tingut molta força en un moment inicial per justificar una centralització important degut al caràcter limitat del domini públic radioelèctric. Ara bé, l'aparició de noves tecno-

logies de la comunicació ha fet que es flexibilitzi notablement aquest espai amb la diversificació de les possibilitats i les tècniques de comunicació.

Com és conegut, tot això ha obert la porta cap a una liberalització del sector de les telecomunicacions molt important, amb la qual cosa es

presenta avui un resultat aparentment paradoxal: d'una banda, el suport tècnic que estava en la base de la «publicació» s'ha liberalitzat i té més característiques privades que públiques, mentre que, de l'altra, l'activitat de radiodifusió i televisió continua ancorada encara en una concepció tradicional de servei públic.

La interpretació de les competències en el nou context tecnològic

Aquesta evolució de la política sobre telecomunicacions, amb l'emergència d'uns nous mitjans com ara la ràdio i la televisió digitals, la televisió per cable o la televisió per satèl·lit, posa en relleu una realitat que ve marcada per dues característiques bàsiques com són la disminució de l'escassetat de les vies de comunicació i la liberalització subsegüent, la qual cosa té l'efecte de constatar que el mercat ha substituït l'Estat en la matèria de l'article 149.1.21 CE, però resta encara el caràcter públic –i estatal– en la matèria de l'article 149.1.27 CE.

Aquest fet no solament possibilita, sinó que obliga a introduir canvis legislatius sobre el sector audiovisual, especialment per adequar millor el joc Estat-comunitats autònomes a l'esquema bases-desenvolupament, que suposa la continuïtat del servei públic estatal com a paraigua d'intervenció.

En aquest sentit, cal dir en primer lloc que les previsions estatutàries abans esmentades no són obstacle important per a aquesta evolució. La remissió que fa l'article 16.1 EAC a l'Estatuto de la radio y la televisión pot suposar en teoria una ampliació de les bases estatals, però això no ha de ser necessàriament així, ja que, de fet, dependrà del que determini la mateixa legislació bàsica.

D'altra banda, l'obstacle que aparentment constitueix el règim de «concessió» sobre els mitjans propis a què es refereix la disposició transitòria vuitena de l'EAC es pot salvar amb el mateix caràcter transitori

que té la norma i, sobretot, per l'aplicació del principi del legislador «coherent» en cas de modificació de les bases sobre les quals es construeix la lògica legal. Si admetem que l'Estat té competència per establir les bases del model, també hem d'admetre que les pot modificar. I la qualificació de la ràdio i la televisió com a servei públic estatal –o fins i tot com a servei públic– situa dins el marge d'opció que té, ja que és clar que no representa una exigència constitucional, tal i com ho ha reconegut el Tribunal Constitucional a la STC 127/1994. Per tant, si l'Estat modifiqués aquesta qualificació i els mitjans ja no fossin considerats com un servei públic «estatal», la solució concessional de la disposició transitòria esdevindria inaplicable per incompatibilitat amb el nou disseny legal.

S'ha de remarcar, doncs, que l'abundància actual de mitjans de televisió i reproducció fa menys important la reserva a l'Estat del domini públic radioelèctric i que, alhora, l'evolució tecnològica ha portat cap a una liberalització i privatització en el camp de les telecomunicacions que introdueix una direcció diferent a la tècnica de servei públic.

Aquest fet permet resoldre la confusió conceptual que s'ha produït en l'àmbit competencial entre la radiotelevisió i les telecomunicacions i el perjudici que ha suposat per a la capacitat de decisió autonòmica el caràcter de competència exclusiva de l'Estat de les telecomunicacions. Dins d'aquest nou marc més liberalitzat, les competències sobre la ràdio, la televisió i, en general, sobre l'audiovisual poden eixamplar-se notablement, ja que no estan subjectes als condicionants tecnològics justificatius de la reserva estatal.

En relació amb els mitjans propis de ràdio i televisió no seria necessària una competència específica per a la seva gestió. Les competències culturals i autoorganitzatives de la Generalitat serien suficients per crear i gestionar aquests instruments si no existissin els límits derivats d'una legislació estatal avui ja depassada.

En conseqüència, seria possible un disseny semblant al que s'aplica en el sistema alemany. Es considera que la configuració del règim de la radiotelevisió correspon als länders, ja que inclou els aspectes organitzatius, procedimentals i de continguts que són reconduïbles a les competències culturals, mentre que

la competència federal sobre telecomunicacions només cobreix els aspectes tècnics de la transmissió del senyal. Aquest esquema també s'ha fet extensible als mitjans multimèdia, on la competència dels länders s'estén a la protecció dels drets i els béns constitucionals, amb la consegüent capacitat d'establir límits a la llibertat de transmissió dels continguts.

Com assenyalen les conclusions del capítol 3, secció 2, de la Comunicació de la Comissió europea sobre principis i directrius de la política comunitària en el sector audiovisual en l'era digital, la reglamentació del continguts audiovisuals hauria de separar-se de la infraestructura de comunicacions.

La situació exposada permet reconsiderar globalment el marc normatiu des d'una perspectiva més favorable als interessos de la Generalitat de Catalunya. No obstant això, no s'ha de perdre de vista que el procés de liberalització que permet aquest viratge té, en contrapartida, un efecte limitador que deriva de la privatització en el camp de les telecomunicacions, amb una ampliació de possibilitats i ofertes tecnològiques que avui salten les fronteres estatals i també amb un dret europeu que limita les possibilitats de posar entrebancs a la recepció d'emissions externes.

La línia a seguir sembla que s'ha de basar, per tant, en la reconsideració de la tècnica del servei públic dins un nou marc normatiu global que, tot i els condicionants imposats per la liberalització en el sector, també pugui assegurar l'adequada cobertura dels interessos generals especialment quant als continguts i al compliment d'unes càrregues de servei públic.

Alternatives a la situació competencial actual

A partir de les consideracions anteriors, es podria plantejar una aplicació diferent de les regles de distribució competencial –sense necessitat de reforma constitucional i estatutària– que donés com a resultat un eixamplament important de la capacitat de decisió política i administrativa en base als tres elements següents:

- Ajustar la situació en funció d'un veritable esquema bases-desenvolupament.
- Replantejar l'abast del concepte de servei públic (estatal i propi de la Generalitat).

- Definir un àmbit d'ordenació de les activitats privades adequat a les noves tecnologies amb poders de policia i determinades càrregues de servei públic.

Evidentment, aquesta proposta de millora de l'escenari competencial es podria justificar en la necessitat i urgència d'una reconsideració global del sector a nivell legislatiu dins del que hauria de ser una nova regulació marc de l'audiovisual com la que es suggereix al llarg d'aquest estudi.

Pel que fa al primer aspecte, caldria recuperar, amb la màxima intensitat possible, la idea que les normes bàsiques estatals (en aquest cas les de l'article 149.1.27) només haurien de constituir un marc jurídic que contemplés els principis i les regles essencials de l'ordenació del sector. I això significa que haurien de deixar espai per al desenvolupament legislatiu de la Generalitat amb un marge suficient d'opció per definir una política pròpia sobre el sector. Per últim, la lògica d'aquest tipus de competències també hauria de ser la de deixar a l'àmbit autonòmic l'exercici de les funcions executives, llevat de supòsits molt concrets i excepcionals.

No hem d'oblidar que en el cas de la ràdio i la televisió les reserves establertes han estat justificades fins ara per l'escassetat de freqüències; però en la mesura que aquest problema disminueix, això perd intensitat justificadora. Per tant, l'Estat podria limitar-se a dictar unes normes bàsiques d'autèntic caràcter «principal».

D'altra banda, l'espai de desenvolupament legislatiu sobre la radiodifusió i la televisió (article 16.1 EAC) combinat amb les competències culturals, també podria justificar la imposició de càrregues o missions de servei públic en relació amb els diferents mitjans per a la protecció o el foment dels drets de l'audiència, especialment en relació amb el pluralisme lingüístic, cultural i territorial.

En relació amb el servei públic, es podria superar la dependència actual que deriva del seu caràcter general i del règim de concessió previst a la disposició transitòria vuitena EAC i a la Llei reguladora del tercer canal de televisió (5). La Generalitat podria tenir els seus mitjans com a servei públic propi en el sentit més ampli possible que permet l'article 16.3 EAC, amb la capacitat

d'opció per un sistema de gestió indirecta, actualment prohibida a les televisions autonòmiques analògiques, d'acord amb el que actualment imposa la Llei del tercer canal de televisió. També permetria la competència de la Generalitat sobre les televisions privades i les emissores radiofòniques d'ona mitjana, amb seu a Catalunya, sens perjudici d'un mecanisme d'harmonització amb l'Estat, en cas d'ésser necessari, per a l'atorgament de les freqüències. Evidentment, totes aquestes possibilitats dependran dels mètodes de transmissió: les competències estatals podran ser importants en les emissions radiofòniques d'ona mitjana o en la televisió per ones hertzianes convencional, però ho seran menys en els supòsits en què es multipliquen els canals i es facilita una regionalització. El cas de la televisió digital i del cable en són bons exemples.

Finalment, la mateixa multiplicació dels mitjans de transmissió posa en relleu un nou escenari quant a les possibilitats de regular els continguts. Com s'ha exposat abans, la competència no ha d'anar lligada necessàriament en aquest aspecte a la de les telecomunicacions, sinó a la capacitat normativa sobre l'activitat de difusió, reforçada per altres competències com ara les de cultura o publicitat, per exemple. D'acord amb això, la Generalitat podria tenir un important protagonisme en l'ordenació del sector (règim de concessions o autoritzacions, segons el cas), en l'establiment de límits i obligacions exigits per l'interès general (incloses les càrregues de servei públic), així com en l'exercici de les funcions executives derivades d'aquest règim legal, respecte de les quals el Consell Audiovisual de Catalunya hauria d'ocupar un lloc fonamental com a autoritat reguladora independent.

4 Els serveis de radiodifusió i televisió: configuració inicial del sistema i evolució posterior

La Constitució de 1978 consagra els drets i les llibertats fonamentals i, en concret, la llibertat d'expressió i la lliure difusió d'idees, opinions i pensaments, i el dret a rebre i a comunicar informació veraç per qualsevol mitjà de difusió, l'exercici dels quals està direc-

tament relacionat amb la possibilitat de crear i utilitzar mitjans de comunicació i de difusió.

Així mateix, la Constitució estableix que la llei regularà l'organització i el control parlamentari dels mitjans de comunicació social dependents de l'Estat o de qualsevol entitat pública, i garantirà l'accés a aquests mitjans dels grups socials i polítics significatius, tot respectant el pluralisme de la societat i les diferents llengües d'Espanya.

En aquest marc constitucional, l'any 1980 s'aprova l'Estatuto de la Radió y la Televisión (ERTV), en el qual s'estableixen dues premisses fonamentals: la declaració de la televisió com a servei públic essencial i la reserva a l'Estat de la titularitat d'aquest servei (article 1.2). A més, l'Estat es reserva la gestió directa del servei a través d'un ens de naturalesa pública (RTVE) i preveu l'atorgament de concessions a favor d'altres entitats públiques, les comunitats autònomes.

Ens centrarem en els dos aspectes apuntats: titularitat estatal del servei i servei públic, els quals configuren un sistema de monopoli d'aquest mitjà de comunicació, tant pel que fa a la iniciativa per a la creació i posada en funcionament del mitjà, com també en relació amb els continguts.

El model de televisió que configura l'ERTV és un model de televisió pública organitzat per l'Estat i controlat per aquest, tant de forma centralitzada en relació amb altres centres de poder (comunitats autònomes, a les quals es reconeixen únicament facultats de gestió, o corporacions locals, les potestats de les quals no es reconeixen fins molt més tard, l'any 1995), com també, i molt especialment, davant la iniciativa privada.

La reserva a l'Estat de la titularitat del servei i de la gestió directa són una clara manifestació del legislador a favor d'una televisió pública vinculada i controlada per aquell. Aquesta opció requereix, per tant, la definició de l'interès públic al servei del qual es fa la reserva.

La justificació que proporciona l'ERTV es basa en un element físic: el suport tecnològic de difusió per a la televisió són les ones terrestres, les quals ofereixen unes possibilitats d'utilització limitades. La naturalesa de domini públic d'aquest suport, així com el caràcter limitat de l'accés del seu ús, són els béns jurídics a protegir a través del servei públic estatal.

Més enllà del suport tecnològic, l'ERTV estableix uns principis que afecten el contingut del servei públic, però no defineix les funcions que ha de complir el titular del servei o el seu gestor per tal de garantir l'interès públic que es vol protegir amb la reserva.

L'evolució del model. Les televisions privades

Aquesta visió legal de la televisió és contestada des dels seus inicis pel sector privat, que trasllada la discussió al Tribunal Constitucional. El debat sobre el reconeixement d'un dret a crear mitjans de comunicació i, més concretament, televisions privades, dóna lloc a diversos recursos d'empara davant el Tribunal Constitucional. L'argumentació del sector privat que impulsa la creació de nous mitjans de comunicació, bàsicament televisions de caràcter privat, es fonamenta en considerar que els drets fonamentals a la informació i a la llibertat d'expressió, reconeguts i protegits per la Constitució de 1978, inclouen el dret a crear mitjans de comunicació, enfront del sistema de monopoli estatal regulat a l'Estatuto de la radio y la televisión

La doctrina constitucional inicial reconeix clarament la relació entre el dret individual de comunicar i rebre informació veraç, i la llibertat d'expressió amb la lliure formació de l'opinió pública, que inclou el dret a crear mitjans de comunicació. Es tracta d'un dret de llibertat davant el poder i comú a tots els ciutadans. Així mateix, el Tribunal estableix que el legislador ha de portar a terme una acció positiva per fer possible aquest dret. Tanmateix, el Tribunal Constitucional afirma que aquest dret no és automàtic o immediat, sinó que l'exercici resta sotmès a uns límits:

- El respecte al principi d'igualtat de tots els ciutadans pel que fa a la creació del mitjà.
- L'escassetat del suport tecnològic que serveix per a la difusió de la televisió, que només admet un nombre limitat de canals.
- El caràcter de bé de domini públic del suport físic, l'espai electromagnètic, l'ús del qual se sotmet a un règim jurídic específic.
- El compliment de la normativa internacional sobre televisió per ones terrestres.

Aquests límits comporten en la pràctica el no-reconeixement del dret i són els que justifiquen, en opinió

del Tribunal, la intervenció estatal i el règim de monopoli previst a l'Estatuto de la radio y la televisión.

En posteriors sentències, el Tribunal matisa les anteriors afirmacions, en el sentit que les limitacions assenyalades imposen al legislador la necessitat d'una actuació positiva, condició imprescindible per a l'exercici del dret a crear el mitjà. La declaració de la televisió com a servei públic no és imprescindible, és una opció que té el legislador.

També la jurisprudència constitucional subratlla el fet que la Constitució de 1978 no imposa ni impedeix l'existència d'una televisió privada. Es tracta d'una opció possible però, en tot cas, és una opció política, no jurisdiccional.

Finalment, l'any 1988 es regula la televisió privada. Es manté la declaració de servei públic essencial de titularitat estatal de la televisió, però es regula la gestió indirecta del servei mitjançant concessió. En aquell moment encara és vàlid l'argument de l'escassetat del mitjà de difusió i s'autoritzen només tres canals de televisió privada d'abast estatal, que s'atorguen per concurs públic: dos en règim obert i un en règim de pagament.

L'aparició de la televisió privada, d'altra banda, afecta directament la conceptualització de la televisió com a servei públic. La gestió indirecta per empreses privades posa en relleu el contingut econòmic del servei públic que permet la seva explotació i, per tant, una doble finalitat: la prestació del servei, vinculada a l'exercici dels drets fonamentals ja exposats, però també l'obtenció d'un benefici econòmic. Aquesta finalitat comercial o mercantil té un efecte immediat sobre els continguts i la programació.

Davant la televisió gestionada per empreses privades, cal cercar els elements que identifiquen i justifiquen la coexistència d'una televisió gestionada directament per poders públics. En aquest sentit, cal destacar que la televisió de gestió pública té una finalitat específica: la prestació d'un servei públic. El finançament d'aquest servei amb fons públics troba justificació en la manca de finalitat lucrativa. Això també s'hauria de reflectir de forma immediata en els continguts i la programació d'aquest servei, de manera que més que una absència de finalitat lucrativa es-

devingués una garantia de respecte, protecció i foment envers béns o valors jurídics superiors. D'altra banda, el servei s'ha de prestar d'acord amb el principi d'objectivitat (article 103 de la Constitució).

La identificació d'aquests valors jurídics i la seva protecció així com la garantia de la independència i neutralitat del gestor públic davant l'interès estrictament particular del gestor privat i, molt especialment, del benefici econòmic, són alguns dels principals elements que poden abonar la coexistència d'una gestió directa pública amb una gestió indirecta privada.

Les altres modalitats de televisió des de la perspectiva del servei públic en els nous escenaris

La limitació física del mitjà o suport de difusió com a justificació de la declaració de servei públic essencial de televisió es va esvaïnt a mesura que sorgeixen nous mitjans tecnològics: el cable, el satèl·lit i les plataformes digitals, que obren noves possibilitats de difusió. Aquest fet té una gran incidència en el monopoli estatal sobre la creació de televisions i en la forma d'intervenció pública en el sector, tot modificant l'organització i els serveis dels operadors.

Tant el legislador com el constitucional són sensibles a l'aparició d'aquests nous mitjans de difusió i als canvis que se'n deriven.

L'any 1994, el Tribunal Constitucional inicia un canvi en les seves posicions, tot indicant que el concepte de servei públic no és una etiqueta que identifiqui un determinat règim jurídic de la televisió, no és un concepte unívoc, ja que l'ús de suports de difusió diferents pot donar lloc a tractaments jurídics diferenciats, i que l'argument de l'escassetat del mitjà físic ja no és vàlid.

Un any més tard, es regula la televisió local per ones terrestres i per cable. Hem de subratllar que la televisió local per cable es regula després que el Tribunal Constitucional denunciés la passivitat del legislador estatal i, fent un gir en les seves posicions, estimés un recurs d'empara i reconegués el dret a emetre televisió local per cable. Sobre aquesta qüestió, s'ha de fer especial esment del paper important que ha tingut la jurisprudència constitucional en el reconeixement de les televisions locals per cable, tot establint que el le-

gislador estatal no pot diferir més enllà del que és raonable i sense motius que ho justifiquin la regulació d'una activitat que afecta directament un dret fonamental.

També l'any 1995 la legislació sobre ordenació de les telecomunicacions exclou l'emissió de televisió per satèl·lit de la noció de servei públic.

L'evolució legislativa que s'inicia amb el reconeixement de les televisions privades l'any 1988 i amb les posteriors lleis reguladores de la televisió per cable i per satèl·lit està marcada, a més, per l'aproximació de normatives entre les telecomunicacions i la televisió, procés que es consolida el 1995, i la redefinició de la televisió com a servei de difusió, i que es caracteritza per l'aplicació del principi de competència i la liberalització del sector.

La utilització de nous suports, com el satèl·lit, el cable o les plataformes digitals terrestres i les possibilitats pràcticament il·limitades de transmissió i difusió de dades que ofereixen, fan necessari cercar nous elements que justifiquin la intervenció pública i el manteniment d'aquests sectors dins de l'òrbita del servei públic.

La Televisió Digital Terrenal (TDT) estableix el nou escenari on actuaran les televisions pública i privada en el futur. La TDT ha d'ésser entesa com un element estructural estratègic per a la nostra societat. El seu potencial en l'àmbit de la formació i de la interactivitat la converteixen en un clar espai comunicatiu de servei públic i, en aquest sentit, el Parlament de Catalunya hauria d'aprofitar l'evolució de la televisió convencional a la TDT per impulsar-la com a tal.

La TDT suposa un notable enriquiment de les possibilitats comunicatives per a Catalunya:

- permetrà racionalitzar l'espectre radioelèctric i aprofitar millor els nostres recursos comunicatius.
- permetrà ampliar l'oferta i augmentar la pluralitat informativa dels mitjans de comunicació.
- crearà un model de comunicació sostenible, capaç de millorar la relació entre el sector públic i el privat per les noves característiques d'emissió i recepció.
- fomentará acords entre el sector públic i privat, ja que la posada en funcionament de la xarxa d'accés implicará fortes inversions.

- incorporarà els ciutadans als nous escenaris de la digitalització, la qual cosa impulsarà la capacitat en l'ús de les noves tecnologies.

- comportarà un nou model de comunicació de gran abast social que permetrà corregir disfuncions actuals en matèria de telecomunicacions.

D'altra banda, l'aproximació de normatives en l'àmbit de les telecomunicacions i la televisió i l'ampliació de les possibilitats de difusió de so i d'imatges a través dels nous suports han generat una multiplicitat de serveis complementaris que poden oferir els gestors, tant públics com privats. En l'àmbit de la gestió, per tant, també s'han produït canvis significatius en coexistir i competir en el mercat gestors públics i privats.

Aprofundint en aquesta línia, també cal assenyalar que l'audiència d'algunes televisions actuals no està limitada pel territori. En conseqüència, els serveis de televisió s'adrecen a una pluralitat o universalitat d'audiències, dins i fora dels límits territorials dels estats.

L'adjudicació de serveis de televisió per cable o per satèl·lit a favor de gestors públics, la redefinició del concepte de televisió que conté la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (6) i l'aplicació dels principis d'eficàcia i de competència a les empreses públiques que gestionen aquests serveis, ha tingut també un impacte en el vessant organitzatiu d'algunes empreses públiques. Es fa necessari, per tant, aplicar el principi de transparència en el finançament.

L'impacte de la normativa europea en matèria de televisió

El dret comunitari incideix en el servei de televisió a través de dos aspectes: les directives relatives a la televisió com a vehicle de política cultural, i els principis de liberalització i lliure competència, que afecten tant el règim jurídic de prestació del servei de televisió com el finançament públic d'aquest servei.

Sobre la primera qüestió, cal dir que la televisió té un paper rellevant com a instrument de la política cultural dels estats europeus. És un vehicle de comunicació de masses i de formació de l'opinió pública. En conseqüència, davant la posició de la Comissió europea favorable a la llibertat de prestació de serveis i a

la liberalització de les telecomunicacions, els estats membres han oposat resistència a l'aplicació d'aquests principis a la televisió i han justificat el tractament separat d'aquest mitjà de difusió.

Les qüestions conflictives en l'àmbit comunitari han estat, bàsicament, la configuració de la televisió com a servei i, per tant, l'aplicació a aquest servei de la llibertat de prestació i la supressió de restriccions, d'acord amb el Tractat constitutiu de la Comunitat Europea, i les limitacions i prohibicions que apliquen els estats en matèria de publicitat per televisió. El Tribunal de Justícia comunitari ha tingut ocasió de pronunciar-se sobre aquestes qüestions, tot assenyalant la naturalesa de servei de la difusió televisiva (no del suport tècnic, pel·lícules, equips tècnics i altres productes que es consideren mercaderies), i la possibilitat d'establir restriccions en defensa de l'interès general, sempre que aquestes s'apliquin per igual als operadors nacionals i als estrangers, és a dir, sense discriminacions.

