

La legislació catalana de l'audiovisual: present i futur

Antoni Bayona

- *La transformació profunda que està vivint el sector audiovisual, amb la incorporació de noves tecnologies, nous usos, accessos i maneres de comunicar-se, entre altres factors, ha marcat la necessitat de redefinir l'audiovisual com a servei públic. En aquest sentit, la comunitat jurídica s'ha vist abocada a debatre sobre les noves bases que han d'establir un marc normatiu adequat a la nova situació de l'audiovisual. A Catalunya, l'aprovació de la Llei 22/2005 de comunicació audiovisual intenta donar resposta a aquests canvis en l'audiovisual. En aquest article, s'analitza la legislació catalana en aquest àmbit, la situació dels mitjans de comunicació públics i privats, les funcions del Consell de l'Audiovisual de Catalunya com a autoritat reguladora i, finalment, es fa un balanç sobre les perspectives de futur de la normativa audiovisual catalana.*

Paraules clau

Regulació, legislació catalana, comunicació audiovisual, servei públic, autoritat reguladora, Consell de l'Audiovisual de Catalunya, Llei 22/2005 de comunicació audiovisual de Catalunya.

Antoni Bayona

Professor de dret administratiu de la Universitat Pompeu Fabra i lletrat del Parlament de Catalunya

1. Consideracions inicials: el marc jurídic audiovisual des de la perspectiva constitucional

Un element especialment característic del marc jurídic audiovisual a l'Estat espanyol ha estat la consideració de l'activitat de comunicació audiovisual com un servei públic de titularitat estatal. Aquesta configuració estava clarament establerta en l'antic Estatut de la ràdio i la televisió de 1980 i també en les lleis que varen permetre la intervenció privada en aquest camp en règim de concessió (lleis de la televisió privada de 1988 i de la televisió local de 1995).

Des de la perspectiva territorial, s'ha de destacar que la creació dels canals autonòmics es va configurar també en règim de concessió de l'Estat en la llei del tercer canal de 1983, circumstància que accentuava encara més el monopoli estatal en l'àmbit de la comunicació audiovisual.

La consideració d'aquesta activitat com un servei de titularitat estatal va provocar un interessant debat sobre l'adequació d'aquest model a la Constitució, especialment en relació amb les llibertats d'informació i de comunicació garantides per l'article 20. La jurisprudència constitucional va entrar en aquest debat i va intentar mantenir una posició d'equilibri entre l'eficàcia d'aquests drets i altres principis constitucionals que reconeixen al poder públic la capacitat de reservar al sector públic uns serveis essencials determinats i dels efectes que es poden derivar de la consideració de l'espai radioelèctric com un bé de domini públic estatal.

Tanmateix, mantenir una solució tan decantada cap al predomini públic de l'activitat no podia resistir les conseqüències derivades de l'evolució tecnològica en la comunicació audiovisual i de l'impacte necessari en la flexibilització del marc legal. Això va significar una aproximació conceptual diferent respecte de la televisió per cable i per satèl·lit, i la constatació general que, amb la nova televisió digital terres-

tre o la que es pot produir per mitjans que no utilitzen l'espai radioelèctric, ja no era possible mantenir la idea del servei públic en règim de monopoli.

Aquesta nova situació obligava, doncs, a replantejar el marc jurídic audiovisual sobre unes noves bases per tal de fer-lo més coherent amb un model més equilibrat, en què l'activitat de servei públic i l'activitat privada poguessin desenvolupar el joc respectiu. Aquestes noves bases haurien de fer possible la cohabitació entre l'activitat privada audiovisual, considerada com a exercici d'un dret constitucional i legal, i la presència d'uns mitjans de titularitat pública. És a dir, l'evolució cap a un model mixt d'activitat privada i de servei públic, amb la modificació consegüent de l'estatus de concessionaris dels prestadors de serveis audiovisuals privats pel d'autorització o de llicència.

Malgrat l'existència d'un consens important sobre el disseny del nou model jurídic, no ha estat possible fins ara establir-lo amb un caràcter general, ja que les circumstàncies no han permès que l'Estat hagi pogut aprovar una llei general de la comunicació audiovisual.

Cal precisar, no obstant això, que en aquests darrers anys s'han produït diversos intents per elaborar i aprovar aquesta llei, circumstància que va ésser aprofitada a Catalunya per impulsar en paral·lel una llei de comunicació audiovisual pròpia, compatible amb els principis amb què estava treballant l'Administració de l'Estat.

Però el que hauria d'haver estat una coincidència cronològica en l'elaboració i l'aprovació de les dues lleis, es va convertir només en l'aprovació de la llei catalana de la comunicació audiovisual (Llei 22/2005, de 29 de desembre), sense possibilitat de concurrència i d'articulació amb el marc més general, que n'hauria d'haver comportat l'existència, pràcticament simultània, amb la llei general de comunicació audiovisual.

Certament, aquest escenari normatiu no és l'ideal, ja que presenta una seqüència invertida entre la llei estatal i la catalana que fa que es produeixi una distorsió conceptual per la filosofia diferent que inspira la nova llei catalana audiovisual de 2005 respecte de l'encara obsoleta legislació estatal vigent.

Ara bé, sense minimitzar els problemes d'encaix normatiu que aquest fet comporta, cal destacar que la llei catalana de la comunicació audiovisual ha pogut desenvolupar els seus efectes, cosa que ha significat la introducció a Catalunya de

canvis substancials en la regulació de l'activitat de comunicació audiovisual.