La no existència de normes d'harmonització sobre televisió va portar a elaborar la directiva "televisió sense fronteres", aprovada l'any 1989.

La directiva "televisió sense fronteres" s'aplica per igual a tots els operadors que es trobin sota la jurisdicció d'un Estat, si fan ús d'una freqüència o d'un enllaç de satèl·lit que estigui sota el seu control, i es fonamenta en el principi del reconeixement recíproc de les normatives nacionals, complementat per l'harmonització de disposicions nacionals que sigui necessària.

L'objecte de la directiva és que els estats membres garanteixin la llibertat de recepció i no obstaculitzin la retransmissió en els seus territoris d'emissions de radiodifusió televisiva procedents d'altres estats membres per motius inherents als àmbits coordinats per la directiva. És a dir, si un programa de televisió s'emet legalment en el seu país d'origen, la seva recepció en altres estats membres no pot ser obstaculitzada.

La directiva també inclou quotes de protecció per a programes europeus i per a llurs productors, conté diverses disposicions per a la protecció dels menors i de la joventut, el dret de rèplica i disposicions sobre publicitat i patrocini.

És remarcable el fet que la directiva estableix que els estats membres són lliures d'establir normes més detallades o més estrictes per a les emissions de televisió que depenguin d'ells per motius de política lingüística.

L'any 1993 s'aprova una altra directiva, que té per objecte protegir els drets d'autor i promoure la distribució i producció d'obres audiovisuals europees. Tot i l'esforç en establir les quotes, s'ha de reconèixer que no s'estableix un mecanisme jurídic efectiu per obligar els estats membres a complir les quotes.

D'altra banda, el Parlament europeu s'ha pronunciat a favor de l'existència d'una televisió pública, tot subratllant el seu paper com a instrument de foment i de difusió de cultures i ètnies minoritàries, de foment de la creació d'audiovisuals i de nous talents, com a garantia de l'accés de la població als esdeveniments d'interès general o a la informació governamental, i també com a garantia d'accés de la població en general a les noves tecnologies. Especialment, el Parlament europeu ha fet referència a la garantia de pluralitat i independència que representen les televisions de gestió pública.

Pel que fa a la segona qüestió apuntada, els principis comunitaris de lliure prestació de serveis i lliure competència, han obligat els estats membres a liberalitzar el sector de les telecomunicacions, amb la conseqüent supressió de monopolis estatals i la reestructuració de les empreses públiques. Malgrat la connexió entre les telecomunicacions i la televisió, cal assenyalat que el Tribunal s'ha pronunciat favorablement sobre l'existència de monopolis de radiodifusió i televisió en els estats membres –és el cas de Dinamarca–, en tant que compatibles amb els Tractats comunitaris. No obstant això, sí que ha anat assenyalant uns límits: la posició de monopoli no justifica el gaudi de privilegis exclusius; la prohibició d'acords entre empreses que siguin restrictius de la competència s'estén als acords entre organismes de radiodifusió, siguin públics o privats, i la prohibició d'explotació abusiva d'una posició dominant en el mercat es refereix a les activitats que desenvolupen tant els operadors públics com els privats.

Les anteriors posicions comunitàries han tingut el seu reflex en el protocol sobre el sistema de radiodi-

fusió pública, inclòs al Tractat d'Amsterdam, que reconeix la importància del manteniment d'un sistema de gestió pública de televisió per a la defensa dels valors democràtics, socials i culturals de cada societat.

La dispersió normativa i la relativització de la idea de servei públic. Elements que fonamenten el manteniment d'una televisió de gestió pública

Del que s'ha exposat fins ara, es dedueix que en matèria de televisió, els canvis tecnològics han estat el motor de l'evolució legislativa, més que no pas la pròpia demanda social. La dependència entre el legislador i la introducció de nous mitjans de difusió de televisió ha produït una diversitat de lleis que regulen la televisió en funció del suport utilitzat per a la seva difusió: les ones terrestres, el satèl·lit o el cable, o en funció de l'operador públic (televisió local, tercer canal de televisió per a les comunitats autònomes). D'altra banda, la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones inclou la difusió de televisió dins del seu àmbit material.

La consideració de la televisió com a servei públic varia també en funció del suport físic que s'utilitza per a la seva difusió: es manté la consideració de servei públic essencial per a la difusió de televisió per ones terrestres i per cable, i perd aquesta consideració la difusió de televisió per satèl·lit. Tanmateix, el legislador no defineix els elements que permeten sostenir la configuració com a servei públic de la televisió quan aquesta es manté i l'única diferència entre un cas i l'altre és el suport físic emprat.

En aquesta línia, i d'acord amb les directives comunitàries que distingeixen entre l'ordenació del suport o infraestructura i l'ordenació del contingut del servei audiovisual, cal redefinir la posició dels poders públics com a titulars del servei públic de televisió i identificar els valors jurídics superiors que ha de garantir i protegir a través de la publicació del servei.

Tenint en compte el que s'ha exposat, i, atesa la competència entre operadors públics i privats pel que fa a la gestió del servei, la intervenció pública en matèria de televisió s'ha de desplegar en dos àmbits: l'ordenació i la gestió.

Pel que fa a la funció reguladora o ordenadora, correspon al poder públic establir i regular les condicions de prestació del servei, vetllar per la pluralitat i la lliure competència entre operadors, el respecte als principis constitucionals i comunitaris, els drets de l'audiència i les normes sobre publicitat. És necessari, per tant, definir les funcions que corresponen al poder públic com a titular del servei, funcions que s'han d'exercir per igual davant dels operadors públics i privats.

Pel que fa a la televisió de gestió pública, s'ha de fonamentar en el servei a principis i valors que no poden ser assolits o garantits suficientment només a partir del mercat.

Tant la Constitució de 1978 com el dret comunitari contenen un conjunt de valors, principis i drets i llibertats fonamentals que els poders públics han de preservar i garantir i que tenen relació directa amb la llibertat de rebre i de comunicar idees, opinions i informacions.

Dins d'aquest àmbit, la protecció dels drets dels menors i dels joves, la independència i el deure de neutralitat en el tractament de la informació, la política lingüística, la difusió de la cultura, la protecció de la indústria del territori, etc., poden servir com a legitimació al manteniment d'una gestió directa a través d'operadors públics. Des d'aquesta perspectiva, la televisió de gestió pública ha de complir també una finalitat institucional, cultural i educativa, en defensa dels drets dels menors i de l'audiència en general, finalitat que no és exigible a un operador privat.

L'exclusió d'una finalitat lucrativa en aquest tipus de gestió, enfront de la finalitat mercantil present en una gestió indirecta, podria justificar així mateix la necessitat d'un finançament públic que garanteixi la independència de l'operador.

5 Els serveis públics de radiodifusió i televisió de Catalunya: marc actual i propostes de revisió

El panorama actual del sistema audiovisual a Catalunya, com el del conjunt del sistema de comunicació, s'ha configurat a partir d'un gran nombre de condi-

cionants que n'expliquen algunes de les característiques més destacades. Aquests factors condicionants tenen a veure amb elements tan diversos com aquests:

- de caràcter històric, com ara l'estat dels mitjans de comunicació, o de la llengua i la cultura catalanes en el moment d'encetar-se la transició democràtica
- de caràcter cultural, com ara els hàbits de consum audiovisual adquirits per la població en les condicions del monopoli televisiu o, en general, en un mercat sense productes que permetessin una dieta catalana culturalment homologable.
- de caràcter territorial, com ara la forta concentració de mitjans audiovisuals a Madrid, conseqüència d'una política volguda de situar a la capital de l'Estat espanyol, tots els diversos operadors que la tecnologia i el marc normatiu han permès. Des de la instal·lació del monopoli de Televisió Espanyola; les tres privades i les dues plataformes digitals, fins a les tres recents Televisions Digitals Terrenals, d'àmbit estatal.
- de caràcter social, com ara el desplegament, a partir del model de l'anomenada premsa comarcal, d'un veritable model audiovisual català en l'àmbit local, iniciat per la ràdio i continuat per la televisió, amb gran incidència de la iniciativa pública
- de caràcter polític, com ara la voluntat pràcticament unànime de contribuir a la reparació i a la normalització cultural i lingüística utilitzant mitjans audiovisuals públics.

Sobre un fons, doncs, que mostra una societat catalana moderna, avançada, amb uns comportaments pel que fa a usos i consums audiovisuals equiparables als de l'Europa pròxima, podem trobar-hi els perfils d'una manifesta excepcionalitat. Excepcionalitat en el context espanyol i en el context europeu. I entre els factors d'aquesta excepcionalitat n'hi ha de volguts i de pacientment i consensuadament establerts, però n'hi ha molts més d'heretats involuntàriament, associats més aviat a la manca de competències administratives; al caràcter obsolet, parcial i fragmentari del marc normatiu; a les dificultats de cobertura per part dels operadors locals del propi mercat de consum; o a la feblesa de les polítiques de comunicació desplegades.

En alguns aspectes aquest ecosistema audiovisual català singular respon a la inexistència d'un model clar i a l'esforç de simple adaptació a les circumstàncies per part de les empreses privades i de les institucions i les empreses públiques presents al sector. El grau d'insatisfacció generalitzat i la clara consciència de la necessitat de reorientar el sector abordant aquelles modificacions de tot ordre que siguin convenientes proporcionen una oportunitat única per fer front al disseny ex novo d'un veritable model del sector audiovisual a Catalunya.

En un moment de necessaris canvis del marc legal estatal i autonòmic referit al sector, resulta imperatiu adoptar algunes decisions sobre com ha de ser el sistema català de comunicació audiovisual. Cal precisar quin ha de ser el paper del sector privat i quines parcel·les es confien al sector públic. Cal establir quins són els àmbits territorials preferents d'articulació del sistema (local, comarcal, regional, provincial, nacional) per tal d'adaptar-hi l'espectre radioelèctric i el conjunt de suports de difusió. Cal adoptar algunes decisions d'ordre tècnic per tal de fer coherent el desplegament de les diverses tecnologies (cable, satèl·lit, ones...) buscant complementarietats, eficiència, racionalitat econòmica, minimització de la dependència industrial, impuls de les empreses locals i possibilitats de desenvolupament de les xarxes de cara al futur. Cal optar, en el cas del sector privat audiovisual, per una política afavoridora d'un cert nivell de concentració empresarial que actuï de fre davant la voracitat d'empreses externes, o bé per una política de protecció de les petites iniciatives vinculades a un àmbit estrictament local; el règim de concessions o autoritzacions, les condicions pel que fa a accionariat, a producció, a programació i a publicitat, per exemple, no poden ser les mateixes en un o altre cas.

Cal, especialment, formular un model acabat, transparent, d'ampli consens, del sistema públic audiovisual català. I això significa, com a mínim, decidir si es tracta d'un sol sistema o bé de molts. Decidir si s'assumeix anar a defensar el doble finançament d'un paquet de ràdios i televisions públiques que depenen de les més diverses administracions, que responen a criteris d'organització diferents, procediments de finan-

çament diferents, fórmules de contractació variades i que no només no busquen entre elles programacions de caràcter complementari, sinó que competeixen obertament per l'audiència les unes amb les altres. O bé decidir que l'actuació en conseqüència amb els nous paràmetres del servei públic audiovisual exigeix racionalitzar les despeses de totes les administracions en el sector, la qual cosa significa, probablement, avançar cap a un model de sistema públic audiovisual únic, més independent, integrat per diversos mitjans de ràdio i de televisió i per ens prestadors de serveis per xarxa, articulats coherentment i territorialment de manera sinèrgica i complementària, sense duplicitats innecessàries ni competències injustificades entre ells, independents de les administracions que contribueixin al seu finançament, subjectes a una sola autoritat reguladora i al mandat i als objectius que estableixi amb tota transparència el Parlament, amb veritable vocació de servei públic, sotmesos a restriccions específiques diferents de les que afecten el sector privat en ordre a la no-alteració de les condicions de la competència.

La definició del servei públic i de la missió de servei públic en l'àmbit de l'audiovisual ha d'anar acompanyada per la definició d'un model concret i operatiu de sistema públic audiovisual, emmarcat en un projecte general d'organització de l'ecosistema audiovisual català. Amb un clar projecte global de l'audiovisual per a Catalunya, com a referència i com a horitzó, pren tot el seu sentit el desenvolupament d'un nou marc legal que li faci de plataforma jurídica i que en reguli la vertebració. Així, la renovació de les bases jurídiques damunt les quals s'ordena el sector esdevé peça clau d'una estratègia d'intervenció institucional en un sector decisiu per al futur immediat del país. L'economia, la democràcia, la participació i la cohesió socials, la innovació industrial, l'educació, la identitat cultural, la projecció exterior, tots aquests i altres àmbits de la vida i la societat catalanes depenen en una mesura significativa de les opcions que es prenguin en relació a l'organització de l'audiovisual.

La renovació de les bases legals, doncs, s'ha de fer en alguna direcció. I la direcció que sembla més oportuna conté el manteniment d'un sector públic potent,

que no pot ser substituït, actualment i en un futur immediat, ni com a garantia de pluralisme i d'accés, com a motor fonamental d'arrossegament de la indústria audiovisual catalana. Aquest sector públic potent, però, ha de respectar els principis de proporcionalitat i transparència en el finançament, i ha d'orientar-se a l'assoliment dels majors nivells d'independència possibles en la gestió, d'eficiència en l'organització i en la producció, de sinèrgies i de complementarietat interna entre mitjans i canals, d'articulació territorial, de qualitat en les programacions i de satisfacció en la prestació de serveis d'interès públic.

El marc regulador vigent

Tal i com s'ha exposat anteriorment, no existeixen uns serveis públics de ràdio i televisió de titularitat de la Generalitat, degut a la reserva estatal efectuada per la Llei de l'Estatuto de la ràdio y la televisió.

Això fa que els serveis públics de ràdio i televisió de Catalunya que depenen de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió (CCRTV) ho siguin només en règim de gestió concessional, d'acord amb el que preveu la disposició transitòria vuitena de l'EAC i la Llei del tercer canal de televisió.

Aquesta solució no permet, en teoria, parlar d'uns serveis de titularitat de la Generalitat, encara que aquest marc ha permès una independència d'actuació important, així com la creació d'un sistema organitzatiu propi que, en la pràctica, funciona amb un gran marge d'autonomia. Tot i que la Llei del tercer canal imposa condicions i límits a la gestió per part de la Generalitat, la situació que en resulta no és equiparable al règim concessional atorgat a un particular. No hem d'oblidar que ens trobem davant un esquema molt peculiar de gestió del servei en el qual el concessionari és un altre poder públic i això relativitza fortament els lligams i les interrelacions entre el titular i el gestor, fins al punt que aquesta distinció esdevé essencialment nominal o formal.

Bona prova d'això és el fet que el «concessionari», la Generalitat, ha pogut dotar-se d'un marc normatiu propi (la Llei 10/1983, de la CCRTV) (7), que li ha permès articular una veritable organització pública dels seus serveis de radiodifusió i televisió, encara que ha hagut

de respectar certs límits o condicionants imposats per l'Estat, especialment en relació amb la forma de gestió i, en menor mesura a principis d'actuació i programació.

Tanmateix, és adient recordar la possibilitat de trençar la reserva estatal sobre aquests serveis públics, sobretot en el nou context tecnològic més ampli i flexible avui existent. Amb una modificació com aquesta es podria obrir la porta a la creació per part de la Generalitat d'uns veritables serveis públics propis de ràdio i televisió. I en aquest cas, les seves competències d'autorganització podrien desplegar el seu màxim potencial per decidir com es gestionen aquests serveis (per exemple l'opció per un sistema de gestió diferent al que estableix la Llei del tercer canal, fins i tot amb participació de tercers o en règim de concessió). En aquest context, el Parlament de Catalunya guanyaria molta més capacitat per triar i decidir entre les diferents fórmules organitzatives i de gestió.

Pel que fa als trets definidors dels serveis públics de ràdio i televisió de la Generalitat, convé ressaltar la seva manca d'adaptació a noves circumstàncies que aconsellen, o si més no exigeixen, alguns canvis d'orientació importants.

En aquest sentit, no es tracta tant de replantejar globalment la ccrtv com a ens públic encarregat de la gestió dels serveis de radiodifusió i televisió de la Generalitat, com d'ajustar el seu funcionament a criteris no tinguts en compte en el moment d'aprovació de la seva Llei l'any 1983.

El primer d'ells és la definició del mateix concepte de servei públic dins d'un context d'obertura al mercat dels serveis audiovisuals que qüestiona el finançament d'aquell. El segon és l'encaix dins el marc d'actuació dels nous organismes independents de control com és el cas del Consell Audiovisual de Catalunya (CAC).

A aquests factors s'hi va referir precisament el CAC en la compareixença davant la Comissió de control parlamentari de la ccrtv (sessió del 10 de novembre de 2000):

«Una altra llei urgent és la de la **Corporació Catalana de Ràdio i Televisió**, i ho és per diferents motius: per adequar els seus òrgans de direcció a la

nova lògica d'independència del poder executiu, inaugurada amb la Llei 2/2000; per reordenar les seves funcions en coherència amb les competències del CAC i, sobretot, per **encomanar-li una detallada i clara missió de servei públic que serveixi, a la vegada, per diferenciar el paper dels mitjans de titularitat pública respecte dels seus homònims privats i per ajustar el seu sistema de finançament a l'encàrrec concret de la seva missió.**

Missió pública, contracte programa de finançament i control per una autoritat independent són els tres elements que han de consolidar el paper dels mitjans de comunicació de titularitat pública en la societat de la informació, en què el principi de la lliure competència i de la desregulació que han abraçat la majoria dels països del nostre entorn reclamen una definició inequívoca d'aquestes institucions per acceptar-les plenament com a subjectes de futur. **El Parlament de Catalunya està en condicions de ser una de les primeres cambres legislatives per dotar el seu sector audiovisual de tots aquests requisits».**

Plantejada la necessitat de perfilar un model d'organització del sector i del sistema públic en particular, i descrites la situació actual del marc regulatori i la naturalesa dels principals reptes que presenta la seva revisió, en els apartats que segueixen analitzarem els darrers aspectes apuntats amb el propòsit de fer aportacions al debat sobre la reforma del marc regulador de la ccrtv.

La continuïtat del servei públic. Especial consideració del marc europeu

Un dels canvis derivats de les noves tecnologies de la comunicació ha estat el trencament dels monopolis públics en el sector audiovisual amb l'entrada d'agents privats a la titularitat dels serveis o en la seva gestió. Aquests nous protagonistes privats han obert amb tota urgència i contundència el gran debat amb els poders públics sobre la necessitat de preservar la lliure competència en igualtat de condicions.

Dins aquest context s'ha arribat a qüestionar el mateix concepte de servei públic, sobretot quan aquest pivota sobre un règim de finançament privilegiat dins un règim de lliure competència i sense haver-se fet

sempre un esforç de definició i precisió de quines són les missions inherents al servei públic o que justificarien aquest règim especial. Davant aquest nou escenari resulta evident que cal redefinir el paper dels mitjans audiovisuals públics per tal de trobar l'encaix necessari entre uns continguts propis d'un servei públic i un règim de finançament també públic, ja que en el futur aquest no podrà emparar cap estratègia de programació pensada en criteris eminentment comercials.

En relació amb la continuïtat dels serveis públics de ràdio i televisió es pot afirmar que hi ha un consens generalitzat més enllà dels nuclis econòmics més directament interessats en la privatització del sector audiovisual. Tot apunta, doncs, cap a un panorama mixt en el qual els mitjans públics hauran de tenir el seu protagonisme. En qualsevol cas, i amb independència de les missions concretes de servei públic, no hi ha dubte que una ràdio i una televisió públiques es justificaran sempre com a garantia del pluralisme, d'una programació cultural i de qualitat, de foment i promoció de la llengua, de la funció educativa, de la garantia de la informació veraç o per fer front al perill de concentració o monopolis «de facto» sobre productes o continguts d'interès general, per citar només les directrius bàsiques inherents al concepte de servei públic.

La continuïtat dels serveis públics també ha estat reconeguda expressament per les institucions europees, reconeixement que és molt important ateses les pressions realitzades en sentit contrari pels sectors econòmics privats de l'audiovisual.

En aquest sentit, cal destacar especialment el Protocol d'Amsterdam (1997), del qual resulta l'acord unànim dels estats membres de la Unió Europea per reforçar el servei públic de radiodifusió, en considerar-lo directament relacionat amb les necessitats democràtiques, socials i culturals de cada societat i amb la necessitat de preservar el pluralisme dels mitjans de comunicació. D'acord amb aquests principis, el Protocol declara textualment que:

«Les disposicions del tractat constitutiu s'entendran sens perjudici de la facultat dels estats membres de **finançar el servei públic** de radiodifusió en la mesu-

ra que el finançament es concedeixi als organismes de radiodifusió per portar a terme la **funció de servei públic** tal i com hagi estat atribuïda, definida i organitzada per cada Estat membre, i en la mesura que dit finançament no afecti a les condicions del comerç i de la competència de la Comunitat en un grau que sigui contrari a l'interès comú, havent-se de tenir en compte la realització de la funció de dit servei públic».

Cal esmentar que aquesta declaració no porta necessàriament a una interpretació reduccionista ni molt menys residual del servei públic. Com es pot observar, es deixa un marge important per definir i organitzar la funció de servei públic, al mateix temps que el principi de lliure competència no s'erigeix com a obstacle absolut, sinó relatiu, en funció dels interessos generals a considerar.

Aquesta lectura favorable al servei públic es reforça amb altres documents i resolucions dels organismes europeus que especifiquen l'abast del Protocol d'Amsterdam.

Així, en la Resolució del Consell i dels representants dels governs dels estats sobre el servei públic de la radiodifusió (25 de gener de 1999), no només es reitereu els principis del Protocol d'Amsterdam, sinó que s'interpreten en un sentit encara més favorable al servei públic quan es declara que:

- Els serveis públics de radiodifusió han d'aprofitar el progrés tecnològic per al compliment de la seva funció.
- Un **accés ampli dels ciutadans** als diferents canals i serveis, sense discriminacions i en condicions d'igualtat d'oportunitats, constitueix una condició prèvia necessària per complir la formalitat específica dels serveis públics de radiodifusió.
- Els serveis públics de radiodifusió són un instrument de gran importància per **posar a l'abast dels ciutadans** els beneficis dels nous sistemes audiovisuals i d'informació, i de les noves tecnologies.
- Ha de mantenir-se i reforçar-se la capacitat dels serveis públics de radiodifusió d'oferir a la població **programes i serveis de qualitat**, inclosos el desenvolupament i la diversificació d'activitats en l'era digital.
- És necessari que els serveis públics de radiodifusió puguin seguir oferint una **programació diversificada** segons la funció que els hagin assignat els estats

membres respectius, per tal d'atendre la societat en el seu **conjunt** i, en aquest sentit, es **legítima** que els serveis públics de radiodifusió facin el possible per **arribar a una àmplia audiència**.

D'altra banda, el Comitè Econòmic i Social ha elaborat recentment un dictamen (2001/C, 14/22) sobre la Comunicació de la Comissió europea sobre els principis i les directrius de la política comunitària en el sector audiovisual en l'era digital, en el qual es destaca el paper dels mitjans de comunicació en el bon funcionament de les societats democràtiques modernes i, especialment, en el desenvolupament i la transmissió dels valors socials. Segons la Comissió i el dictamen del CES, això és així «no només perquè influeixen àmpliament sobre els fets i les imatges del món que rebem, sinó també perquè proporcionen els conceptes i les classificacions polítiques, socials, ètniques, geogràfiques, psicològiques, etc., que utilitzem per desxifrar aquests fets i imatges i, en conseqüència, contribueixen a definir no només el que veiem, sinó també la forma en què ho veiem».

Per aquesta raó, la Comissió i el CES arriben a la important conclusió que la indústria audiovisual «no és com les altres que es limiten a produir béns i serveis per al mercat», ja que hi primen principis culturals per sobre dels comercials. Aquesta reflexió porta a aquests organismes a fer una diferenciació comparativa entre la visió de l'audiovisual a Europa i els principis estrictament comercials i de mercat dels EUA.

Això també explica que, en el seu Dictamen, el CES propugni com a principis de la regulació del sector audiovisual en l'era digital, entre d'altres:

- Que el servei públic de la radiodifusió compleixi unes funcions culturals, socials i democràtiques que redundin en benefici de tothom i tingui per aquest motiu una **importància capital per garantir la democràcia, el pluralisme, la cohesió social i la diversitat cultural i lingüística**.
- Que ha de mantenir-se i reforçar-se la capacitat dels serveis públics de radiodifusió d'oferir a la població **programes i serveis de qualitat i de vocació majoritària**.
- Que la **televisió digital terrestre** ha de ser objectiu d'interès públic en funció de la política de continguts

i fa necessari que es **garanteixin, al servei públic radiotelevisiu, freqüències lliures per a la transmissió digital gratuïta**.

Com es pot comprovar, les exigències del Tractat de la Unió Europea en matèria de lliure competència i comerç no solament no impedeixen la continuïtat del servei públic de ràdio i televisió, sinó que justifiquen la seva permanència i la seva evolució com a peça important per al compliment de funcions i valors socials i culturals que es consideren especialment rellevants i que deixen als Estat membres un marge important per definir les missions de servei públic, molt més enllà d'un abast residual respecte de les cadenes privades o d'una programació i uns continguts limitats a audiències minoritàries. Marge de decisió que també s'hauria de poder utilitzar per garantir un espai de servei públic en les noves tecnologies, especialment la televisió digital per ones terrestres i Internet.

La importància que la continuïtat del servei públic de ràdio i televisió té per a la Unió Europea, també queda confirmada per la mateixa posició que aquesta ha adoptat en relació amb el comerç internacional, en el sentit de considerar com a principi d'actuació dins el context de l'Organització Mundial del Comerç la salvaguarda de la política audiovisual europea, la qual cosa significa un matis singular per a aquest sector dins l'espai general de globalització. Aquest principi de salvaguarda es troba especialment recollit en la Comunicació de la Comissió de 14 de desembre de 1999 i en l'Informe del Parlament Europeu de 18 de juny de 2000 (apartat j), sobre els principis i les directrius de la política comunitària en el sector audiovisual en l'era digital.

Les missions del servei públic

Tal i com acabem de veure, la funció de servei públic ha de ser definida i organitzada pels diferents poders públics a nivell de cada Estat d'acord amb les previsions comunitàries que obliguen, no obstant això, a establir de forma clara l'abast de la missió i les obligacions de servei públic en relació amb la programació i els continguts.

En el cas de Catalunya, aquesta tasca l'ha de fer essencialment el Parlament dins un nou marc de regula-

ció de la CCRTV que en aquest terreny vagi més enllà del que estableix l'actual legislació. S'ha de dir en aquest sentit, que aquesta possibilitat avui no es troba condicionada per la legislació estatal més enllà d'uns principis de caràcter molt genèric que són els que recull l'Estatuto de la radio y la televisión (article 4) i als quals es remet la Llei del tercer canal i la mateixa Llei de la CCRTV.

A l'hora de definir la missió de servei públic, una de les primeres qüestions a resoldre des d'una perspectiva general és la de determinar si aquella ha d'incloure les tres funcions clàssiques d'informar, formar i entretenir, o bé ha de limitar-se a les dues primeres, renunciant a l'entreteniment per considerar que en aquesta no es dona cap component d'interès públic.

Aquesta és una opció política respecte de la qual cal tenir en compte, però, diversos aspectes: en primer lloc, el marc comunitari no exclou expressament la funció d'entreteniment de la definició del servei públic i, de fet, l'admet implícitament quan considera que la programació de servei públic pot tenir vocació diversificada i majoritària d'audiència; en segon lloc, en el context del dret comparat s'ha optat normalment per incloure les tres funcions esmentades en la idea de servei públic; en tercer lloc, tampoc no s'ha d'oblidar que el fet de privar els mitjans públics de radiodifusió de la funció d'entretenir (esports, espectacles, cinema, concursos, etc.) pot tenir l'efecte de col·locar-los en una posició clarament marginal.

La concepció de la cultura i dels serveis d'interès públic que n'exclouen l'entreteniment correspon a una visió anacrònica i instrumental de la cultura, sovint reduïda a només alguns àmbits del coneixement i separada d'allò que l'antropologia i els estudis culturals anomenen les "formes de vida".

Seria desitjable que la programació de servei públic complís amb les tres funcions esmentades, essent l'aspecte distintiu respecte dels altres mitjans de gestió privada l'element de la *qualitat* d'aquesta programació. L'exigència de servei públic hauria, doncs, de focalitzar-se en aquesta direcció per tal d'aconseguir uns estàndards de qualitat no condicionats per la necessitat imperiosa d'aconseguir la major audiència. La funció d'entreteniment de la televisió pública

hauria d'evitar la difusió de programes que pel seu contingut –i malgrat el seu potencial èxit d'audiència– entressin en contradicció amb els valors que han d'inspirar el comportament dels poders públics, especialment pel que fa a la dignitat de la persona.

El marc legal vigent –tant estatal com autonòmic– no preveu una definició detallada i precisa de la noció de servei públic. La norma principal en aquest sentit continua essent l'article 4 de l'ERTV el contingut del qual és pràcticament reproduït a la Llei reguladora del tercer canal i també en part a la Llei de creació de la CCRTV. Segons l'article 4 esmentat, l'activitat dels mitjans públics s'ha d'inspirar en els principis següents:

- L'objectivitat, veracitat i imparcialitat de les informacions
- La separació entre informacions i opinions, la identificació de qui sustenta aquestes darreres i la seva lliure expressió, amb els límits de l'apartat 4 i de l'article 20 de la Constitució
- El respecte al pluralisme polític, religiós, social, cultural i lingüístic
- El respecte a l'honor, la fama, la vida privada de les persones i els drets i llibertats que reconeix la Constitució
- La protecció de la joventut i de la infància
- El respecte dels valors d'igualtat recollits en l'article 14 de la Constitució

Ara bé, com expressament diu la llei i la resta de normativa citada, es tracta de principis inspiradors i no pròpiament de la definició d'una tasca concreta i precisa de la missió de servei públic. En aquest punt es planteja, però, una qüestió prèvia com és determinar si aquesta tasca de major concreció l'ha de fer la llei o bé hauria de tenir el seu reflex en un mandat-marc del Parlament o bé en el contingut del contracte-programa que ha de definir els objectius de la CCRTV.

La solució idònia no sembla que hagi de passar per l'opció entre una de les alternatives, sinó per una combinació de mecanismes. Les previsions legals són avui palesament escasses i és evident que convé establir un marc regulador més precís. Però d'altra banda, també és evident que la tasca de concreció de la Llei és forçosament limitada i si realment es vol definir exhaustivament l'abast, les condicions i les obli-

gacions de la funció de servei públic, no hi ha dubte que instruments com el mandat-marc de l'audiovisual o els contractes-programa hauran de ser fonamentals per aconseguir-ho.

En qualsevol cas, dins d'aquest context, la definició de la missió de servei públic hauria d'ajustar-se als objectius que ja l'any 1993 va formular la Unió Europea de Radiodifusió respecte de l'audiovisual públic i que enumera com a especificitats dels serveis públics:

«Una programació per a tothom, un servei de base generalista amb ampliacions temàtiques; un fòrum per al debat democràtic; lliure accés del públic als principals esdeveniments; una referència en matèria de qualitat; una abundant producció original i un esperit innovador; una vitrina cultural; una contribució al reforçament de la identitat europea, com també als seus valors socials i culturals: un motor de la investigació i del desenvolupament tecnològic».

Compartim aquests objectius de la UER pel que fa a les directrius que haurien d'inspirar la missió de servei públic dels mitjans públics audiovisuals i proposem l'assumpció completa de les funcions següents:

- **Funció de preservació de les garanties democràtiques:**

Relativa a la necessitat de garantir l'expressió plural a les societats democràtiques, assegurant la lliure expressió i la confrontació d'idees. L'aposta per un model de servei públic civil, independent de les majories polítiques conjunturals queda reforçada per l'existència d'una autoritat independent elegida pel Parlament. Satisfer l'interès general significa fomentar el debat plural sobre qüestions d'interès públic, ésser eina de cohesió social, contribuir a la credibilitat davant la multiplicitat de canals i fonts disponibles, garantir l'accés universal i d'informació per a tots els ciutadans i equilibrar les tendències monopolístiques en l'àmbit de la comunicació i les telecomunicacions.

- **Funció informativa:**

Inclou la funció informativa i la garantia de respecte a la independència professional i al pluralisme.

- **Funció econòmica:**

Relativa a l'assumpció del paper de motor de la indústria audiovisual i de bona part de l'espai cultural propi. Dinamització de la pròpia economia amb la creació d'un grup públic potent amb un model industrial capaç de competir en el mercat audiovisual interior i exterior. Funció també d'innovació, de capacitació i de formació de capital humà.

- **Funció estratègica de desenvolupament de les comunicacions:**

Relativa a les aportacions, cada vegada més àmplies, que cal atribuir a la televisió pública per a l'equilibri del sistema de comunicacions en conjunt i per impulsar els nous escenaris de la digitalització: cable, TDT, satèl·lit. Això afecta múltiples àrees. La més reconeguda és la relativa a la funció de motor de la producció audiovisual, però també cal considerar altres funcions importants, com la d'estímul dels àmbits més reduïts de la televisió (local), o la més nova funció d'estímul de la presència de la comunitat a Internet, la creació de nous mitjans en línia i la possibilitat de convertir les corporacions públiques de ràdio i televisió en portals de comunicació a Internet. Això significa incorporar les noves potencialitats de les xarxes, sistemes i tecnologies per esdevenir un grup multimèdia amb criteris de servei públic.

- **Funció política:**

Relativa a l'estímul de la participació de la ciutadania en la vida política. Garantir l'accés a una informació plural i diversa que permeti al ciutadà formar-se una opinió equilibrada com a membre d'una societat democràtica. Fomentar la credibilitat i el respecte per les institucions de govern i el sistema democràtic. Garantir la llibertat d'expressió a les minories i als discursos no hegemònics.

- **Funció social:**

Relativa a l'oferta de programes d'interès social, favorables al benestar de les persones. Aquest és el cas, per exemple, de programes de suport a l'activitat agrícola, a l'ocupació, a la tercera edat, a l'educació sanitària i l'educació ambiental. També, és clar, de

manera específica, aportant tots aquells serveis addicionals que contribueixen a facilitar l'accés a la programació a persones amb discapacitats sensibles.

- **Funció cultural:**

Relativa a la informació i a la promoció del teatre, la dansa, la música, el cinema, la literatura, l'art i l'arquitectura, entre d'altres, com a àrees del coneixement humà, la difusió de les quals ha de ser assumida com un compromís dels serveis públics de comunicació, en contraposició a la tendència de la majoria de productes comercials a menystenir els seus compromisos estètics i culturals. Facilitar l'accés de tota la població al fons de materials i referents de la cultura catalana i proporcionar accés a les fonts originàries disponibles de l'entorn multicultural català.

- **Funció educativa:**

Relativa a la necessitat de reconsiderar la utilització de l'audiovisual per a finalitats educatives, tant pel que fa a l'educació permanent com pel que fa al suport al sistema educatiu a tots els nivells. Tot això cobrint un amplí ventall de camps: serveis per a les escoles, educació musical, difusió científica, etc.

- **Funció divulgadora:**

Relativa a la necessitat de socialitzar el coneixement. El creixement del coneixement científic i tècnic és tan accelerat que resulta imprescindible fer-lo transparent a la societat, per tal de garantir la igualtat d'oportunitats. També l'assumpció d'una voluntat pedagògica imprescindible per facilitar la integració i la incorporació social plena de col·lectius amb dificultats per adaptar-se al ritme de canvi de la societat.

- **Funció interrelacional:**

Relativa a la posada en contacte públic de col·lectius professionals, socials, culturals, polítics, habitualment inconnexos. Funció de plaça pública, d'intercanvi de coneixement especialitzat, d'aparador de la diversitat.

- **Funció identitària:**

Relativa a la creació d'espais audiovisuals per a la projecció de les identitats culturals i lingüístiques que con-

viuen i enriqueixen el nostre país. Crear sinergies de producció, programació i distribució entre totes les regions de l'espai cultural català i col·laborar especialment amb cultures europees que s'enfronten amb reptes culturals i lingüístics similars als nostres. Difusió culta, crítica i renovadora del patrimoni simbòlic català.

- **Funció de qualitat:**

Aquesta funció va referida a tots els ordres, des de la gestió especialment curiosa i responsable que correspon a un mitjà públic fins a la qualitat de la programació, en termes estètics, experimentals, però també en termes de respecte i promoció de la creativitat sense interrupcions (publicitàries) ni manipulacions. Per tal que la programació de qualitat sigui considerada de servei públic ha de ser combinada amb audiències àmplies. Els usuaris tenen dret al compliment estricte de la programació tant pel que fa a continguts, com a puntualitat.

- **Funció d'equilibri territorial:**

Relativa a la necessitat de garantir una cobertura realment nacional que contempli la diversitat comarcal i local, o l'especificitat de llocs i grups dins de l'entorn metropolità, així com també les diferències i els gustos de les minories ètniques i socials.

- **Funció mobilitzadora de valors:**

Relativa a la necessitat de definir també obertament i manifestament les formes d'intervenció positiva de la televisió en la societat, com a mitjà d'abast multitudinari: per suprimir la violència, per combatre discriminacions, per promoure la tolerància, etc. Difusió dels valors positius.

- **Funció impulsora de la interactivitat:**

Relativa a facilitar a tota la ciutadania l'accés a l'administració i als serveis de caràcter públic, aprofitant la capacitat creixent d'interactuar pel comandament que la digitalització de la tv proporciona als usuaris.

- **Funció guia:**

Relativa a aportar informació al ciutadà sobre els mecanismes per seleccionar amb criteri l'allau de pro-

grames i serveis que se li ofereixen a través de l'oferta dels mitjans digitals, subministrant-li una guia electrònica de programes i l'accés orientat i còmode, fins on sigui possible, a tota mena de serveis.

La missió de servei públic que contenen aquestes funcions sempre hauria de tenir present una visió de l'audiència concebuda com a ciutadania més que no pas com a consumidors. I en el cas concret del nostre espai cultural, caldria sumar-hi el fet que l'enfortiment del sector públic de ràdio i televisió resulta insubstituïble en aquests moments donat que el sector privat és encara, sobretot en l'àmbit televisiu, poc permeable a la progressiva normalització de la llengua i de les expressions culturals catalanes en l'àmbit audiovisual.

Per tant, les directrius anteriors s'haurien d'incorporar en el nou marc regulador de la CCRTV i desenvolupar i concretar, en la forma més precisa possible, en el mandat-marc del Parlament i en el contracte-programa dels mitjans públics, en l'elaboració dels quals hauria d'assegurar-se la participació del Consell de l'Audiovisual de Catalunya. Al mateix temps, caldria establir els mecanismes adients de control de l'aplicació del contracte-programa en el si de la mateixa CCRTV (Consell d'Administració) i, en darrer terme, per la Comissió de control parlamentari de la CCRTV, tot això sens perjudici de la funció de garantia del compliment de les missions de servei públic que corresponen al Consell de l'Audiovisual segons la seva llei reguladora.

Nous criteris organitzatius per a la CCRTV

El compliment de les funcions de servei públic per part de tot el conjunt de mitjans dels sistema públic català, siguin de l'abast que siguin (local, nacional) requereix l'adopció d'unes formes d'organització de la seva gestió que en garanteixin la responsabilitat i l'eficiència. Aquestes formes d'organització haurien de respondre a la voluntat comuna de garantir una gestió de caràcter menys polític i d'orientació més independent i professional; i, haurien de bastir-se, pels procediments d'articulació i els criteris de selecció de les persones, sobre la base d'un ampli consens. Consens que, d'altra banda, seria coherent amb la

tradicció establerta d'ençà de l'aprovació de la Llei de creació de la CCRTV de 1983. Això, exigible a tots els mitjans i grups perquè es tracta d'assegurar l'ús adequat dels recursos públics, és de gran transcendència en el cas de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió (CCRTV).

La Resolució 3/VI del Parlament (8), sobre els mitjans audiovisuals de Catalunya, ja planteja la necessitat de modificar el marc legal vigent de l'audiovisual per tal d'organitzar la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió (CCRTV) a partir de criteris d'independència i de professionalitat. Aquesta exigència deriva de la preservació de la garantia del pluralisme i, en general, de la satisfacció de les missions de servei públic. Els mitjans públics de ràdio i televisió han d'inspirar la seva actuació en els principis d'imparcialitat i equilibri i això significa que han de trobar-se, tant com sigui possible, al marge de mecanismes de dependència governamental o d'interferència de criteris polítics per sobre dels de professionalitat. En aquest sentit, el model organitzatiu vigent hauria de ser objecte d'una reorientació en relació amb alguns dels seus elements bàsics.

Pel que fa al Consell d'Administració de la CCRTV, si bé és cert que la seva composició permet equilibrar la distribució de poder en cada legislatura, també ho és que això, sovint, pot condicionar la seva actuació en la mesura que es traslladi al seu si el mateix debat polític, en detriment de la gestió. L'actual sistema de composició del Consell d'Administració provoca que hi hagi una part d'aquest Consell que pugui, en ocasions, acabar actuant com a oposició, la qual cosa no sempre és la millor garantia del correcte funcionament d'un organisme públic. Caldria que aquest Consell fos elegit amb el més ampli consens pel Parlament de Catalunya, i hauria d'orientar les seves funcions, competències i organització en el sentit de proporcionar el màxim rigor empresarial.

En relació amb el director general de la CCRTV, cal tenir present que la Resolució 3/VI del Parlament, en el seu apartat V.3, va establir un règim transitori de consens en el si del Consell d'Administració per al nomenament del director general, mentre una nova llei no modifiqui el marc legal vigent.

Aquest és, sens dubte, un aspecte clau dins una lògica d'independència respecte del poder executiu, tal i com el Consell de l'Audiovisual va assenyalar en la seva compareixença davant la Comissió de control parlamentari de la CCRTV. Per tant, vocació de neutralitat, d'independència de criteri i professionalitat haurien de constituir paràmetres bàsics de selecció i designació.

Tot i que la resposta positiva a aquests requeriments dependrà en bona part de la predisposició i les qualitats de la persona que exerceixi el càrrec i també de la seva capacitat d'assumir la idea de servei públic i de trencar dinàmiques partidistes, és evident que el procés de designació i les fórmules que a aquest efecte puguin adoptar-se, poden facilitar el compliment d'aquestes exigències.

No és el mateix una designació del Govern, només amb una consulta prèvia al Consell d'Administració, com la que preveu la Llei de la CCRTV vigent, que amb un consens previ, com indica la resolució parlamentària abans esmentada. Es tractaria, per tant, d'articular opcions que promoguessin des d'un bon principi una certa consciència de la necessitat de servir la neutralitat per mitjà de mecanismes que asseguressin el suport més ampli possible, ja sigui per la via del consens ja aplicat que caldria recollir a nivell legal, o bé per un mecanisme de designació amb un debat previ. En aquest context, el Parlament determinaria quin ha de ser el paper del CAC.

6 L'audiovisual en el context del multimèdia i d'Internet

Els conceptes de ràdio i televisió s'han lligat tradicionalment al de difusió. Aquest lligam es relativitza, però, des del moment en què és possible la selecció per l'usuari del producte o els productes que es volen escoltar o visualitzar, aproximant-se als continguts disponibles a la xarxa o a les anomenades autopistes de la informació.

En el cas de la televisió, els canvis tecnològics i la digitalització no solament han propiciat la modificació d'una activitat caracteritzada per la difusió col·lectiva

i simultània al conjunt de teleespectadors, sinó també nous escenaris que permetran rebre, per mitjà de l'aparell receptor, no només imatges sinó també textos i l'accés a Internet. D'altra banda, el mateix fenomen d'Internet s'apropa, avui, al camp d'expressió de l'audiovisual i, en poc temps, també ho farà la telefonia mòbil a partir de la tecnologia UMTS i els seus desenvolupaments.

Tot això fa que la regulació de l'audiovisual no es pugui centrar únicament en la televisió tal i com tradicionalment hem entès aquest mitjà. Les possibilitats de la digitalització i d'Internet obren unes noves dimensions al fenomen, que si bé donen moltes més possibilitats a l'usuari, també plantegen reptes a l'hora de definir el paper de cada mitjà, el règim jurídic dels actors que participen en aquest context multimèdia i les seves responsabilitats respectives.

La complexitat tecnològica inherent a aquesta qüestió i el marc globalitzat en el qual es desenvolupa fa que el tractament de tots els aspectes implicats sigui especialment difícil. Tanmateix, n'avancem algunes reflexions.

Catalunya en l'escenari canviant del nou context tecnològic

Fins fa pocs anys, el món de l'audiovisual era un camp diferenciat, ben delimitat i, en certa manera, independent en el marc de la revolució de les noves tecnologies. Els condicionaments naturals imposaven uns límits al nombre d'emissores de ràdio i de televisió, la línia divisòria entre el que era públic i privat estava ben marcada, la reglamentació de molts dels aspectes associats amb les telecomunicacions i la radiodifusió, com la concessió de llicències, es feia a nivell estatal o nacional, i les tecnologies informàtiques limitaven l'aparició d'aplicacions audiovisuals als escriptors digitals dels usuaris. Tot això està canviant. Per la liberalització del sector de les telecomunicacions a Europa, l'augment del nombre d'agents concurrents, l'esvaïment progressiu de la limitació natural de freqüències que podien autoritzar les entitats reguladores.

La tecnologia permet la proliferació de tants operadors que, per primera vegada, aquests comencen a superar la capacitat de producció de la indústria de

continguts. I l'emissió d'aquests continguts audiovisuals s'està traslladant fins a l'ordinador i altres perifèrics informàtics. Per primera vegada, els usuaris estan en situació de rebre continguts audiovisuals a través de múltiples plataformes informàtiques i estem començant a experimentar l'anunciada convergència entre els sectors de les telecomunicacions, els mitjans de comunicació i les tecnologies de la informació.

L'expansió d'Internet va provocar l'interès pel fenomen de la convergència que veiem reflectit en l'aproximació i la interconnexió de dispositius com el telèfon, la televisió i els ordinadors personals. Però l'adopció creixent de les tecnologies digitals (informàtica i telecomunicacions) no ha significat automàticament la possibilitat d'incorporar de ple el món audiovisual a aquesta convergència.

La microelectrònica digital, el software o la transmissió de dades digitals han pogut millorar la qualitat, la rapidesa i l'eficàcia de les emissions audiovisuals, però no necessàriament la seva fusió amb els aparells informàtics. La causa principal d'aquest fet i de l'escassa demanda generada ha estat que els receptors no disposaven de connexions amb suficient ample de banda a Internet per poder rebre eficientment continguts audiovisuals. Però la proliferació de tecnologies i infraestructures amb major ample de banda i l'aparició de sistemes de compressió de les dades que permeten millorar la transmissió i la recepció de continguts audiovisuals han permès que això canviés dramàticament.

Tot i aquesta possibilitat tecnològica, a Catalunya i al nostre entorn immediat, la majoria de ciutadans només gaudeixen d'accésos lents i precaris a Internet des de les seves llars. La xDSL, que és la més estesa i la més limitada d'aquestes noves vies d'accés, només és la modalitat de connexió d'una minoria. Encara més reduït és el percentatge de connexions domèstiques a través de la més ràpida i eficient ADSL. Finalment, la xifra de ciutadans amb accés a Internet a través de mòdems de cable és insignificant i encara menor la dels que empren tecnologies satel·litar.

L'ample de banda, és a dir, la velocitat de connexió a la Xarxa, es demostra doncs com una qüestió no només tècnica (detectar quina és la tecnologia millor,

dedicar-li els recursos d'I+D corresponents, formar als equips tècnics, etcètera). També és una qüestió política (d'aprovacions tarifàries, de concessions de llicències administratives i d'interessos que es demostren moltes vegades partidistes). I això és especialment rellevant si tenim en compte que l'ample de banda és, en definitiva, la clau perquè la Xarxa deixi de ser eminentment textual i passi a ser també audiovisual.

El contingut audiovisual que es troba actualment a la Xarxa és de molt baixa qualitat. I a més, aquests emissors que estan incorporant progressivament materials audiovisuals a la Xarxa i experimentant amb els nous formats són majoritàriament privats.

En aquest context les administracions públiques intenten impulsar la definitiva liberalització del sector, lenta i mal realitzada a l'Estat espanyol, i promouen la universalització de l'accés a la Xarxa. Les administracions tenen com a objectiu prioritari en tots els casos dotar de connexió al gruix de la població i Internet es veu com un servei que ha de tenir caràcter universal. Però que la connexió sigui de banda ampla, és a dir, de qualitat, encara es considera un objectiu a mig o a llarg termini.

La naturalesa d'Internet i la justificació de l'interès públic.

Per analitzar el caràcter de servei públic que pugui tenir la Xarxa seria bo remetre'ns a les seves característiques i la seva idiosincràsia.

En sentit estricte, Internet es l'acumulació i la interconnexió, sota uns protocols comuns de comunicació, d'un grapat de xarxes (regionals, nacionals i internacionals) preexistents. Si tenim en compte que cadascuna d'aquestes xarxes de comunicació implica fonamentalment tres agents, –un propietari dels ordinadors connectats (els servidors amb la informació), un propietari de les infraestructures de comunicació (els operadors de telecomunicacions) i un propietari dels continguts emmagatzemats als ordinadors i transmesos a través de les infraestructures de comunicacions–, podem imaginar fàcilment la complexitat de gestió de la Xarxa, i també la dificultat d'aconseguir estàndards d'actuació comuns en la mesura que

el nombre d'agents que s'hi incorporen és divers i creixent.

Adicionalment, les diferents tipologies de xarxes que s'intengren en el que anomenem Internet estan sotmeses a regulacions, en ocasions estatals i en d'altres supraestatals, diferenciades. A Europa, per exemple, l'ús de les xarxes determina la seva reglamentació. No és el mateix si s'empren per a serveis audiovisuals o per a serveis de telecomunicacions. A Espanya, la Ley General de Telecomunicaciones (9) va establir que el que s'hi diu no s'aplica, en termes generals, a les infraestructures que s'emprin com a suport per a la radiodifusió i la televisió.

Internet pot ésser considerat un nou mitjà de comunicació en la mesura que permet la creació d'un espai comunicacional propi en el què conflueixen, tots els elements dels vells mitjans de comunicació: el so, la imatge estàtica, la imatge en moviment i el text.

A més, Internet és, a primer cop d'ull, una estructura fonamentada en un aparent desordre, en una mena de caos que opera com la seva forma espontània d'organització. El món audiovisual tradicional mostra, en canvi, una aparença força ordenada. Els mitjans com la televisió i la radio s'organitzen entorn de canals que emeten, prèvia concessió d'una llicència, i que estan regulats per unes normes temporals i espaials (ocupar una determinada freqüència, no programar continguts amb violència o sexe en certs horaris, no excedir un límit de temps en publicitat, etcètera). A Internet les tradicionals nocions temporals i espaials deixen de tenir sentit.

Qualsevol receptor és un emissor potencial a la Xarxa i, com a tal, té les mateixes possibilitats d'emetre lliurement continguts textuais o audiovisuals. Qui disposa de la infraestructura per emetre continguts audiovisuals per Internet no està sotmès, en principi, a cap de les normatives espaials ni temporals que la radiodifusió convencional comporta.

Pràcticament tots els actors de la Xarxa són susceptibles d'emetre continguts audiovisuals, però no tots són susceptibles de ser regulats ni controlats.

Tots els sectors involucrats en la convergència tecnològica han adoptat normes orientades a garantir la consecució d'una sèrie d'objectius considerats de

servei públic i d'interès general. Tal i com s'exposava al Llibre Verd (10) sobre la convergència dels sectors de les telecomunicacions, cal avaluar els objectius potencials d'interès públic i definir-los per tal que els diversos agents implicats puguin fer-se una idea clara de les obligacions a complir. Les possibilitats que ofereix la tecnologia actual reforcen la necessitat de comptar amb unes normes clares i efectives en relació amb objectius específics. No només quant a protecció de la intimitat, protecció de dades, foment de la diversitat cultural o protecció de menors, sinó també les relatives al conjunt d'aspectes que són objecte de la vigilància i la tutela d'organismes com el CAC, com tot allò que fa referència al compliment de la legalitat, el respecte pel pluralisme, o la protecció de les llengües i les cultures minoritzades.

La possibilitat d'oferir serveis tradicionals, com ràdio o televisió, a través d'altres plataformes, com ara Internet, fa evident que aquestes noves plataformes també podrien dur a terme algun paper en el compliment de les obligacions imposades als serveis públics difosos de forma convencional. La convergència tecnològica pot permetre l'accés dels espectadors a moltes més fonts d'informació audiovisual. Sembla raonable pensar que les entitats de radiodifusió públiques tradicionals hauran de replantejar-se la seva funció en el nou entorn convergent. En aquestes condicions, qualsevol reglamentació del sector públic audiovisual ha de tenir en compte els problemes creixents de definició a l'hora de classificar els serveis. I probablement caldrà replantejar-se el model i els criteris de distinció entre allò considerat públic i allò altre considerat privat.

Algunes denúncies de la incertesa en matèria de reglamentació argumenten que les normes vigents i els organismes que les defensen van ser concebudes per a uns entorns estatals/nacionals, analògics i d'un sol mitjà o dos, mentre que els serveis digitals actuen des de la indiferència davant els sectors tradicionals i les fronteres geogràfiques, i poden oferir-se a través de diferents plataformes. La visió contrària també té arguments al seu favor. Segons aquesta perspectiva, la satisfacció d'interessos públics i el respecte als valors socials, culturals i ètics han de ser requerits a la in-

dústria independentment de la tecnologia que utilitzi per arribar al consumidor.

Si en algun aspecte Internet cobra un significat de servei públic per excel·lència és en l'ús que en poden fer la majoria d'administracions públiques aprofitant la Xarxa com a mitjà a través del qual arribar directament i ràpidament a l'usuari/ciudadà. Poques són les administracions públiques que no s'hagin sumat a l'ús de la Xarxa com a canal d'informació dels seus productes, serveis i dades, i com a canal de captació d'informació procedent dels seus ciutadans. En un futur immediat, amb ciutadans més permeables als hàbits informacionals, la Xarxa permetrà resoldre de manera més generalitzada qualsevol tramitació administrativa a través d'ella (pagar els impostos, votar o registrar-se), copsar les opinions, els gustos i les preferències (enquestes públiques, sondejos electorals, etcètera), o proveir-se de coneixement i formació (universitats i aules virtuals).

Com la majoria d'entitats de radiodifusió pública, la CCRTV encara no utilitza la Xarxa com un canal integral de comunicació sinó, sobretot, com un canal d'informació per als seus espectadors. El contingut que podríem anomenar públic de la Xarxa (l'emès per entitats públiques) constitueix un percentatge molt reduït del total i es troba en creixent desavantatge donat l'elevat creixement dels continguts privats o particulars. Exercir alguna mena de control sobre aquesta quantitat ingent de continguts que es publicita a través de la Xarxa és una tasca gairebé impossible, i no té gaire sentit si no es du a terme a nivell internacional.

L'autoregulació és l'eina invocada per fer front a una qüestió que sembla de difícil o impossible resolució per part de les autoritats públiques. Internet no és un ens aïllat, al marge de les lleis, però el fet és que les legislacions tenen unes fronteres físiques que no té la Xarxa.

Trobem operatives, generalment a nivell particular, algunes formes incipients de control dels continguts. L'autocensura o la censura selectiva, amb la inclusió de filtres en el proveïdor d'accés o per part de l'usuari final, són el procediment més estès, però cal veure quin serà el paper de la criptografia en un futur. Mentrestant, algunes opcions a mig camí són les consti-

tudes pels sistemes de classificació de continguts. Als Estats Units funcionen amb una certa eficàcia "classificadors" més o menys independents que atorguen a les pàgines Web una determinada qualificació que els consumidors poden identificar amb els seus filtres particulars i bloquejar-ne el seu propi accés.

La mundialització ha provocat innumbrables processos de concentració empresarial en totes les activitats relacionades amb la societat de la informació. Internet es vertebra com un espai i com un mercat globals i això obliga moltes empreses a tenir una dimensió global.

A l'Estat espanyol, l'escenari de la liberalització de les telecomunicacions ha estat incert i poc competitiu i ha alentit el ritme d'incorporació de la societat a la Xarxa. A Catalunya, la comunitat autònoma amb major nombre d'usuaris i amb una tradició emprenedora molt forta, el ritme de creació d'empreses de la nova economia ha estat molt elevat, però l'arribada de les grans operadores al sector ha modificat el panorama. Les operadores de telecomunicacions, tradicionalment focalitzades en les infraestructures, s'han introduït en tots els nivells del procés, engolint bona part dels serveis en funcionament en l'intent d'acumular usuaris ràpidament.

Això ha portat a un mercat fortament concentrat en unes poques marques que constitueixen holdings verticals i horitzontals alhora. La qüestió a plantejar-se és si aquests amplis processos de concentració a Internet amenacen o poden arribar a amenaçar la pluralitat i la diversitat de l'oferta de continguts que reben els ciutadans.

De l'accés universal al control de continguts.

El Consell de l'Audiovisual de Catalunya, com ja va assenyalar en la seva compareixença davant el Parlament (10 de novembre de 2000), considera imprescindible l'atribució al sistema públic de l'audiovisual de la responsabilitat de garantir l'accés universal a totes les modalitats de difusió i distribució de la informació i el coneixement per evitar que la societat catalana pugui patir una «fractura digital» que augmentaria les desigualtats i les discriminacions. Les mateixes raons aconsellen també assegurar la suficient presència de

continguts de caràcter públic a Internet. Continguts públics pel seu origen però, sobretot, per la seva qualitat, per la seva disponibilitat, per la seva adequació màxima als principis i valors bàsics i a la realització de les funcions que inspiren també la missió del servei públic de l'audiovisual convencional. Aquests elements són, sens dubte, indispensables per a la vertebració i la cohesió social i els poders públics no hi poden quedar al marge, malgrat la liberalització existent en el macro-sector de les telecomunicacions.

La convergència entre la informàtica, les telecomunicacions, les indústries culturals i els mitjans de comunicació han convertit aquest sector no solament en l'eix de la cultura contemporània, sinó també en l'escenari predominant de la política i la plataforma avançada de projecció de la nova economia. Les noves circumstàncies han convertit els mitjans audiovisuals en un sector estratègic com a:

- Sector punta de la nova economia informacional i del coneixement.
- Motor de desenvolupament industrial, d'innovació i de generació d'ocupació de qualitat (feines qualificades, creatives, de molt valor afegit i ben remunerades).
- Eix indispensable de la cohesió social i plataforma de construcció de referències culturals i d'identitats compartides.
- Infraestructura decisiva per a l'enfortiment i la projecció de la cultura catalana.
- Instrument principal de les polítiques socials que han de garantir un accés universal i igualitari a la informació, la formació i el coneixement.
- Escenari principal de la vida política i de realització de l'opinió pública.
- Clau de la consolidació d'una societat emparada per la democràcia i el pluralisme.

Aquesta importància dels vells i nous mitjans de comunicació audiovisual els converteix en un camp fonamental de la intervenció pública i peça bàsica, doncs, de les opcions estratègiques en les polítiques de desenvolupament econòmic, d'ensenyament i cultura, de participació democràtica i d'equilibri social. De la mateixa manera, les institucions públiques tenen contreta respecte d'aquests mitjans audiovisuals

una greu responsabilitat en la difusió de valors positius i en la satisfacció de demandes i objectius socials, que queden sovint al marge de la dinàmica del mercat, reduïda a la simple expectativa d'obtenció de beneficis econòmics.

El Parlament de Catalunya (Resolució 3/VI) va instar el Govern a prendre les mesures necessàries per difondre les noves tecnologies de la comunicació i la informació, perquè la ciutadania hi pogués tenir accés universal. I, en un sentit encara més concret, va acordar que la CCRTV hauria de disposar d'una estratègia específica en el camp d'Internet, amb els objectius, entre d'altres, de promoure l'ús de la xarxa amb continguts catalans i aconseguir una audiència fidel. Aquesta iniciativa s'ha de concretar amb la creació d'un gran portal a Internet per al món audiovisual i de la comunicació català, dins d'un pla estratègic impulsat amb empreses líders en el sector dels continguts.

Aquesta línia s'hauria de considerar, per tant, com una funció de servei públic dins el marc regulador més flexible que s'aplica en aquest sector de les telecomunicacions, però que no impedeix en cap cas el seu establiment. L'existència d'aquest portal de responsabilitat pública a Internet hauria de considerar-se, així, com una part més de la missió de servei públic encarregada a la CCRTV. Aquesta proposta encaixa, d'altra banda, dins el plantejament comunitari expressat en l'esmentat Llibre verd sobre la convergència (1997).

En la posició comunitària, malgrat l'actitud liberalitzadora de les telecomunicacions, queda clara la idea que sempre cal preservar uns objectius d'interès públic, els quals poden concretar-se en l'establiment d'obligacions de servei universal que garanteixin l'accés i la disponibilitat d'uns serveis mínims a càrrec dels operadors. Aquesta és, per tant, una opció que queda oberta i que pot exercir el legislador competent en matèria de telecomunicacions.

Però des d'una perspectiva de servei públic és tant o més important destacar el marge d'actuació de què disposen els mitjans públics, entre els quals es troba la CCRTV, quan la posició comunitària admet expressament que la convergència tecnològica ofereix a les entitats de radiodifusió públiques un ventall de possi-

bilitats ampli, tant pel que fa a activitats com a formes d'arribar als telespectadors, amb la conclusió cabdal que el marc regulador ha de permetre que aquelles entitats aprofitin aquestes noves oportunitats tecnològiques i Internet per portar a terme la seva missió de servei públic, amb l'únic límit del compliment dels requisits de transparència en l'aplicació dels recursos públics exigint pel principi de lliure competència.

No hi ha, doncs, cap obstacle per aprofundir en aquesta direcció que, en un futur immediat, haurà de comportar una reorientació i una ampliació important dels mitjans prestacionals actuals.

Regulació i autoregulació

Com hem vist anteriorment, les noves tecnologies de l'audiovisual, i especialment Internet, a diferència de la televisió convencional, permeten la difusió d'imatges i so dins un context globalitzat que pot produir diversos continguts des d'un lloc determinat i traslladar-los amb facilitat a qualsevol lloc del món. Internet se situa en un entorn desterritorialitzat que permet que continguts locals tinguin una difusió mundial.

Les facilitats d'accés a tot aquest potencial de dades, imatges i so ha posat sobre la taula un gran debat sobre la necessitat, o almenys la conveniència, de regular l'ús de la xarxa, especialment per tal de limitar o condicionar la difusió de continguts indesitjables, especialment de cara a la protecció de la joventut i la infància o d'altres valors relacionats amb la dignitat de la persona (continguts discriminatoris per raó de sexe o raça, incitadors a la xenofòbia i al racisme, etc.).

Les possibilitats d'establir alguna mena de regulació per protegir aquests valors és una qüestió que ha suscitat i suscita un gran debat. En contra de la seva existència, s'han donat diversos arguments. S'ha dit, en aquest sentit, que la regulació de continguts per via pública pot arribar a limitar indegudament l'accés a béns i serveis, la distribució dels quals per altres mitjans mai s'havia regulat en tota la història del constitucionalisme democràtic. També s'ha al·legat en la mateixa direcció la llibertat d'expressió i el risc de censura. Des d'una perspectiva tècnica, també es posa en relleu que un sistema de prohibicions o condicionants aplicat per l'Administració pública no es pot

traslladar mecànicament a la xarxa degut a la condició global que caracteritza el seu funcionament.

Tot i així, aquest debat no es pot tancar sense tenir en compte la perspectiva que presenten els drets i els principis constitucionals més elementals (també universalitzats en els tractats internacionals). Habitualment, en l'àmbit administratiu es produeixen regulacions sobre multitud de sectors que, en funció de l'interès general que expressen aquells drets i valors, legitimen la imposició d'obligacions o condicionen l'exercici d'altres drets. I per descomptat, aquest règim de protecció encara és més gran quan per via penal es tipifiquen conductes greument atemptatòries contra els principals valors individuals i socials.

La superació d'aquesta contradicció no és fàcil de resoldre per les circumstàncies en què es produeix, tot i que en els darrers temps s'observa una tendència favorable a la introducció d'algun tipus de regulació. D'una posició inicial defensora a ultrança de la impossibilitat de qualsevol mena d'intervenció, de la qual és exemple paradigmàtic l'anul·lació de la Communication Decency Act de 1996 pel Tribunal Suprem dels EUA per considerar-la contrària a la llibertat d'expressió i informació, s'ha passat a una posició més matisada en la qual es comença a parlar d'una certa capacitat d'intervenció basada en possibilitats noves i en mecanismes tècnics més selectius.

És significatiu, en aquest sentit, que els mateixos membres del Tribunal Suprem americà que van anul·lar aquella llei ho fessin per considerar que les mesures de limitació eren inconstitucionals per la seva desproporció i no pas per qüestionar per si mateixa l'existència de limitacions. Segons el Tribunal, la llei pot establir limitacions a la llibertat d'expressió per raons d'interès públic, sempre que siguin adequades i proporcionals a les finalitats perseguides, fet que no es donava en aquell cas.

El conflicte entre drets (llibertat d'expressió, informació i difusió versus altres drets com el de propietat intel·lectual, intimitat, honor, no-discriminació, protecció dels menors, etc.) s'accentua encara més amb les peculiaritats que presenten els nous mitjans de comunicació. Per aquesta raó no ha d'estranyar la prudència amb què s'ha abordat aquesta qüestió, tal i

com assenyala la Comissió Europea en la seva Comunicació sobre principis i directrius de la política comunitària en el sector audiovisual en l'era digital (COM (1999) 657, final.14.12.99) en considerar que l'eventual reglamentació de continguts audiovisuals «causarà problemes en un futur pròxim, per la qual cosa queda justificada una anàlisi més a fons.»

És difícil, doncs, abordar des d'una perspectiva general aquest fenomen, sobretot pel que fa a les possibilitats d'un tipus de reglamentació que permeti una intervenció administrativa en aquest àmbit, malgrat que es plantegi des d'una autoritat independent. Tot i així, és interessant comentar algunes opcions polítiques i tècniques al respecte, així com destacar algunes decisions judicials recents que estan obrint escaletxes importants en un discurs que molt sovint ha negat la possibilitat d'intervenir sobre la xarxa.

Una d'aquestes possibilitats és l'autoregulació per part dels operadors de serveis (acceptable use policies) que les mateixes instàncies europees volen promoció, sobretot en l'àmbit dels continguts nocius i il·lícits a Internet (Comunicació de la Comissió de 1996 i llibres verds sobre aquesta qüestió i sobre la protecció de menors i de la dignitat humana en els serveis audiovisuals i d'informació; recomanació del Consell de 1998 sobre la promoció de marcs nacionals destinats a aconseguir un nivell de protecció comparable i efectiu dels menors i de la dignitat humana; o les Conclusions del Consell de 1999 sobre el paper de l'autoregulació en els nous serveis de comunicacions). L'establiment de codis de conducta per la via de l'autoregulació adoptats i aplicats pels operadors també ha estat reconeguda pel Comitè Econòmic i Social en el seu Dictamen de 19 d'octubre de 2000, fent especial referència als interessos dels consumidors com a element determinant de la seva finalitat.

Recordem també, en aquest sentit, que el Llibre verd sobre la convergència (1997), després de considerar la necessitat de plantejar objectius d'interès general com ara la defensa de la intimitat, la protecció de dades o la protecció dels menors i de l'ordre públic, destaca la dificultat de fer complir les mesures de protecció atès que la convergència tecnològica i especialment Internet «qüestiona els plantejaments regula-

dors tradicionals, tot i que no invalida el principi que les normes volen protegir». Això reforça la proposta de pràctiques d'autoregulació atesa la inadequació de la via de la reglamentació formal derivada de la naturalesa global de la xarxa i les dificultats que els estats puguin exercir un control efectiu d'aquesta mena.

Tot i així, no s'hauria de descartar a priori una regulació formal en relació amb els continguts, especialment quan es constata la possibilitat d'establir mecanismes tècnics de control que, en el futur, encara seran més fàcils i segurs d'utilitzar. L'etiquetatge de continguts i serveis disponibles a Internet, o per altres vies audiovisuals, o les tecnologies de filtració i de bloqueig poden comportar un canvi d'orientació important que permeti un equilibri major entre els interessos en joc (dels operadors i servidors enfront dels usuaris).

En aquesta línia es pot apreciar un canvi de plantejament en les pròpies instàncies europees que es posa en relleu, per exemple, en el Dictamen esmentat del Consell Econòmic i Social quan, en relació amb la protecció dels menors, propugna mesures d'aquesta naturalesa més enllà de l'autoregulació. O, també, en la mateixa Comunicació de la Comissió sobre la política comunitària en el sector audiovisual en l'era digital, on s'apunta que, en el futur pròxim, les tecnologies de filtrat i bloqueig hauran de desenvolupar un paper més important en l'àmbit de la protecció de menors contra continguts audiovisuals perjudicials.

D'altra banda, recents decisions judicials qüestionen el marc aparentment il·limitat dels continguts o de la transmissió a Internet. Les decisions judicials a Alemanya i a França en relació amb les webs amb contingut racista i xenòfob mostren, especialment en el segon cas, com pot haver-hi compatibilitat entre xarxa global i filtres locals. Una altra decisió important ha estat la decisió de la justícia nord-americana sobre la protecció dels drets d'autor en l'afer Napster. Segons els jutges, els drets d'autor són igualment vàlids en el ciberespai i per això es justifica una mesura de prohibició contra un servei a Internet que els desconeix.

Finalment, també cal assenyalar en aquesta mateixa direcció el projecte de tractat sobre cibercriminalitat que està preparant el Consell d'Europa. Malgrat les

crítiques d'empreses i de col·lectius de defensa de les llibertats civils, el Consell manté el criteri que cal establir algun tipus de regulació mínima davant la delinqüència a Internet i es planteja actuar mitjançant instruments com l'obligació de conservació de dades utilitzables com a proves o l'establiment d'unes regles comunes sobre la intervenció de comunicacions privades amb ordre judicial prèvia. En definitiva, es tracta de preveure mesures sobre infraccions contra la confidencialitat i la privacitat, els actes fraudulents, els continguts il·legals com el racisme o la pornografia infantil, o les infraccions de la propietat intel·lectual.

Sembla, doncs, que, almenys en el terreny penal, s'estan obrint una sèrie de possibilitats de control que fa ben poc temps semblaven dubtoses i que també obren una via de control local respecte d'un marc mundial-global.

No obstant això, subsisteix un gran interrogant quant a la possibilitat de control dins un marc regulador de caràcter administratiu i sota l'actuació d'una autoritat que, malgrat ser independent, no és pròpiament judicial. Més enllà dels inconvenients tècnics, en contra d'aquesta línia sempre s'argumentarà en base a la llibertat d'expressió i el principi de mínima intervenció. Però, en canvi, també es podria explorar l'existència d'un marc regulador i de control orientat a la defensa d'uns altres drets i principis, els drets fonamentals del ciutadà, especialment quan aquests poden ser protegits en d'altres mitjans audiovisuals més convencionals, i sempre que aquest marc regulador respectés un equilibri i proporcionalitat dins el conflicte d'interessos.

7 La nova llei de l'audiovisual com a marc normatiu general

Tal com s'ha anat apuntant al llarg d'aquest estudi, els serveis de radiodifusió de televisió han sofert una gran evolució des de l'any 1980 en què es va regular l'Estatuto de la Radio y la Televisión.

D'una banda, el concepte de servei públic de televisió ja no es pot sostenir en el suport físic de la difusió, més encara quan una part d'aquests serveis (la difu-

sió de televisió per satèl·lit) ha deixat de tenir caràcter de servei públic des de l'any 1995. De l'altra, les normes sobre competència en el sector de les telecomunicacions han donat un major protagonisme al mercat amb un increment important de la presència del capital privat en la prestació de serveis de radiodifusió de televisió.

En aquest nou context, els continguts esdevenen un factor decisiu per assolir el més alt nombre possible d'un tipus determinat de consumidors. Uns consumidors que –a través de la publicitat que reben, de l'abonament que paguen, o fins i tot, per combinacions d'ambdós sistemes, i també a través de les subvencions que financen l'oferta pública– generen els ingressos que asseguren el negoci de l'audiovisual.

Ens trobem, doncs, davant un sector enormement canviant en la seva configuració, que s'ha convertit en plataforma de nous negocis i, per tant, molt atractiu per a les inversions privades. Un fenomen que cal contemplar, però, tant des de la perspectiva de l'anomenat interès general, com des de la defensa del pluralisme i del respecte per la dignitat humana, i sobre el qual cal realitzar el control públic necessari per a evitar transgressions de la normativa vigent.

Els canvis exposats han de tenir un reflex en el marc normatiu. Per tal de delimitar la funció del legislador i els continguts de la futura regulació s'han de tenir en compte les qüestions següents:

- Redefinir l'activitat de radiodifusió sonora i de televisió. Amb la implantació de la tecnologia digital s'han multiplicat els serveis i les possibles combinacions entre ells, amb la creació de nous serveis i noves formes d'activitat empresarial, així com també la creació de noves formes de relació dels ciutadans i de les empreses en la societat de la informació. En conseqüència, l'àmbit a considerar ha superat amb escreix l'estricta servei de radiodifusió sonora i de televisió i s'ha de prendre com a referència el fenomen audiovisual sencer prescindint del suport de difusió o de la tecnologia emprada.
- Regular de diferent manera serveis fonamentalment similars o prestats sobre el mateix suport. L'ampliació de l'activitat que s'ha exposat en el paràgraf anterior no pot amagar les dificultats que es deriven del fet

que és possible prestar serveis diferents a través de la mateixa xarxa o de la mateixa plataforma de serveis. Però això no converteix aquests serveis en equivalents ni permet traspasar els objectius d'interès públic que inspiren una reglamentació automàticament d'un servei a un altre. Caldrà, per tant, aplicar altres principis (proporcionalitat, no discriminació, llibertat de circulació de productes i serveis, lliure competència, etc.) que complementin i equilibrin la regulació, d'acord amb la finalitat perseguida.

- Contemplar els fenòmens de la globalització i la localització. L'evolució tecnològica fa necessari establir un marc jurídic comú a telecomunicacions, Internet i televisió, és a dir, un marc global comú a totes les comunicacions. L'extraterritorialitat en la prestació dels serveis accentua aquest element de globalitat. No obstant això, globalització i localització s'han d'equilibrar. La localització ha de coadjuvar a subratllar la diversitat i a projectar la pròpia identitat a través de la dimensió cultural i educativa dels mitjans de comunicació.

- Evolucionar cap a nous escenaris tecnològics. Una característica de l'actual regulació és la seva transitorietat. La transició entre una etapa de recursos escassos i una etapa en què la capacitat de les xarxes per transmetre continguts i serveis a través de les diferents plataformes sembla cada vegada menys limitada requereix una regulació flexible i amb capacitat d'adaptació.

- Redefinir el paper que correspon al gestor públic davant el privat, en el marc de la lliure competència. La regulació no pot ser la mateixa per a uns i altres. En la mesura que les normes existents hagin tingut en compte el caràcter públic de determinades infraestructures (qualificació com a béns de domini públic), caldrà redefinir els límits entre activitat pública i privada. En aquest sentit, es fa necessari tractar de forma diferent la infraestructura i l'activitat, i la gestió pública o privada d'aquesta.

- Configurar l'interès públic en què es fonamenta la intervenció pública. La intervenció pública, per tant, s'ha de definir amb independència del titular o del gestor de l'activitat, a partir de la noció de l'interès general com a finalitat última i comuna a tota acció

pública. La intensitat de la intervenció s'haurà de graduar en funció de la configuració del servei com a públic i de la naturalesa del gestor o operador.

A partir d'aquests elements, i deixant de banda els aspectes econòmics de l'activitat (accés als mitjans, polítiques de preus, atorgament de l'espectre de freqüències, normes tècniques, etc.), la principal funció del legislador serà, per tant, la identificació de l'interès general que justifica la intervenció reguladora dels poders públics i que radica en els següents elements: els valors, principis i béns jurídics a protegir en relació amb els continguts de l'activitat, el dret a la intimitat i els drets de l'audiència.

La funció reguladora dels poders públics en definir l'interès general s'ha de completar tot establint les funcions que es reserven al poder públic per garantir-ne i assegurar-ne el compliment, establint els elements que legitimen el manteniment d'una ràdio, d'una televisió i d'uns serveis on-line públics i regulant les organitzacions de gestió i de control que asseguren i garanteixen la continuïtat del servei en els termes establerts.

El punt de partida: els valors, els principis i els drets constitucionals

La necessària adequació del concepte de servei públic aplicat als serveis audiovisuals no pot oblidar que hi ha uns valors, principis i drets constitucionals que han de ser protegits i respectats per tots els operadors, tant públics com privats. En altres termes, com ja s'ha indicat, la indústria dels mitjans de comunicació és portadora, en ella mateixa, de valors socials, culturals i ètics amb independència de la tecnologia emprada per arribar als espectadors. En conseqüència, cal considerar separatament la regulació de les condicions econòmiques en què es presta el servei (lliure competència, concentració, ajudes i finançament, etc.), de la regulació de la prestació dels serveis audiovisuals que ha de posar l'accent en la qualitat i els continguts de la programació.

Com a punt de partida, ja l'article 4 de l'Estatuto de la radio y la televisión, enuncia que la radiodifusió i la televisió configurades com a servei públic han de ser un vehicle essencial d'informació i participació políti-

ca dels ciutadans, de formació de l'opinió pública, de cooperació amb el sistema educatiu, de difusió de la cultura espanyola i de les seves nacionalitats i regions, i també han de servir com a instruments per fer reals i efectives la llibertat i la igualtat, amb especial atenció a la protecció dels marginats i a la no discriminació de la dona.

D'aquests principis, aplicats a un servei de titularitat i gestió pública, convé distingir entre funcions i finalitats a complir pels operadors.

Entre les funcions destaquen:

- Ser un instrument de participació pública
- Ser un instrument d'informació
- Ser un instrument de formació d'opinió
- Ser un vehicle per a la llibertat d'expressió i com a finalitats a complir:
 - Cooperar amb el sistema educatiu
 - Difondre les cultures espanyoles tenint present la seva diversitat
 - Complir una funció de cohesió social i territorial
 - Contribuir a la no-discriminació i realitzar polítiques de discriminació positiva a favor de determinats col·lectius

L'Estatuto de la radio y la televisión continua assenyalant els grans principis en què s'ha d'inspirar l'activitat dels mitjans de comunicació de titularitat pública: objectivitat, veracitat i imparcialitat de les informacions, el respecte al pluralisme polític, religiós, social, cultural i lingüístic, el respecte al dret a l'honor i a la intimitat, la protecció de la joventut i de la infància, etc.

Les anteriors funcions, finalitats i principis continuen sent vàlids per a la definició de l'interès general en aquest sector. En termes generals, es poden agrupar els principis exposats a l'entorn de dues grans funcions: una funció democràtica i una funció cultural i educativa.

La **funció democràtica** dels serveis audiovisuals està definida, bàsicament, per la garantia i el respecte dels drets i les llibertats fonamentals, però més especialment per aquells drets i llibertats vinculats amb la comunicació i la informació de l'article 20 de la Constitució: el dret a rebre i comunicar informació veraç; la llibertat d'expressió i d'opinió, i el dret a crear mitjans de comunicació.

L'exercici d'aquests drets, a més, té un límit regulat per la pròpia Constitució de 1978: el respecte als restants drets fonamentals i, més concretament, el dret a l'honor, a la intimitat, a la pròpia imatge i a la protecció de la joventut i de la infància.

La regulació d'aquesta funció democràtica, per tant, amb els límits assenyalats s'ha de referir a tota l'activitat audiovisual, amb independència de qualsevol consideració sobre titularitat i gestió, i ha d'incloure dos aspectes de gran importància: uns principis generals sobre programació, publicitat i patrocini, d'una banda, i un catàleg de drets de l'audiència, amb especial referència a la joventut i a la infància, de l'altra.

Estretament vinculat amb aquesta funció, s'ha de tenir present el principi del pluralisme i la llibertat d'expressió i d'opinió. Complementant la regulació de la funció democràtica, els poders públics han de garantir la diversitat i el pluralisme informatiu o pluralisme intern. En aquesta línia, la intervenció pública s'hauria de centrar en establir unes regles generals amb la finalitat exposada i en assumir, a través dels seus propis operadors, una funció d'equilibri, de cohesió i de garantia al servei dels col·lectius socials marginats o desprotegits.

L'objectivitat, la independència, la neutralitat i la veracitat de la informació formen part del dret a rebre i a comunicar informació, i han de ser principis respectats per tots els operadors. Tot i que es pot objectar que seran l'audiència i el propi mercat els que determinaran en quin grau els compleixen i quin grau de confiança els mereixen, també és cert que els poders públics els han d'aplicar amb rigorositat pel que fa als mitjans dependents i els han de poder exigir a la resta d'operadors per tal de protegir adequadament els drets dels ciutadans.

Com a límit a la funció democràtica, caldria preveure un catàleg de drets de l'audiència, que garanteixi i protegeixi adequadament els drets dels espectadors i, en especial, el dret a la intimitat i la protecció de dades personals, així com dels col·lectius més vulnerables (joves i infants).

La **funció cultural i educativa** ha estat subratllada per la normativa europea, a través de la imposició de quotes, que representen el reconeixement al paper de

l'audiovisual, especialment de la televisió, com a vehicle cultural i educatiu.

Des de la perspectiva cultural i educativa, els serveis audiovisuals són un instrument de foment de l'art i de la cultura i d'aproximació als ciutadans d'aquestes disciplines, i faciliten la divulgació del coneixement (incloent-hi les ciències i la tecnologia). La radiodifusió de televisió també actua com a vehicle de transmissió de la diversitat cultural i lingüística, com a instrument de coneixement i difusió de les minories culturals i lingüístiques i com a eina d'integració i de cohesió social.

En conseqüència, tant la funció democràtica com la cultural i l'educativa permeten identificar un interès públic present en els serveis audiovisuals i justifiquen la regulació d'un marc normatiu comú per als operadors públics i privats, que podria eventualment emparar la formulació de polítiques de discriminació positiva.

Necessitat de reformular la noció de servei públic en funció de la titularitat i de la forma de gestió dels diferents mitjans

Identificades les dues funcions fonamentals (democràtica i cultural) a l'entorn de les quals es configura l'interès públic i la necessitat d'una regulació per a tots els operadors que la garanteixi, ens centrarem en la noció de servei públic i en la distinció entre els drets i els deures que es poden exigir en funció de la titularitat pública del servei i de la forma de gestió del mitjà.

Com ja s'ha apuntat, el fet que una part dels serveis de radiodifusió de televisió hagin perdut el caràcter de servei públic en el nostre ordenament jurídic (la televisió per satèl·lit) i el manteniment d'organitzacions de caràcter públic com a gestores directes d'aquest tipus de servei comporta la necessitat de definir la missió de servei públic que correspon a aquests gestors i que legitima la seva existència davant els gestors privats.

L'aplicació efectiva als operadors públics o privats de les funcions definides no es pot fer amb el mateix grau d'exigència; mentre que per als primers han de constituir el seu principal nucli d'atenció, per als segons, la defensa de la llibertat d'expressió i d'opinió pot constituir un objectiu prioritari, que coexisteix

amb la finalitat mercantil lícita en tota activitat empresarial. El grau de respecte d'aquests principis en les programacions i els continguts dels serveis audiovisuals de gestió privada es pot condicionar amb mesures que garanteixin els drets de l'audiència i, en especial, dels joves i infants. En relació amb la finalitat mercantil, el finançament públic esdevé un element diferencial a tenir en compte a l'hora de configurar l'interès públic i la missió de les televisions públiques.

En l'àmbit de la Unió Europea s'ha fet un esforç important per distingir entre el marc general d'aplicació a tots els operadors i la missió concreta que correspon a les televisions públiques.

Amb caràcter general, les obligacions de servei universal que s'imposen als operadors de telecomunicacions garanteixen la disponibilitat universal dels serveis a un preu assequible, mentre que la missió de servei públic de les entitats de radiodifusió ha d'anar més enllà, ja que estableix condicions relatives al contingut dels serveis prestats.

Entre els principis aplicables a televisions públiques i privades, la normativa comunitària assenyala el respecte als drets humans, però també el foment i la protecció de la producció audiovisual europea a través de l'establiment de quotes. Per a la radiodifusió pública, es reforça aquesta funció cultural. Així, la missió de servei públic confiada a determinades entitats de radiodifusió està reconeguda com a missió cultural d'importància pel Tractat d'Amsterdam, i les organitzacions que tenen aquestes responsabilitats estan habilitades per rebre fons públics.

A la vista de les disposicions comunitàries, la definició de la missió de servei públic de les televisions públiques ha de partir de les funcions comunes abans exposades, així com del catàleg de funcions formulat en el capítol V.

Anteriorment, ja ens hem referit a la identificació de la missió de servei públic en relació amb el mitjà de ràdio i televisió públics a Catalunya (CCRTV). Ara convé recordar, però, amb caràcter general, el seu principal contingut en relació amb tots els mitjans públics, molt especialment aquells d'àmbit local o comarcal.

En primer lloc, cal aprofundir en la funció democràtica: les ràdios i les televisions públiques no només

han d'estar al servei dels drets i les llibertats fonamentals i les han de respectar, sinó que aquest ha de ser un objectiu bàsic de la seva programació i l'han de garantir. En conseqüència, han d'oferir una programació inspirada en els principis de pluralisme i objectivitat.

En segon lloc, tenint present la dimensió cultural que abans s'ha apuntat, han de ser un instrument dels poders públics per reflectir la diversitat cultural i lingüística. En coherència, a més, amb aquesta funció cultural i educativa, la qualitat ha de ser un principi inherent a la programació de les ràdios i de les televisions públiques.

En connexió amb la dimensió cultural, la ràdio i la televisió públiques, així com la presència pública a la xarxa, han de complir una funció d'equilibri i cohesió des del punt de vista cultural, però també social i territorial. Les diferents cultures i llengües, però també tots els col·lectius socials, han de trobar un espai en la ràdio i la televisió públiques, especialment, aquells col·lectius als quals els és més difícil tenir accés als mitjans de comunicació. La connectivitat ha de servir per facilitar la proximitat i la interrelació entre ciutadans i entre diferents parts del territori.

En aquest àmbit cal situar el principi del pluralisme extern com a complementari del pluralisme intern, consubstancial amb el dret a la informació. El pluralisme extern és concebut com l'acció de possibilitar la pluralitat d'emissors. Sens perjudici de la necessitat de donar accés als col·lectius o grups socials, culturals o lingüístics minoritaris o desafavorits als mitjans de comunicació. Fomentar i garantir aquest accés de les minories han de ser objectius bàsics a complir pels operadors públics audiovisuals.

Per a complir aquestes funcions, dos elements són de gran importància: la garantia de la universalitat del servei, vinculada amb el principi d'igualtat, i la gratuïtat del servei, que justifica la destinació de fons públics al seu manteniment.

Des de la perspectiva de la competitivitat, cal examinar fins a quin punt una televisió pública que compleixi les funcions abans indicades pot competir en el mercat amb una televisió privada comercial. O, dit d'una altra manera, les televisions públiques han de

ser necessàriament minoritàries i subsidiàries o també poden tenir l'afany d'arribar a un públic majoritari sense deixar de complir els seus objectius i funcions? Les televisions públiques poden disposar de canals generalistes i de canals temàtics per tal de combinar les dues opcions assenyalades. Els canals generalistes, però, en la mesura que s'adrecin al públic en general i tinguin per objectiu satisfer els seus interessos, han de tenir en compte l'heterogeneïtat de l'audiència i l'existència de diversos col·lectius destinataris, i poden oferir una programació adreçada a la diversitat. En canvi, les televisions privades poden oferir una programació més homogènia o menys variada, adreçada al màxim nombre possible d'espectadors.

La possibilitat de disposar de canals temàtics, a més, incrementa les possibilitats de la televisió pública com a instrument al servei de la pluralitat, la divulgació, la interculturalitat o l'oferta més minoritària, i esdevé un element complementari imprescindible a l'existència de canals generalistes.

Integrat en la finalitat cultural, cal insistir en el principi de la qualitat en la programació. En la televisió privada pot ser més fàcilment relativitzable aquesta qüestió, però en canvi és exigible en la televisió pública, que no persegueix una finalitat lucrativa.

El principi de la qualitat ha d'anar vinculat, d'una banda, als continguts: la televisió pública ha de tenir per missió la recerca de formes innovadores, l'experimentació en els diferents camps de la ciències, l'art i la tecnologia, o fins i tot, l'experimentació amb l'audiència de nous productes per conèixer els seus interessos i poder-los satisfer. D'altra banda, un aspecte quantitatiu: la publicitat. La interrupció de la programació per publicitat incideix directament en la qualitat i perjudica el dret de l'espectador a gaudir d'una creació audiovisual sense interrupcions. Per aquest motiu, és exigible un tractament diferenciat entre televisions públiques i privades en aquesta matèria: les públiques haurien d'assumir restriccions respecte a les condicions establertes amb caràcter general per les normes comunitàries.

Cal esmentar una altra funció vinculada amb la funció cultural des de la perspectiva de la indústria o empresa: la televisió pública ha d'impulsar una producció

audiovisual pròpia que potenciï la dimensió nacional. En l'àmbit comunitari s'ha remarcat la importància d'aquesta funció, tot assenyalant que les indústries de continguts creen valor afegit, pel fet d'aprofitar i interconnectar la diversitat cultural europea.

La diversitat lingüística i cultural en l'àmbit europeu ha de ser objecte de consideració especial per part d'aquestes indústries, i la Unió Europea ha de fomentar les iniciatives que facilitin l'accés a la informació digital en les llengües dels estats membres actuals i dels països candidats a l'adhesió. La dimensió lingüística i cultural, per tant, és mereixedora de protecció i ha de tenir un espai propi dins les televisions públiques. D'aquesta manera, també es justifica la política d'imposició de quotes de producció que es deriva de les normes europees i que es complementa amb mesures de foment.

La llei de l'audiovisual: abast i contingut

És palesa la necessitat d'una llei de l'audiovisual que inclogui tots els fenòmens als quals s'ha anat fent referència: la difusió de so, veu, dades i imatges per qualsevol mitjà tècnic (ones terrestres, cable, satèl·lit, plataformes digitals o xarxa Internet), amb independència del titular o del gestor del servei; sense oblidar, però, la missió específica de les ràdios i de les televisions públiques i les diferents funcions dels poders públics, que s'hauran d'exercir a través de les organitzacions corresponents.

Cal reconèixer, també, el paper fonamental que els operadors de televisió juguen en la forta expansió que està experimentant el sector de la producció audiovisual, fins al punt que es pot afirmar que són ja el principal motor econòmic de la indústria audiovisual. No només, com és obvi, pel que fa als productes televisius; sinó també i cada vegada més, pel que fa a aquelles empreses que produeixen principalment producte per a les sales de cinema; perquè les pel·lícules reben un important finançament a través de les compres que permeten les successives modalitats de la televisió, com el pay per view, les plataformes d'abonament, les emissions en obert i els canals temàtics de revisió d'obres clàssiques, culturals o d'autor. Segons dades de l'Academia de las Artes y las Ciencias Cinemato-

gráficas de España, actualment, el 45% del finançament de les pel·lícules procedeix ja de les televisions, mentre segons un informe de la DGX (Direcció de política audiovisual, cultura i esports) de la Comissió de la Unió Europea només un 6,3% prové de les sales de cinema.

Fins i tot, amb una llei de l'audiovisual que no englobi tot el sector, ni inclogui íntegrament la producció de obres cinematogràfiques i la seva distribució i exhibició, les empreses de postproducció, publicitat, doblatge i els diversos col·lectius professionals que hi intervenen, com productors, directors, actors i tècnics, sinó que opti per una legislació limitada als mitjans audiovisuals, caldrà contemplar en el seu articulat la relació amb les empreses de producció de pel·lícules i el seu entorn, donada la seva notòria dependència de les inversions dels operadors de televisió.

En qualsevol cas, l'àmbit fonamental d'aplicació de la llei vindrà determinat per l'exercici d'activitat audiovisual i radiofònica, per qualsevol mitjà tècnic de difusió, prestat directament per operadors públics o privats que estiguin establerts a Catalunya o bé que hagin obtingut un títol habilitant de l'Administració pública autonòmica.

Un aspecte especialment complex és el de determinar la capacitat de regulació i d'intervenció des de la perspectiva dels poders territorials (Parlament, CAC) quan aquests s'enfronten amb espais audiovisuals de naturalesa i abast diferents, que difícilment s'ajusten al criteri territorial en què es basa la distribució de competències. La desterritorialització que es produeix en l'àmbit audiovisual hauria de flexibilitzar el criteri rígid d'interpretació i afavorir la utilització de noves fórmules que facilitin la intervenció de les autoritats catalanes.

L'interès general i els principis de la programació La llibertat d'emissió i de recepció d'emissions televisives i de l'exercici d'activitat audiovisual ha de ser respectat i garantit pels poders públics, com a objecte principal de la llei. Però aquesta llibertat s'ha d'exercir d'acord amb l'interès general, que ha de consistir en el respecte, per part de tots els operadors, als drets i les llibertats fonamentals proclamats per la

Constitució i, més específicament, en el respecte als drets i les llibertats directament relacionades amb l'activitat audiovisual: la informació, la comunicació i el dret a l'honor, a la intimitat i a la pròpia imatge.

Per tant, s'han d'establir uns principis generals de programació, aplicables tant als operadors públics com privats. Entre aquests principis, cal esmentar:

- El respecte als valors i principis proclamats per la Constitució espanyola i per l'Estatut d'Autonomia de Catalunya
- El respecte a les institucions i als signes d'identitat col·lectiva
- El respecte al pluralisme i a la diversitat
- El respecte al dret a la informació en els termes que estableixi la llei
- El respecte a la joventut i als infants en els termes previstos per la legislació vigent
- El respecte al principi d'igualtat

Els principis de la regulació

Per tal de garantir el compliment del fi d'interès general present en l'activitat audiovisual, els poders públics han d'exercir una funció de regulació, d'intervenció i de garantia amb el següent contingut:

- Garantir la prestació del servei amb caràcter universal, a través d'operadors públics, d'acord amb la missió específica que s'assenyali per a aquests, juntament amb operadors privats
- Garantir el pluralisme social i polític en l'accés als mitjans de comunicació audiovisual, a la vegada que el pluralisme extern, a través de la pluralitat dels operadors públics i privats
- Respectar el principi de la lliure competència entre els operadors i fer complir aquest principi als operadors privats, exercint el control sobre la titularitat dels mitjans, establint normes per a evitar la concentració d'empreses i garantint el compliment dels principis de transparència, publicitat i lliure concurrència en l'atorgament de llicències i autoritzacions
- Garantir i regular la participació dels ciutadans a través dels mitjans audiovisuals
- Complir una funció d'equilibri territorial, social i cultural, principalment a través dels mitjans de gestió pública

- Respectar el dret a la llibertat d'expressió, a la lliure emissió i recepció de televisió, amb el límit dels drets de l'audiència. En relació amb aquest punt, caldrà tenir en compte que la funció d'intervenció i control en relació amb els operadors privats s'haurà d'encomanar a un organisme independent i que la intervenció pública es pot limitar a la imposició de l'ús de sistemes de peatge per visió, filtres o codis per a determinats continguts de programació

- Regular la publicitat en els mitjans audiovisuals, tant des del punt de vista del contingut com de la freqüència d'emissió, que tingui en compte els drets de l'audiència i una programació de qualitat, així com el mecenatge, el patrocini i la televenda

- Establir un sistema de finançament que garanteixi la lliure competència entre els operadors i asseguri el compliment de la missió dels operadors públics

- Adoptar mesures de foment i regular les quotes reservades a producció audiovisual pròpia

En el marc general establert, el manteniment d'un sistema públic de ràdio, televisió i de la comunicació en xarxa, gestionat per operadors públics, ha de tenir per objectiu la missió específica a què fan referència les funcions descrites en el capítol V d'aquest estudi.

Els drets de l'audiència

Un dels apartats fonamentals de la llei de l'audiovisual ha de ser el relatiu als drets de l'audiència. No seria possible donar compliment als objectius d'interès general ni realitzar la missió dels operadors públics sense l'establiment d'un catàleg de drets de l'audiència (carta dels drets de l'espectador i l'oient), que tots els operadors han de respectar i garantir. Cal distingir els drets individuals, com el dret a la llibertat d'expressió o la llibertat d'informació, dels drets col·lectius, com els de caràcter cultural i lingüístic, social o de promoció de la igualtat.

a) El dret a la informació

El dret primordial de tots els espectadors és el dret a la informació en els termes que preveu l'article 20 ce: dret a rebre i comunicar informació veraç. La informació s'ha d'oferir sota criteris d'objectivitat, independència i imparcialitat. Això no impedeix la llibertat

d'expressió o d'opinió, però, tot i les dificultats de fons que comporten, requereix distingir ambdues activitats: la informativa i la d'opinió, de manera que l'espectador pugui apreciar quina d'elles se li està oferint en cada moment.

Com a part del dret a la informació, l'espectador té dret a conèixer la programació amb temps suficient, per poder garantir el seu dret a elegir la programació més adient als seus interessos i afeccions.

Finalment, i en la mesura que la tecnologia ho permeti, es pot reconèixer a l'espectador el dret a interactuar amb la informació i amb els continguts, a expressar les seves opinions i queixes, i a manifestar els seus interessos. Així mateix, per garantir el dret a la informació, és convenient que es pugui adreçar a un organisme de control que vetlli per la defensa dels seus drets i interessos.

b) La protecció de la joventut i dels infants

L'activitat audiovisual ha de respectar els drets dels joves i els infants d'acord amb el que estableixin les lleis i, en aquest sentit, ha tenir especial cura en matèria de publicitat, tant en el contingut de la publicitat com en la quantitat. Alguns dels límits en matèria de publicitat a tenir en compte són: evitar l'emissió de publicitat que pugui perjudicar moralment o físicament els menors, de manera que no se'ls inciti al consum de determinats productes o serveis aprofitant llur credulitat o inexperiència; no presentar els menors en situacions de risc o perill per a la integritat física ni explotar l'especial confiança que puguin tenir en llurs pares, professors o altres professionals, per induir-los a conductes que posin en perill el seu desenvolupament físic, mental o moral.

La programació destinada a aquest públic ha de ser respectuosa amb els drets humans i ha de fomentar valors com la igualtat, el pluralisme i el respecte a la diversitat, evitant, en canvi, els continguts discriminatoris o de foment de l'odi o la violència. Les emissions de televisió que continguin escenes que puguin perjudicar el seu desenvolupament físic, mental o moral han de tenir un horari limitat i han de ser objecte d'avís per tal que els pares i tutors puguin adoptar les mesures que considerin adients per a la protecció dels joves i in-

fants. Es poden imposar mesures de codificació o filtratge per tal de garantir els drets d'aquest col·lectiu.

L'emissió de pel·lícules cinematogràfiques ha de fer constar la qualificació que aquestes hagin obtingut d'acord amb la normativa vigent. Aquesta qualificació pot ser completada pels operadors.

c) Els drets culturals i lingüístics

La regulació de l'activitat audiovisual ha de tenir en compte la diversitat cultural i lingüística i ha de fomentar el coneixement i la divulgació de les minories. Els drets culturals i lingüístics, en la seva dimensió col·lectiva, han de ser objecte d'interès i de protecció especial per les ràdios, les televisions i els mitjans en xarxa de caràcter públic.

En aquesta línia, els poders públics han de poder adoptar mesures de foment i de protecció dels productes audiovisuals que tinguin aquestes finalitats, així com l'experimentació artística i estètica, la divulgació científica i tecnològica o la recerca.

En el cas de Catalunya, els objectius de la Llei de política lingüística i la protecció d'una llengua minoritzada com la catalana justifiquen l'existència de mitjans audiovisuals gestionats directament per l'Administració autonòmica.

d) La protecció de la intimitat i la dignitat de la persona

Molt sovint i de forma reiterada alguns mitjans de comunicació, especialment els televisius, no utilitzen criteris selectius a l'hora d'oferir imatges que, si bé formen part de la informació d'actualitat, mostren situacions personals especialment sensibles des de la perspectiva dels drets reconeguts a l'article 18.1 de la Constitució (a la intimitat personal i familiar, i a la pròpia imatge).

Això és especialment rellevant en el tractament informatiu de les tragèdies personals o en fets relatius a la mera imputació de delictes (accidents, atemptats, defuncions, presumpció d'innocència, etc).

Tot i que en aquest camp seria desitjable que els mateixos mitjans s'imposessin autoregulacions o codis deontològics, no s'hauria de descartar l'establiment de condicionants legals sempre que fossin compatibles amb la llibertat d'expressió i d'informació. Cal

consignar al respecte el document de febrer de 2001 del Consell de l'Audiovisual de Catalunya Recomanacions sobre el tractament informatiu de les tragèdies personals que va ser objecte d'una acollida molt favorable per part dels mitjans.

Publicitat, televenda i patrocini

Tant els principis enumerats com l'interès general i la missió de servei públic requereixen la regulació de la publicitat (que afecta tant el dret a la informació i a la llibertat d'expressió, com els drets culturals i els drets dels infants i dels joves), la televenda, com a activitat diferent de l'anterior, i el patrocini, amb l'establiment de restriccions pel que fa a determinats productes (begudes alcohòliques, cigarretes, etc.), pels límits derivats de la protecció dels drets de l'audiència. Complementàriament, convé tenir en compte les possibilitats del mecenatge especialment com a alternativa a la publicitat convencional en els mitjans públics.

En relació amb aquest punt, cal tenir en compte que la Generalitat de Catalunya té competència exclusiva en matèria de publicitat, sens perjudici de la regulació estatal per a sectors i mitjans específics. La Llei estatal 22/1999, de 7 de juny, conté normes sobre publicitat, televenda i patrocini en l'exercici d'activitat de radiodifusió televisiva, que són transposició de directives comunitàries sobre aquesta matèria.

La definició de publicitat per televisió que conté la llei estatal és la següent: qualsevol forma de missatge televisat emès mitjançant contraprestació i per encàrrec d'una persona física o jurídica pública o privada, en relació amb una activitat comercial, industrial, artesanal o professional, amb l'objectiu de promoure la contractació de béns mobles o immobles o de serveis de qualsevol tipus. Aquesta definició serveix, en la seva formulació genèrica, per als altres mitjans i canals audiovisuals.

Els missatges d'autopromoció dels operadors de televisió tenen la consideració de publicitat. Igualment, els missatges emesos per compte de tercers per promoure determinades actituds o comportaments entre els espectadors. Caldrà tenir en compte també, doncs, la publicitat institucional –recentment objecte de regulamentació a Catalunya– en aquesta regulació. Les

formes de publicitat també estan regulades per llei estatal, a la qual caldrà fer referència.

La regulació de la publicitat s'ha de referir a dues perspectives diferents: el contingut i la freqüència d'emissió. Des del punt de vista del contingut, caldrà tenir en compte les normes estatals que regulen la publicitat il·lícita i que es podran complementar amb altres: la publicitat que inciti a comportaments nocius per a la salut o la seguretat humana, que atempti contra la dignitat de les persones o la seva discriminació, que inciti a la violència o a comportaments antisocials o a conductes tipificades com a delictives pel codi penal, o bé fomenti l'abús, la imprudència o la negligència en l'espectador. Per raons òbvies, aquestes restriccions han de ser majors quan es tracti de publicitat especialment adreçada al públic infantil o jove en funció de la seva més gran vulnerabilitat.

Pel que fa a la freqüència d'emissió de la publicitat, la normativa comunitària ja imposa unes restriccions. Les quotes actuals es poden mantenir en relació amb els operadors privats, tenint en compte la finalitat mercantil de la seva activitat, però en relació amb els operadors públics entenem que caldria imposar una legislació més estricta, en el sentit d'incloure més limitacions al temps de publicitat i garantir l'emissió de determinats programes sense interrupcions. Aquestes restriccions, a més, contribueixen a completar la justificació del finançament amb càrrec a fons públics.

Tant en aquesta matèria com en relació amb el respecte a l'interès general i als drets de l'audiència es podria fomentar l'aprovació de protocols d'autoregulació per part dels mitjans i dels professionals que garantissin el compliment dels drets i deures i permetessin un control adequat per part dels organismes de tutela corresponents. D'aquesta manera, el propi sector hauria de trobar l'equilibri entre la llibertat d'expressió i els límits derivats del reconeixement d'un catàleg de drets de l'audiència que els poders públics han de garantir i protegir.

És essencial, en tot cas, en aquest marc jurídic, l'establiment d'un organisme de control que pugui atendre les queixes dels espectadors i assumir funcions d'intervenció i de control amb caràcter obligatori o voluntari, i si escau, de sanció.

La garantia del pluralisme informatiu i el principi de lliure competència

Una llei de l'audiovisual de Catalunya hauria de preveure, també, que els poders públics garanteixin el pluralisme informatiu i la lliure competència entre els operadors. Aquesta és una de les funcions que aquests han de complir per tal d'evitar els monopolis en el sector, tant de dret com fàctics, a través de l'atribució de drets d'exclusiva o altres mitjans.

L'existència d'una pluralitat de mitjans és una premissa important per tal de garantir la participació, el pluralisme intern i extern, i el dret a la informació. En aquest sentit, caldria establir mesures per evitar la concentració excessiva dels mitjans, que podria distorsionar la competència, i establir límits a la participació accionarial en la titularitat de les societats privades que gestionen mitjans de comunicació audiovisual. Aquestes mesures s'han d'aplicar en els procediments d'atorgament de concessions o autoritzacions de servei públic per l'Administració pública a favor d'operadors privats.

8 Model de finançament i de gestió

Transparència, contracte-programa i mandat-marc

Una de les qüestions clau del futur del servei públic de la ràdio i la televisió dins el context de la Unió Europea, és el necessari replantejament del seu sistema de finançament en termes de transparència i compatibilitat amb el principi de lliure competència.

El model de finançament vigent a l'Estat espanyol i, en concret, a Catalunya respon a tres fonts de finançament: la subvenció a càrrec dels pressupostos públics; els ingressos comercials per publicitat o per venda de productes, i l'endeutament. Per la seva im-

portància determinant en el conjunt del sistema públic català, prendrem com a exemple el cas de la CCRTV. En termes percentuals i amb dades de l'any 1999, la proporció d'aquests ingressos pel que fa a la CCRTV és la següent:

Tot i que aparentment el percentatge de subvencions és baix, no s'ha d'oblidar la importància de l'endeutament que, en darrera instància, és avalat per l'Administració de la Generalitat.

En qualsevol cas, aquest sistema mixt d'ingressos no distingeix la seva aplicació entre unes activitats considerades de servei públic i unes altres considerades estrictament comercials. Des d'algunes posicions es defensa que aquesta situació hauria de ser modificada en la direcció que suggereixen determinats estaments de la Unió Europea: definint de manera precisa i restrictiva quines són les funcions de servei públic, segregant-ne aquelles activitats directament compatibles amb l'actuació comercial convencional, i aplicant les diferents fonts d'ingressos en base a aquest plantejament.

Per emmarcar aquesta qüestió, resulta interessant observar el contingut de les propostes recollides en l'Informe del **Grup d'Alt Nivell de Política Audiovisual** de 1998, sota la presidència del comissari Marcelino Oreja, que intenta abordar la problemàtica del sistema mixt de finançament i de «discriminació» respecte de les activitats de servei públic en base als criteris següents:

- El finançament de la radiodifusió de servei públic ha de:
 - Guardar proporció i no anar més enllà de l'estrictament necessari per complir la missió de servei públic (criteri de proporcionalitat).
 - Concedir-se amb plena transparència i poder comprovar en tot moment el compliment d'aquest principi (criteri de transparència).
- Les activitats del servei públic de radiodifusió poden ser realitzades per operadors públics o privats, segons decideixi cada estat membre.
- Quan hi hagi operadors públics i privats al mercat, s'ha de garantir la lliure competència.
- Els estats membres han de decidir clarament, per tant, en el seu ordenament jurídic, l'abast de la missió

Recursos d'explotació

Ingressos comercials	69,5%
Subvencions	9,5%
Endeutament	20,5%

Recursos de capital

Recursos propis	1,5%
Aportacions	0 %
Endeutament	98,5%

(* Font: dades de la CCRTV)

de servei públic, així com les exigències concretes en termes de programació i qualsevol altra obligació.

- Per assegurar el compliment dels criteris de proporcionalitat i transparència, el finançament públic s'ha de destinar exclusivament a la realització de la finalitat de servei públic, tal i com la defineixi cada estat membre.
- A aquest efecte, s'ha de garantir una transparència financera, en especial, quan un operador del sector públic rebi el finançament de fonts diferents a les públiques en la realització de la seva missió de servei públic. A més a més, quan aquest operador es dediqui a activitats purament comercials (és a dir, que van més enllà de les definides com a part de la seva missió de servei públic), cal dur comptabilitat separada. Això és necessari per evitar que fons públics es desviïn cap a activitats comercials.
- Considerant la situació específica a cada Estat membre, el finançament d'activitats de servei públic hauria de procedir principalment de fons públics; el recurs de mercat de la publicitat hauria de ser accessori.

D'aquests criteris se'n deduirien algunes conclusions importants que convé destacar:

En primer lloc, que els mitjans de titularitat pública no haurien de quedar limitats a una programació de «servei públic», sinó que podria ser mixta: servei públic-comercial. El que caldria garantir seria, continuant amb el fil de les propostes recollides en l'Informe del Grup d'Alt Nivell de Política Audiovisual, que el finançament públic es destinés exclusivament a les missions de servei públic i per això s'accepta la possibilitat d'una comptabilitat separada en els casos de programació mixta.

En segon lloc, que les activitats de servei públic també poden ser finançades mitjançant la publicitat amb caràcter accessori, la qual cosa confirma que l'objectiu principal és que mitjançant els recursos públics no es financin activitats comercials, que és el que realment es vol assegurar des de la perspectiva de la lliure competència.

En tercer lloc, la necessitat de definir clarament l'abast de la missió de servei públic, tasca que és indispensable per a la transparència del mateix règim de finançament.

I, en darrer lloc, la possibilitat oberta -a criteri de l'ordenació que realitzi cada Estat- que la tasca de servei públic també pugui ser realitzada per operadors privats, és a dir, per mitjà d'un sistema de gestió indirecta. Tot i que el nostre ordenament ho prohibeix pel que fa a la CCRTV, queda clar que aquesta és una de les possibles opcions legislatives i que no resulta obligada per la política comunitària.

Aquestes propostes de l'informe del **Grup d'Alt Nivell de Política Audiovisual** de 1998, contenen una visió més aviat parcial i instrumental de la missió de servei públic de l'audiovisual i del seu finançament. La segmentació i limitació de la finalitat de servei públic han constituït una de les claus de l'estratègia argumental liberalitzadora, concebuda per a no contravenir les expectatives i els interessos dels grups privats europeus del sector i reduir el pes de l'audiovisual públic, encara que es pogués córrer el risc de subordinar i, fins i tot, desatendre algunes demandes de l'audiència o imperatius com el de la qualitat de la programació.

En el cas de les expectatives dels operadors espanyols de televisió privada i la seva reivindicació de millors condicions de competència referides al mercat català, convé recordar que els mercats no són objectes donats, sinó conjunts dinàmics de relacions, constantment sotmesos a pressions. I, plantejada la qüestió en termes estrictament catalans, aquestes empreses s'han pogut beneficiar indirectament de distorsions del mercat d'arrel històrica (proscripció cultural i lingüística) o politicoadministrativa (Ley de televisión privada) (11) condicionadores dels hàbits de consum audiovisual i prou limitadores de la lliure competència.

D'altra banda, tal com es planteja més endavant, la distinció mecànica entre programació de servei públic i programació comercial, per tal de justificar la reivindicació d'una comptabilitat separada, no troba un sòlid fonament en la tradició d'anàlisi de les programacions televisives ni admet formes simples d'objectivació.

Sigui com sigui, els imperatius de transparència i proporcionalitat són una exigència de les noves pautes de finançament del sector públic audiovisual. Per això entenem que, en la perspectiva de satisfer els requeriments d'un mandat-marc aprovat pel Parlament,

la tècnica del contracte-programa hauria d'emmarcar les relacions entre la Generalitat i la CCRTV.

El contracte-programa és un mecanisme utilitzat en les relacions entre els ens públics i la seva Administració matriu, especialment amb la finalitat de comprovar la utilització adequada dels recursos assignats pressupostàriament. Tanmateix, aquest vessant econòmicista de la figura s'ha anat ampliant quant a la funció per tal d'abastar les mateixes directrius d'actuació de l'ens. En aquest sentit, el contracte-programa també pot complir una funció estratègica pel que fa a la concreció dels objectius immediats de l'ens i constituir el punt de referència per comprovar el seu grau efectiu de compliment.

La idoneïtat d'aquesta figura i la conveniència de reforçar-la resulta especialment adient en el cas de la CCRTV per les circumstàncies abans apuntades. En aquesta direcció ja s'ha pronunciat el mateix Parlament (Resolució 3/VI apartat V.1) demanant un contracte-programa plurianual que especifiqui els objectius de la CCRTV a partir de la definició del servei públic i garantir així un marc de finançament estable i de sanejament econòmic dels mitjans que en depenen.

Cal insistir, doncs, en l'oportunitat i la conveniència d'aquest instrument, sobretot de cara a donar transparència a les exigències comunitàries quant al finançament dels serveis públics i, al mateix temps, per realitzar la tasca necessària d'identificar, amb el grau de precisió suficient, quins són els mecanismes per satisfer l'encàrrec de servei públic que ha de complir la CCRTV i els compromisos que s'adquireixen per portar-lo a terme, així com la forma d'avaluar el seu compliment. Tot això sens perjudici de les altres previsions i els criteris en relació amb la programació d'activitats comercials i el seu finançament que també podria completar el contracte-programa. Això també permetria la inclusió en el contracte-programa del marge de maniobra i la limitació de compromisos que poden ser assumits per la CCRTV, per exemple en la constitució de holdings o en la participació en empreses de capital mixt.

D'aquesta manera, la seqüència lògica en l'establiment d'objectius seria la següent. A partir de la definició general de la missió de servei públic en l'àmbit

de l'audiovisual –que aquest mateix document es planteja com a fita– s'establiria un mandat-marc. Aquest mandat-marc fixaria els objectius a assolir per part del sistema públic audiovisual en el seu conjunt, marcant-ne la jerarquia, la urgència i les prioritats. El mandat-marc del sector públic audiovisual seria aprovat pel Parlament a partir de la seva pròpia iniciativa, o bé a partir d'una proposta encarregada al Consell de l'Audiovisual, i constituiria el referent polític del sistema públic de comunicació, amb independència de les diverses administracions involucrades. En condicions ordinàries, la vigència del mandat-marc podria ser per un període mínim de tres anys.

Amb el mandat-marc del sector com a horitzó, els consells d'administració dels mitjans públics elaborarien propostes de contracte-programa que establirien, de manera concreta i precisa, objectius específics per al seu període de vigència. Així, aquests contractes-programa contindrien aplicacions del mandat-marc a l'escala de cada mitjà o de cada corporació de mitjans públics per a períodes breus, d'un a tres anys, i la seva traducció en costos, de manera que quedés satisfeta la doble exigència de proporcionalitat i transparència dins dels marges que la normativa o els criteris reguladors estableixin.

Indicadors i avaluació

Per fer possible una avaluació del grau de compliment dels objectius del mandat-marc i del contracte-programa hi ha un conjunt d'indicadors, concebuts per a la programació televisiva, que permetrien anar més enllà de la mera supervisió pressupostària, els resultats d'audiència o el genèric judici de valor sobre la qualitat de les programacions.

- Índex de varietat programàtica generat Tots els estudis sobre l'oferta programàtica internacional mostren un grau de concentració en molt pocs gèneres, la qual cosa suposa un empobriment cultural notable. Una de les missions de la televisió pública ha de ser afavorir la diversitat, fomentant d'aquesta manera l'enriquiment del públic en general i adaptant-lo a una varietat de gustos, majoritaris o minoritaris. L'impacte d'aquesta preocupació es manifestarà directament en

la pròpia oferta, i indirectament induint els competidors a diversificar també la seva. Aquest índex de varietat programàtica general es mesuraria sobre el conjunt de l'oferta en dos nivells: macrogèneres i gèneres. El primer nivell seria insuficient per determinar l'autèntic abast de la diversitat. Posem per cas una cadena amb el 34% de la seva graella fonamentada en el macrogènere Ficció. Aparentment seria més diversa que una altra amb el 44%. Però ho seria menys si comprovàvem que el 34% resultava d'una oferta de 30% de Cinema i un 4% de Sit-com, mentre que el 44% de Ficció de l'altra contenia un 12% de Cinema, un 11% de Sèrie, un 13% de Serial i un 8% de Sit-com. Tots dos indicadors compten, però el millor resultat és el de la combinatòria.

- Índex de varietat genèrica per franges horàries. El temps televisiu es divideix en diferents segments que tenen a veure amb els hàbits dels usuaris i del seu ús del temps. La diversitat hauria d'estar garantida en totes elles, per tal de no discriminar cap segment del públic, tot i que es podrien establir correctius en funció de la seva homogeneïtat en una franja concreta.

- Índex de diversitat informativa. Acceptada la informació com una prioritat dels mitjans públics, s'ha de garantir un ús ampli dels gèneres que componen el macrogènere Informació. No n'hi ha prou amb una oferta abundant del gènere Telenotícies, per exemple, sinó que ha de ser complementada amb la utilització del repertori de gèneres informatius: Debat, Documental, Current Affairs, Contenedor, Reportatge, Entrevista, Cara A Cara, Magazine, Mini Magazine, News-Magazine... Per a la diversitat informativa, l'indicador gènere és un bon recurs, però serà més complet si baixem a l'anàlisi del microgènere dels programes (cultura, política, economia, estils de vida, natura, història, etc) que ens informa també dels seus continguts temàtics.

Un índex elevat de diversitat informativa ens remetrà a un compliment adequat de la funció pública de garantir no només suficient informació d'actualitat sinó també informació en profunditat dels esdeveniments, continguts analítics sobre realitats complexes, com-

prensió de l'entorn pròxim i remot, familiarització amb àrees de coneixement específiques i, en definitiva, capacitat dels ciutadans per proveir-se d'opinions autònomes i millorar les seves oportunitats de participació política i social.

- Índex de pluralisme polític i social. Complementari de l'anterior, cal refermar la legitimitat dels mitjans públics amb un tractament efectivament independent i atent als criteris de màxima exigència professional, per tal de garantir el pluralisme polític, social i cultural, i disposar dels mecanismes necessaris per controlar el seu compliment així com per denunciar les seves violacions.

- Índex de valors. Es tracta de mesurar els valors cívic, democràtics, socials i culturals presents en els continguts audiovisuals. Es poden prendre com a referència, entre d'altres, la violència, els drets humans, el sexisme, el racisme o la tolerància.

- Índex de respecte a l'audiència. A partir del compliment escrupulós de la graella anunciada amb antelació, tant pel que fa als horaris d'emissió com als continguts i programes anunciats. Aquest compromís només pot ser alterat per motius justificats, sigui per esdeveniments imprevisibles, sigui per necessitats de prestació d'un servei social excepcional, sigui per causes tècniques degudament justificades.

- Índex de quantia i diversitat d'audiència. La quota d'audiència a assolir serà un dels paràmetres marcats pel contracte programa, però cal alliberar la televisió pública de la tirania absoluta del share, que porta a opcions uniformitzadores. En l'oferta generalista de la televisió pública caldrà comprovar el grau de diversitat del públic, de tal manera que l'èxit de la quantitat sigui complementat per l'èxit de la qualitat, és a dir arribar a tots els segments de la societat catalana.

- Índex d'èxit de target. La televisió pública té com a funció satisfer els gustos de les majories i de les minories, per això la quota d'audiència absoluta no ha de ser l'únic indicador d'èxit. En tractar de satisfer un

gust minoritari el share general de la cadena pot ressentir-se, però quedarà compensat per l'èxit assolit entre el públic que s'havia marcat com a objectiu d'aquell programa.

- Índex d'innovació. Les condicions de competitivitat exacerbada, característica del sistema audiovisual, actuen en la pràctica, com un potent fre a la innovació. L'audiovisual públic ha d'assumir el repte de l'experimentació per tal de promoure la innovació de l'oferta programàtica i els formats. Per això cal destinar recursos a la innovació i transferir els resultats a les graelles. En primera instància, la transferència es podrà fer a la graella dels canals complementaris, però una part haurà d'arribar a les graelles generalistes. S'han de garantir les condicions de posada en graella que contribueixin a la implantació amb èxit de la novetat i les condicions de resistència en antena del temps necessari per incidir en l'educació social del gust. Cada èxit assolit compensarà a bastament el preu pagat puntualment en termes d'audiència i, més encara, quan els formats popularitzats per la ràdio o la televisió pública generin comportaments mimètics entre les privades, contribuint així a aixecar el nivell mitjà de l'oferta televisiva.

- Índex de saturació publicitària Tant per raons de respecte a les obres i a l'audiència, com per alliberar efectivament dels condicionants homogeneitzadors que imposa a l'oferta audiovisual la dependència dels recursos publicitaris, cal limitar la duració dels blocs publicitaris i regular la seva inserció majoritàriament entre programes. Acceptar només excepcionalment la interrupció dels programes de curta durada i fer-ho respectant la seva lògica narrativa.

- Índex de motor de la indústria audiovisual El protagonisme de la televisió pública com a component de la indústria audiovisual li exigeix una funció permanent d'estímul i d'arrossegament. Per avaluar el seu impacte real podem prendre en consideració no només el volum de les coproduccions, la producció d'encàrrec, o la compra a productores catalanes, sinó també la seva contribució a l'assentament de produc-

tores amb capacitat per promoure projectes de producció autònoms i destinats a altres cadenes. En l'índex de motor industrial, es prendran també en consideració les altres iniciatives comercials, de producció o serveis, dutes a terme directament per la CCRTV, o participades amb altres socis.

- Índex específic de compliment del mandat-marc quant a programació: Finalment, per cloure aquesta relació orientativa d'índexs de referència, esmentem el relatiu al compliment del mandat-marc –o dels compromisos contrets en el contracte-programa- per part dels mitjans públics i que, en l'àmbit de la programació podrien agrupar-se en paràmetres com els següents:

- Quota de penetració marcada com a objectiu
- Quota de producció pròpia
- Quota de producció externa
- Quota de compra de programes
- Quota de programes informatius
- Quota de programes infantils i juvenils
- Quota de programes per a minories
- Quota de programes sobre cultura
- Quota de programes de debat

El CAC, per encàrrec del Parlament, faria un seguiment anual d'avaluació de la programació a partir dels índexs descrits.

L'articulació d'una missió definida, amb un mandat marc, uns contractes-programa i uns índex de mesura del seu acompliment, semblen l'estructura idònia per desenvolupar amb flexibilitat l'activitat professional i satisfer les funcions de servei públic en l'àmbit audiovisual.

La fórmula del mandat marc i la seva adequació en contractes-programa no pretén, en cap cas, reduir el servei públic a l'acompliment d'una sèrie d'obligacions, ni confinar-lo a l'exclusivitat d'un tipus de programació no comercial. El desenvolupament i la diversificació de l'oferta de continguts de les cadenes públiques és una condició necessària per al compliment de la seva missió en matèria de pluralisme, cohesió social, diversitat cultural, normalització lingüística i formació de l'imaginari col·lectiu.

En definitiva, es tracta de mantenir una presència en xarxa i una ràdio i una televisió públiques que no siguin presoneres de l'audiència, que no estiguin ofegades pel dèficit, i que comptin amb uns professionals que gaudeixin de les millors condicions per oferir un autèntic servei públic de qualitat. Amb tota probabilitat, aquest servei públic serà més costós del que coneixem avui. Per això, és imprescindible comprometre la transparència del sistema de cara als ciutadans i assegurar una fórmula permanent de finançament que eviti el qüestionament periòdic dels mitjans audiovisuals de titularitat pública.

El finançament dels mitjans públics per via de la publicitat i la competència

La coincidència dels processos de liberalització i la multiplicació de canals que faciliten els nous desenvolupaments de les telecomunicacions han provocat una creixent pressió sobre les autoritats per part dels grups privats de comunicació, especialment en aquells casos en els quals els mitjans públics accedeixen sense restriccions pràctiques al mercat publicitari per buscar-hi finançament que complementi les subvencions. L'acusació genèrica de competència indeguda ha estat més intensa, evidentment, com més important ha resultat el percentatge del pressupost dels mitjans públics carregat als ingressos publicitaris.

De Catalunya estant, les circumstàncies històriques han deixat aquestes acusacions amb un fonament feble per unes quantes raons. Si n'exceptuem l'àmbit local –sotmès a un marc legal insuficient i obsolet–, a Catalunya i respecte als mitjans de la Generalitat no podria plantejar-se la qüestió de l'alteració de la competència perquè, en el cas de la ràdio, no hi ha hagut concurrència entre emissores generalistes en llengua catalana fins fa molt poc temps. Pel que fa a la televisió, d'altra banda, la llei de les televisions privades exclouia la possibilitat d'una televisió privada d'àmbit autonòmic. Des d'aquest punt de vista, doncs, TVC, a l'espera de les llicències de TDT, no entraria en competència amb cap altre mitjà televisiu.

L'argument lingüístic ha permès una simplificació de la justificació del servei públic en oferir una dreuera franca: considerar servei públic tot allò que s'emetia en llengua

catalana perquè compliria una funció primordial i insubstituïble de recuperació i normalització lingüística.

Complementàriament, en les circumstàncies anteriors, la defensa de l'accés al mercat publicitari per part de les emissores de la ccrtv gaudia de dues línies argumentals de pes:

- En primer terme, l'argumentació econòmica al·ludiria al caràcter local especialitzat d'una part important del teixit productiu català orientat preferentment a un mercat de consum de béns i serveis de proximitat. Un sector econòmic d'aquestes característiques es veuria greument perjudicat sense poder accedir a la més potent plataforma de comunicació amb el seu mercat immediat o veient-se forçat a invertir en campanyes mitjançant els grans mitjans espanyols i, en conseqüència, a assumir uns costos molt superiors.

- En segon terme, l'argumentació cultural reportaria que la publicitat audiovisual s'ha constituït en un dels més poderosos instruments de socialització i de renovació de les cultures i de dinamització de les llengües. En aquestes condicions, privar les emissores de la ccrtv d'incorporar publicitat comercial a la seva programació equivaldria a lesionar de manera irreparable la flexibilització, la millora de registres i d'argots, i l'eixamplament dels usos socials de la llengua catalana.

Com apuntàvem, però, les condicions han començat a canviar i, sobretot, a mig termini, canviaran molt radicalment. Hi haurà, doncs, un sistema audiovisual català molt més complex, més nodrit d'operadors i canals, on es produiran situacions efectives de concurrència. Això vol dir que, encara que els arguments anteriors no quedin completament invalidats, perden una part substancial de la seva eficàcia. Això vol dir també que, avui per avui, ha de plantejar-se la defensa d'un sistema mixt de finançament, assumint el paper fonamental de la subvenció pública i també algunes restriccions significatives, sense descartar que en algun moment pugui considerar-se l'opció del cànon, o impost específic sobre la ràdio i la televisió, que una minoria de la població catalana es manifesta disposada a acceptar.

Efectivament, no podem privar els mitjans públics de l'accés al mercat publicitari per obtenir finançament, ni tampoc no podem privar les empreses anunciadores de recórrer als mitjans públics en les seves estratègies

comercials. Però si els mitjans audiovisuals privats estan sotmesos a unes limitacions estrictes de saturació publicitària en la programació, els mitjans públics hauran d'assumir i complir unes limitacions més restrictives i fàcilment perceptibles pels espectadors.

De manera similar, caldria garantir la impossibilitat de contravenir les normes de la justa competència mitjançant polítiques de "dumping" publicitari, a càrrec dels mitjans públics, emparant-se en la posició de suficiència econòmica relativa derivada de la percepció de subvencions. En aquest cas els criteris de proporcionalitat i transparència són perfectament aplicables com a paràmetre de mesura i de control de les tarifes.

Complementàriament, pel que fa a la restricció de la presència de la publicitat en els mitjans públics audiovisuals, a banda de la rebaixa de les quotes que siguin d'aplicació general, sembla imprescindible optar per la no interrupció de determinades programacions com a mesura de potenciació de la qualitat. Així, els programes informatius de les ràdios i les televisions públiques haurien de veure assegurada la seva integritat d'emissió sense pauses publicitàries. El mateix pel que fa a la transmissió de concerts o a la difusió d'obres cinematogràfiques manifestament concebudes com una unitat de creació.

Les fórmules per combatre la saturació publicitària, sense que això hipotequi la viabilitat dels mitjans o plantegi un volum de diner públic excessiu, són diverses i han de ser explorades. Entenem que, a banda de les modalitats diverses de patrocini i procediments poc intrusius que consumeixin menys temps de programació, convé prendre en consideració les enormes possibilitats que ofereix el camp del mecenatge, que apareix com la més "neta" de les opcions de captació de recursos privats i la menys distorsionadora dels objectius de qualitat de la programació.

9 Política de continguts i estratègia de programació

Els mitjans audiovisuals, i especialment la televisió, van créixer i van consolidar-se a Europa sota la doctrina clàssica de Servei Públic regint-se, més o menys

adequadament, a l'hora de planificar la programació, per la triple divisa d'informar, formar i entretenir. Mentre el funcionament del mitjà televisiu es va mantenir en l'esfera de l'empresa pública en règim de monopoli, tothom va considerar aquest triplet com el que marcava el territori del servei públic en la programació. Obert, però, el camp de joc a l'actuació de l'empresa privada, i amb la configuració dels sistemes mixtos, diverses veus, sobretot procedents del sector privat, han reclamat la requalificació d'aquell territori, distingint les àrees d'activitat i de programes a considerar de servei públic de les que, segons la seva concepció dual, no ho són.

La defensa dels interessos econòmics dels operadors privats es planteja apel·lant a una hipotètica naturalesa dels gèneres televisius que permetria identificar-los amb l'etiqueta de públics o amb la de comercials (privats), la qual cosa situa la discussió en el pla d'una peculiar teoria dels gèneres, que no resisteix la prova d'una aplicació empírica. En la seva argumentació per legitimar aspiracions de major rendibilitat, els operadors privats introdueixen, com veurem, un factor de desorientació en l'activitat dels reguladors, entre els responsables de les polítiques de comunicació, i fins i tot en la col·lectivitat científica.

Una mostra d'això és el requeriment de la Comissió Europea a les televisions públiques per tal que aclareixin la naturalesa pública de les seves activitats. La indefinició del requeriment de la Direcció General IV en parlar de "les activitats comercials" i de les "activitats de servei públic" no resulta aclaridor i abona una operació interessada, consistent a separar estructuralment els continguts "culturals i informatius" dels continguts "d'entreteniment". Aquest plantejament no pren prou en consideració les actuals condicions de producció i de programació audiovisual, que més aviat tendeixen a convertir en un artífici aquesta diferenciació.

La programació és, primordialment, un sistema i, per tant, les seves parts gaudeixen només d'una autonomia relativa. Aïllar-ne alguna de les peces amb voluntat totalitzadora suposa ignorar aquell caràcter sistemàtic i perdre de vista que el mateix sistema no adopta una forma rígida i estable. En primer lloc, perquè del seu funcionament en deriven noves experièn-

cies que, degudament polides, passen a incorporar-se al conjunt de lleis que el reorganitzen. En segon lloc, perquè és un sistema ecològic que interpreta el medi en el qual s'ha establert i organitza el seu funcionament a partir de les interaccions que efectua amb els altres sistemes amb els què conviu.

La programació audiovisual és extraordinàriament complexa i cara. Malgrat regir-se per un conjunt de lleis conegudes i parcialment controlables, en la seva plasmació hi intervenen factors que reclamen del programador l'aplicació de coneixements intuïtius i no totalment formalitzables. Per això el programador compta amb diferents tècniques i mètodes que, degudament aplicats, li permeten reduir l'índex d'aleatorietat característic de les estratègies de programació, però no pas eliminar-lo completament. Necessita, doncs, un marge de maniobra dinàmic que li permeti efectuar les correccions necessàries per assolir els objectius preestablerts.

Les estratègies de programació televisiva i el servei públic

L'ecosistema audiovisual en el qual es desenvolupen les activitats de la televisió pública és cada cop més competitiu i, donades les demandes d'acompliment de funcions que li són encomanades, no es poden afegir més limitacions a la tasca dels responsables de l'oferta que les relatives a la qualitat, a la responsabilitat social, al desenvolupament cultural o a la informació independent. Els programadors han de poder comptar amb tots els gèneres disponibles, doncs, per utilitzar-los en les seves estratègies de programació.

L'audiència sintonitza més fàcilment amb programes populars o "populistes", que potser no considerariem específicament de servei públic. Però el programador públic pot atorgar a aquest tipus de programes una funció d'arrossegament endins, col·locant un programa de fort atractiu davant d'un de nou o feble que es vol potenciar, o bé d'estirament enfora, col·locant un programa fort després d'un de feble que es vol potenciar. Aquestes tècniques de programació permeten aprofitar la força d'un programa per dur l'espectador a contactar amb un espai d'atracció menys automàtica i immediata. Aquest programa pot conte-

nir uns valors inequívocament públics i que només pel contacte amb una audiència més àmplia es podran difondre adequadament. Aplicant alguna d'aquestes tècniques, doncs, el programador pot aconseguir que l'audiència, atreta per un programa "populista", contacti amb altres programes més exigents, i de recepció menys còmoda, i decideixi veure'ls.

El mateix podem dir de productes de ficció que, per ells mateixos, podrien quedar fora de la consideració de servei públic, però que amb la seva presència a la graella, seguint alguna de les tècniques d'agrupament (una novetat o programa feble entre dos forts, o dos programes febles o novetats flanquejant un programa fort d'eficàcia provada), es converteixen en eines de servei públic. Eines per al llançament de productes aparentment minoritaris en origen, però que contenen valors que no es transmetrien si es deixessin aquests programes a la seva sort, sense aprofitar les sinèrgies positives de la programació com a sistema per complir amb les funcions de la televisió pública.

No s'aconsegueix el públic requerit per complir amb les funcions encomanades a la televisió pública si els seus responsables, davant dels programes forts de les televisions privades que busquen les grans audiències, només poden programar espais molt delimitats per a públics complementaris. Això ens conduiria a una opció de televisió pública fràgil i marginal en termes d'influència social.

El programador de la televisió pública, doncs, ha de disposar de totes les eines i decidir, en funció dels objectius marcats pel mandat-marc i el contracte-programa quina estratègia és la més adequada, alternant les tècniques disponibles dins dels paràmetres de qualitat, rigor i respecte que han de ser distintius d'un mitjà públic.

Això seria suficient per desacreditar els intents de discriminar tòpicament, en funció del seu gènere, aquelles peces d'una programació considerades de servei públic (gèneres informatius, educatius o culturals) i de les que no ho són (gèneres de ficció, esport, concursos o shows). Aquesta separació acaba considerant l'entreteniment escindit de la cultura. Una opció que només pot explicar-se atenent als criteris economicistes de qui la planteja.

No podem eliminar l'entreteniment del repertori de la producció cultural, de la participació cívica socialitzadora de valors, de la formació multitudinària o del consum cultural. Igual que no podem prescindir de l'entreteniment a l'hora de complir amb la funció de difusió i dinamització de la identitat pròpia o de promoció de la diversitat.

L'anomenada comptabilitat analítica no ha de distingir entre programes comercials i programes de caràcter públic, sinó que ha de diferenciar els capítols referits a activitat comercial i activitat pública. Allò que és públic o no, no són els programes considerats individualment o pel seu gènere, sinó les estratègies de programació i els objectius globals que es proposen. No sembla adequat, doncs, tractar de diferenciar, en la televisió pública, entre programes de servei públic i programes comercials ja que, un cop establerta la missió amb claredat, totes les emissions d'aquestes televisions respondran al criteri de servei públic si comparteixen qualitats que es manifesten en els continguts, els tractaments i les funcions.

A les funcions més convencionals dels mitjans de servei públic, que han estat enunciades en el capítol V d'aquest informe, podríem afegir-hi, encara, unes altres funcions complementàries relatives a: l'estratègia de desenvolupament de les comunicacions; la contribució especialment rellevant en la garantia de l'accés universal a les noves tecnologies; l'eixamplament socialment necessari de la producció continuada d'informació; l'assumpció d'un guiatge especial davant la multiplicació de l'oferta –especialment, la informativa–; l'actuació de factor d'equilibri –i de fre– davant els nous oligopolis comunicacionals; el lideratge de la digitalització i les aplicacions de major rendibilitat social de la convergència (en cultura, educació, salut, benestar social, etc.).

Per tal de complir amb aquestes funcions cal optar per una televisió pública que organitzi les seves activitats amb la finalitat d'aconseguir, almenys, els següents objectius :

1. Oferir un ampli ventall de programes, variats i d'alta qualitat, que responguin al comú denominador del bon gust i subministrin informació no esbiaixada i continguts educatius, culturals i d'entreteniment que interessin al públic.

2. Assegurar que tots els tipus de programes poden arribar a tothom. I que, en cap cas, serveis i programes d'importància cultural i nacional puguin quedar restringits i a l'abast només de grups benestants.

3. Articular una oferta programàtica que respongui als gustos de les majories i les minories, tot contribuint a crear cohesió social, equilibri territorial i sentit de pertinença, especialment entre les minories.

4. Comprometre's amb una forta base de producció nacional que proporcioni uns programes que reflectixin, més adequadament que els productes aliens, els valors propis i el món de proximitat, per tal de contribuir a sostenir i dinamitzar la cultura nacional i els seus trets identitaris i, simultàniament, estimular el sector audiovisual i l'economia.

5. Per complir amb aquests objectius, la televisió pública ha d'aconseguir ser vista per prou gent, ha de comptar amb prou audiència, com per resultar socialment influent, condicionar exemplarment els seus competidors i justificar la inversió que rebí.

L'acceptació d'aquesta doctrina és perfectament compatible amb l'opció d'una televisió pública competitiva, que practica un model de programació generalista en el seu primer canal i disposa d'un segon canal complementari. Aquest segon canal, llavors, té més marge de maniobra per atendre segments de públic més determinats, servir demandes més minoritàries, i testar les diferents innovacions de formats i llenguatges que, després, es poden transferir a la cadena generalista. D'aquesta manera s'aconsegueix incidir en la innovació televisiva, objectiu que forma part del repertori de funcions que atribuïm a la televisió pública.

Per tal d'aconseguir els objectius de penetració requerits, especialment en el canal generalista, els responsables de la televisió pública han de poder comptar amb totes les peces necessàries per articular unes estratègies de programació que, cercant fer la millor televisió possible, obtinguin uns òptims resultats d'audiència. És per això que el contracte-programa ha de defugir l'establiment de fórmules encarcerades limitadores del marge de maniobra dels programadors. Aquests han de poder disposar de tots els gèneres per establir les seves opcions de graella, sense

perdre de vista que la seva efectivitat serà mesurada per la combinatòria de share i prestigi.

El paper del mandat-marc i el contracte-programa com a referent dels programadors

Per això, tal i com ja s'ha indicat en altres apartats, en termes d'establiment de pautes i objectius a assolir mitjançant la programació, sembla que el més adequat és recórrer a un mandat-marc general, al compliment del qual s'ajustin les previsions del contracte-programa, tan concret com sigui possible, però sense limitar les opcions i els recursos ordinaris que poden condicionar l'èxit en el medi audiovisual.

La televisió pública ja haurà d'encarar la càrrega, prou estimulant però ben feixuga, de l'exigència de qualitat de la programació, d'independència informativa, de diversitat genèrica, d'innovació televisiva, de transmissió de valors socials, de defensa de la cultura i la identitat, de defensa de la vitalitat i la projecció de la llengua catalana, de foment de la participació política i ciutadana, de protecció de la infància, la joventut i les minories, de motor de la indústria audiovisual, i de socialització de les noves oportunitats lligades a les tecnologies de la informació i la comunicació.

La demanda no és gens modesta i, per tant, les eines subministrades han de ser d'una magnitud i una eficàcia proporcionals a l'ambició dels objectius. I bàsicament es poden resumir en dues:

- Finançament sostenible d'origen compost: subvenció pública majoritària més ingressos publicitaris i venda de programes i altres serveis. Amb una estructura pressupostària realista, que compleixi amb els paràmetres europeus de competència i estigui suficientment dimensionada en funció dels objectius marcats.
- Flexibilitat i independència per aplicar criteris professionals que permetin assolir o superar els objectius marcats.

Les tendències de la programació a tot el món han mostrat en els darrers anys una deriva homogeneïtzadora pel que fa a gèneres i continguts. Tot i això, mentre a les públiques la informació segueix ocupant un lloc de privilegi, en consonància amb els seus objectius fundacionals, les privades atorguen aquest lloc a

la ficció, posant en evidència la seva vocació d'entreteniment. Complementàriament, mentre les públiques mantenen el lideratge en l'oferta esportiva, que només compta amb sòlides alternatives per via del pagament per visió, les privades han anat apostant per fórmules d'espectacularització de la informació (infoxou).

Això obliga a plantejar temes aparentment tan clars com el dels drets del futbol, el seu cost abusiu i la seva sobrepresència en la graella, atenent a múltiples consideracions. Per exemple, l'efecte general de fidelització d'audiència i de potenciació d'altres tipus de programació que poden consolidar una posició de canal de referència. O, en una altra mena d'enfocament, l'estimació detallada de costos i de rendiments en termes no pas generals –en milers de milions anuals o, en sentit invers, en meres dades d'audiència–, sinó en cost per espectador/hora, i comparar els resultats amb altres costos espectador/hora de segments de programació que no són qüestionats. Segurament cap pauta a seguir no podrà prescindir, però, de l'estudi detallat, la transparència de les dades i l'equilibri en les decisions.

Aquesta preocupació per resoldre eficientment la relació entre la programació, els costos i la quantificació de la subvenció pública, sense incórrer en mecanismes simplificadors de comptabilitat analítica, pot trobar, en canvi, solucions que s'emparin en una tipologia dels programes que reculli les formes manifestes de servei afegit que aportin i en faciliti la valoració objectiva. Així, en el cas de la ficció d'entreteniment, podrien estimar-se factors progressius d'increment de la valoració per hora de programa en funció d'indicadors com els següents:

- emissió doblada en català, disponible i accessible en versió original;
- emissió disponible amb subtítols en català o subtítols en altres llengües (especialment l'original);
- emissió sense talls publicitaris;
- emissió amb opció de comentaris per a invidents.

En aquest camp dels serveis afegits motivats per l'atenció a certes discapacitats, l'atenció a objectius de caràcter educatiu o formatiu, o per qualsevol altre objectiu d'interès social, la televisió i el conjunt dels mitjans audiovisuals hi tenen contreta una clara responsabilitat. Aquests factors, d'altra banda, incidei-

xen directament en els objectius generals de la qualitat i la utilitat social.

Tanmateix, convé recordar una altra responsabilitat inherent al servei públic, massa sovint oblidada. Es tracta de la capacitat de córrer riscos en la programació. La intensa competència que caracteritza en aquests moments l'oferta audiovisual pot portar a actituds conservadores i a apostar només per productes d'eficàcia provada en detriment de la innovació i la creativitat, la qual cosa contribueix a un empobriment de l'oferta. El servei públic, doncs, hauria d'afavorir la diversitat en l'oferta i jugar un paper determinant en l'educació i la formació del gust televisiu.

Finalment, sembla imprescindible fer una darrera referència a la missió dels mitjans públics de preservar la informació fora de la influència de l'espectacularització banal; i oferir anàlisis dels temes més complexos, fent-los transparents per al conjunt de la població no especialitzada, oferint programació d'interès sectorial com ara l'activitat parlamentària, les campanyes electorals, l'educació, la cultura, el folklore o programes sobre minories.

En el nou ordre digital, sense límits territorials ni de distribució, els països europeus tenen un nou repte: consolidar la pròpia indústria audiovisual davant el gran mercat nord-americà, no tan sols amb polítiques proteccionistes, sinó intentant exportar els seus productes. Aquesta no és només una qüestió de dèficit en la balança comercial, sinó també un problema d'identitat cultural, més accentuat en el cas de les cultures minoritzades. Els usuaris que tenen capacitat d'accedir a fonts remotes de productes audiovisuals consumiran només els productes que els gratifiquin. La defensa de les identitats culturals passarà en bona mesura per la capacitat de cada nació de produir programes audiovisuals amb la qualitat i l'atractiu suficients perquè siguin competitius en el seu propi espai.

10 Conclusions i recomanacions

Aquest document recull l'opinió del Consell de l'Audiovisual de Catalunya sobre la renovació del model de servei públic en el sector audiovisual, després

d'haver consultat una notable quantitat de persones i d'analitzar la documentació disponible. Cal veure'l com un punt d'arrencada i no com una resolució final o una conclusió. Ha estat elaborat pensant més en obrir, documentar i precisar el debat, que no pas per tancar-lo i limitar-lo. Conté, sovint, una relació d'opcions possibles, però quan ha semblat necessari s'han indicat recomanacions i s'han formulat propostes.

L'abundància creixent de mitjans de difusió i reproducció ha restat importància a la reserva, per part de l'Estat, del domini públic radioelèctric, i l'evolució tecnològica ha comportat la liberalització i la privatització de les telecomunicacions, introduint la necessitat d'una nova definició del servei públic i una nova planificació del paper dels mitjans públics en el conjunt del sistema audiovisual.

El Consell de l'Audiovisual de Catalunya creu fermament en la importància decisiva del sector i del sistema públic audiovisuals per al progrés i el desenvolupament de la societat catalana. I creu fermament, també, que les mesures de renovació del model global actual, de reordenament del sector i de reajustament del sistema públic que ara s'empenguin tindran una gran repercussió i resultaran determinants per a les opcions de futur en termes econòmics, socials i culturals. És per això que formulem les consideracions següents:

1. El CAC constata, en primer terme, **l'oportunitat de repensar el model general del sistema audiovisual català**. Repensar-lo en les seves característiques bàsiques per tal de disposar d'un horitzó i un projecte comú de referència.
2. Aquest model resulta decisiu quan **cal abordar la necessària i urgent reforma del marc legal en matèria audiovisual** deguda, especialment, a les noves circumstàncies que han transformat de forma radical el sector.
3. **El marc competencial** en matèria de ràdio i televisió pel que fa a la Generalitat de Catalunya **es veu limitat pel mateix Estatut d'Autonomia**, que remet les competències a la llei que regula l'Estatuto de la radio y la televisión.
4. Tot i així, **les actuals competències culturals de la Generalitat serien suficients per crear i gestio-**

nar aquests instruments, si no existissin els límits derivats d'una legislació estatal avui ja obsoleta.

5. **Cal superar, doncs, la dependència actual del règim de concessió previst a la disposició transitòria vuitena de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i a la Llei reguladora del tercer canal de televisió.** La Generalitat podria i hauria de tenir els seus mitjans com a servei públic propi en el sentit més ampli possible que permet l'article 16.3 de l'EAC, amb la capacitat d'opció per un sistema de gestió indirecta. I reclamar la competència de la Generalitat sobre les televisions privades i les emissores radiofòniques d'ona mitjana, amb seu a Catalunya, per a l'atorgament de les freqüències, sens perjudici d'un mecanisme d'harmonització amb l'Estat.

6. **És imprescindible reconsiderar el concepte de servei públic dins un nou marc normatiu global** que, tot i els condicionants imposats per la liberalització en el sector, assegurí l'adequada cobertura dels interessos generals pel que fa als continguts i a les funcions descrites en aquest document.

7. Segons el criteri del CAC, **aquestes són les funcions que constitueixen, en el seu conjunt, la definició operativa de la missió de servei públic a assumir pel sistema públic audiovisual català:**

- funció de preservació dels principis constitucionals i estatutaris i del sistema democràtic,
- funció informativa,
- funció de motor de la indústria audiovisual,
- funció de desenvolupament de les comunicacions,
- funció política d'estímul a la participació,
- funció de servei per raó d'interès social,
- funció de promoció cultural,
- funció educativa,
- funció divulgadora i socialitzadora del coneixement,
- funció interrelacional,
- funció identitària,
- funció de promoció de la qualitat en l'audiovisual,
- funció d'equilibri territorial,
- funció mobilitzadora de valors,
- funció d'impuls de la interactivitat,
- funció de guiatge en l'accés a la informació i el seu processament.

8. En l'elaboració de la seva programació, els mitjans públics han de dur a terme les funcions abans descrites

atenent també a certs criteris per que fa als **continguts de les emissions**. La programació dels operadors públics ha de constituir un referent d'excel·lència per que fa **al respecte als valors i principis democràtics**; ha d'exemplificar el més alt nivell de **professionalitat**; ha de mostrar una permanent **vocació educadora**, de difusió cultural i de promoció de valors; i ha de definir alts nivells de **qualitat**, tant en els seus continguts com en la seva obertura a la innovació tècnica i expressiva.

9. El Consell de l'Audiovisual de Catalunya, amb tots els arguments exposats en aquest document, **aposta pel manteniment d'un sector audiovisual català públic potent**: com a garantia de cohesió social, de pluralisme i d'accés igualitari a la informació, com a instrument de formació i d'entreteniment de tots els ciutadans i ciutadanes, com a motor de la indústria audiovisual catalana i com a clau de l'enfortiment i la projecció de la cultura i la llengua catalanes i, tal i com preveu l'Estatut, de l'aranès.

10. **Aquest sector públic, però, ha de ser sotmès a unes condicions específiques que**, recollint els preceptes establerts en la normativa europea de no alterar les condicions de competència del mercat, **garanteixin la seva solidesa i viabilitat a mig i llarg termini**.

11. El fet de considerar l'estratègia de programació i els objectius globals que es proposen en aquests mitjans com els criteris que defineixen la seva funció de servei públic fa que s'hagi de plantejar, avui per avui, un **sistema mixt de finançament** amb subvenció pública i accés al mercat publicitari.

12. Aquest sector públic, que té com a nucli fonamental la CCRTV, **ha de respectar els principis de proporcionalitat i transparència en el finançament, d'independència en la gestió, d'eficiència en l'organització i en la producció, d'articulació territorial i de qualitat en les programacions**.

13. **Tots els mitjans públics de ràdio i televisió han d'adequar la seva organització buscant fórmules d'ampli suport social i consens; i han d'inspirar la seva actuació en les pautes d'independència i professionalitat, i en els principis d'imparcialitat i d'equilibri**, evitant la interferència de criteris polítics en els de caràcter professional.

14. En parlar de sistema públic audiovisual i de definició de servei públic **resulta imprescindible referir-se al desenvolupament i autorregulació d' Internet, on conflueixen totes les tecnologies de l'era digital. Convé que el sistema públic audiovisual en fomenti l'ús com a mitjà integral de comunicació;** garanteixi la universalitat de l'accés, vinculada al principi d'igualtat; i asseguri la gratuïtat i la qualitat del servei, que justifiquen la destinació de fons públics al seu manteniment.

15. Per satisfer la prestació d'aquests i altres serveis d'interès públic, i per fixar les orientacions generals i els objectius dels sistema públic audiovisual, el **Consell de l'Audiovisual de Catalunya proposa l'establiment d'un mandat-marc. Aquest mandat-marc, aprovat pel Parlament de Catalunya per a un període ordinari mínim de tres anys, constituiria el veritable referent polític del sistema públic de comunicació.**

16. **Les indicacions generals del mandat-marc han de ser concretades i controlades a través de la fórmula dels contractes-programa,** signats entre els diversos mitjans públics i les administracions de les quals depèn, en gran part, el seu finançament.

17. **El cac avaluarà la realització dels objectius del mandat marc i dels contractes-programa a partir de l'acompliment de les funcions consignades en la definició de la missió de servei públic.** I, específicament, quant a programació, a partir d'una metodologia basada en els índexs enunciats: varietat programàtica, varietat de gèneres, diversitat informativa, pluralisme polític i social, valors, respecte a l'audiència, diversitat d'audiència, èxit de target, innovació, saturació publicitària, estímul de la indústria audiovisual, i altres índexs específics derivats del mandat-marc.

18. Amb la renovació del model i del marc legal, i amb la introducció de les tècniques del mandat-marc i del contracte-programa, **el sistema públic audiovisual català podria quedar concebut com un tot integral de mitjans complementaris en la prestació de serveis d'interès general.** Uns mitjans que es fixarien objectius específics i disposarien de programes presupostaris particulars, però que restarien sotmesos a un únic mandat marc de referència i permetrien una nova coordinació entre els diversos nivells territorials (local, comarcal, nacional).

19. **El model del sistema audiovisual català, la delimitació d'espais, funcions i obligacions entre el segment privat i el segment públic, i el desplegament de la capacitat normativa de la Generalitat en el sector han de quedar expressats en una llei de l'audiovisual.**

20. **Aquesta llei ha d'anar referida a la difusió de so, veu, dades i imatges per qualsevol mitjà tècnic (TDT, cable, satèl·lit), amb independència del titular o del gestor del servei. Ha d'establir els mecanismes de realització de la llibertat d'emissió i de recepció.** Ha de definir l'interès general –en els termes que suggerim en el document– i els principis de la programació. Ha de marcar els principis de la regulació –inclosa la regulació de la publicitat i les seves modalitats– i els drets de l'audiència. **I ha de precisar les garanties del pluralisme informatiu i de la lliure competència.**

Un sector audiovisual català potent i innovador, amb un sistema públic ben organitzat, eficient, amb capacitat econòmica i política per a satisfer amb la màxima qualitat professional la seva missió, és la millor garantia per a un futur ple de reptes i d'oportunitats.

Notes

(1) Llei 2/2000, de 4 de maig, del Consell de l'Audiovisual de Catalunya (DOGC núm. 3133 del 5 de maig)

(2) Protocol núm. 32 del Tractat d'Amsterdam sobre el sistema de radiodifusió pública dels estats membres, aprovat pel Consell Europeu en data 17 de juny de 1997

(3) Llei 4/1980, de 10 de gener, per la qual s'aprova l'Estatuto de la radio y la televisión (BOE de 12 de gener)

(4) Llei 41/1995, de 22 de desembre, de Televisió Local per ones terrestres (BOE de 27 de desembre)

(5) Llei 46/1983, de 26 de desembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión (BOE de 5 de gener de 1984)

(6) Llei 31/1987, de 18 de desembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones (BOE de 19 de desembre)

Llei 10/1983, de 30 de maig, de creació de l'ens públic Corporació Catalana de Ràdio i Televisió i de regulació del servei

de rediodifusió i televisió de la Generalitat de Catalunya (DOGC de 14 de juny)

(7) Resolució 3/VI del Parlament de Catalunya, sobre els mitjans audiovisuals de Catalunya de 15 de desembre de 1999 (BOPC núm.8 de 27 de desembre)

(8) Llei 11/1998, de 24 d'abril General de Comunicaciones (BOE de 25 d'abril)

(9) Llibre verd sobre la convergència dels sectors de telecomunicacions, mitjans de comunicació i tecnologies de la informació i sobre les seves conseqüències per a la reglamentació en la perspectiva de la societat de la informació COM/97 314 de juny de 1997.

(10) Llei 10/1988, de 3 de maig, de televisión privada (BOE de 5 de maig)

El Consell de l'Audiovisual de Catalunya agraeix a les següents persones el temps dedicat, les reflexions i les opinions expertes, sense les quals no s'hagués pogut dur a terme aquest estudi:

Núria Almirón	Maria Antonieta Fernández	Rafael Pérez del Puerto
Salvador Alsius	Jaume Ferrús	Milagros Pérez Oliva
Josep M. Álvarez	Carles Francino	Marta Pessarrodona
Martí Anglada	Joan Ganyet	Emili Prado
Salvador Aragonés	Josep Gifreu	Marc Puig
Judit Astelarra	Josep Maria Girona	Josep Puigbó
Josep Maria Baget	Joan González	Miquel Puig
Joan Barata Mir	Francesc González Ledesma	Eva Pujadas
Josep Bargalló	Xavier Grima	Armand Querol
Enric Bastardes	Miquel Iceta	Pepi Rafel
Antoni Bassas	Rafael Jorba	Santiago Ramentol
Antoni Bayona	Enric Juliana	Josep Ramoneda
Pilar Blasco	Joan Josep López Burniol	Lluís Recoder
Jaume Botey	Josep Maria Loza	Miquel Reniu
Albert Broggi	Jordi Llonch	Joan Ribas
Xavier Bru de Sala	Elisenda Malaret	Reinald Roca
Joan Cal	Joan Majó	Joan Carles Ruiz
Miquel Calçada	Xavier Marcet	José Juan Ruiz
Ramon Camp	Joana Mariné	Albert Sàez
Miguel Carballada	Jordi Martí	Mercè Sala
Josep M. Carbonell	Carles Martí	Sebastià Salvadó
Josep-Lluís Carod-Rovira	Rosa Massagué	Jordi Sánchez
Marc Carrillo	Dolors Massot	Josep Sánchez-Llibre
Àngel Casas	Gonçal Mazcuñán	Vicent Sanchis
Jordi Casas i Bedós	Jordi Menéndez	Joan Saura
Muriel Casals	Jordi Miralles	Luis de Sebastián
Joan Catà	Carmel Mòdol	José Antonio Sorolla
Carme Chacón	Albert Montagut	Juan Tapia
Dolors Comas d'Argemir	Jordi Molet	Marta Timón Herrero
Jorge del Corral	Ferran Monegal	Joan Torres
Mercè Corretja	Josep Montilla	Miquel Tresserras
Joan Coscubiela	Miquel de Moragas	Imma Tubella
Josep Cruset	Rafael Nadal	Joan Vallclara
Antonio Cuevas	Joan Oliver	Josep M. Vallès
Carles Cuní	Fernando Onega	Paolo Vasile
Josep Cuní	Jaume Pagés	Joan Vidal i Gayolà
Josep Antoni Duran i Lleida	Francesc Pallarès	Jaume Vilalta
Antoni Elias	Manuel Parés	Josep Vilar
Ricard Fernández Deu	Amadeu Petitbó	Valentín Villagrasa
Alberto Fernández Díaz	Jaume Peral	

Barcelona, maig de 2001