En aquest sentit, les novetats més importants que es poden destacar són la definició d'un model audiovisual mixt en el qual coexisteixen el sector públic i el sector privat, l'establiment d'un nou règim jurídic de l'activitat privada que passa ara a considerar-se l'exercici d'un dret i el reforçament de l'autoritat independent de regulació del sector (el Consell de l'Audiovisual de Catalunya). Al mateix temps, l'aprovació de la llei de la comunicació audiovisual ha estat aprofitada per sistematitzar un espai jurídic notòriament fragmentat, cosa que contribueix a la coherència del sistema i a una millora en la seguretat jurídica.

2. Elements bàsics del marc jurídic establert per la Llei de la comunicació audiovisual

En la nova aproximació jurídica a l'activitat de comunicació audiovisual que significa la llei audiovisual de 2005, cal destacar de manera especial els aspectes següents:

- a. El reconeixement de la llibertat de comunicació audiovisual. Es concreta així, a escala legal, un dels drets derivats de l'article 20 de la Constitució, la qual cosa suposa donar carta de naturalesa a la presència privada i a un sector privat que actua en exercici d'un dret propi i no pas en la condició inevitable de concessionari d'una activitat de titularitat estatal.
- b. El principi de veracitat informativa com una responsabilitat derivada de l'exercici de la llibertat d'informació i que és un element essencial per a la protecció d'aquest dret.
- c. L'establiment i la regulació d'instruments que garanteixin el pluralisme en l'activitat de comunicació audiovisual, com a exigència derivada del principi democràtic i de la necessitat de garantir una opinió pública lliure
- d. La diferenciació entre el sector públic i el sector privat de la comunicació audiovisual. El primer, configurat pels mitjans de titularitat de la Generalitat i els ens locals i, el segon, pels prestadors de serveis audiovisuals privats d'àmbit autonòmic o local que hagin obtingut la llicència corresponent.
- e. La protecció dels drets potencialment afectats per l'exercici de l'activitat de comunicació, que són diversos i

d'una naturalesa diferent: els drets de la personalitat (honor, intimitat i imatge pròpia), la protecció dels drets de la infància i la joventut pel que fa als continguts audiovisuals, la preservació de la propietat intel·lectual o l'exercici del dret de rectificació.

- f. La configuració d'un sistema d'intervenció pública que es basa en el reconeixement d'una activitat de servei públic respecte dels mitjans de titularitat pública i d'una activitat d'ordenació pel que fa a l'activitat privada que es concreta, essencialment, en la necessitat d'obtenir un títol habilitant, el compliment d'obligacions establertes per l'ordenament i la submissió a un règim sancionador administratiu en cas d'incompliment amb la garantia d'actuació d'una autoritat reguladora independent.

3. El règim de servei públic

Tal com hem assenyalat anteriorment, la llei de comunicació audiovisual determina a Catalunya la fi del monopoli públic de la comunicació audiovisual en la mesura que estableix un règim de concurrència necessària entre els mitjans de titularitat pública i els mitjans privats. Tot això, amb el benentès que aquesta presència privada ja no es dona amb el format d'una concessió per gestionar un servei públic, sinó com un acte veritable d'exercici de les llibertats d'informació i de comunicació.

L'estructura del servei públic català audiovisual obeeix a una doble composició: d'una banda, els mitjans de titularitat de la Generalitat i, de l'altra, els mitjans de titularitat dels ens locals. D'acord amb la llei, tots dos s'han de gestionar directament, en el primer cas per la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals (CCMA) i, en el segon, pels mateixos municipis o pels consorcis en els quals s'agrupin a aquests efectes.

Pel que fa a l'activitat de comunicació de servei públic, cal assenyalar els esforços que fa la llei per definir els elements propis d'aquesta activitat en relació amb l'activitat privada guiada normalment per criteris comercials o econòmics.

La ràdio i la televisió de servei públic han d'estar orientades a complir unes missions de servei públic que la llei preveu en l'article 26 i que el contracte programa entre el Govern i la Corporació ha de precisar. No es tracta, doncs, de competir amb la televisió privada en els continguts eme-

sos, sinó de donar a la societat un servei que prioritzi uns valors determinats, que el legislador considera que són la raó de ser d'un servei públic audiovisual i que van íntimament lligats a una programació plural, respectuosa amb la dignitat de les persones i de qualitat en els continguts, sense que això comporti necessàriament una renúncia al caràcter lúdic i generalista.

En coherència amb aquest plantejament, la llei aposta per un règim de finançament principalment a càrrec d'aportacions públiques, amb una participació parcial o limitada en el mercat publicitari. Val a dir que aquest model esdevé quasi obligat per complir les exigències comunitàries per tal de garantir el principi de lliure competència en el sector audiovisual.

D'altra banda, l'establiment d'un règim de servei públic comporta la necessitat d'assegurar-ne el pluralisme, per tal d'evitar-ne la possible utilització en benefici de la majoria governamental. Aquesta garantia s'assoleix per diferents vies, tal com assenyala l'article 29 de la llei, entre les quals cal destacar el reconeixement de l'autonomia de gestió dels ens gestors respecte del Govern, la participació del Parlament i del Consell de l'Audiovisual de Catalunya en l'elecció dels màxims responsables d'aquests ens gestors i la garantia de professionalitat en la gestió mateixa. El vessant intern d'aquest pluralisme es complementa amb l'obligació de garantir la participació dels grups socials i polítics més representatius en la gestió del servei públic per mitjà de la integració en un consell de caràcter consultiu i assessor.

La llei de la corporació catalana de mitjans audiovisuals ha establert un sistema de designació dels membres del consell de direcció que es fonamenta en l'exigència d'una majoria qualificada del Parlament, però que també requereix l'acreditació d'un perfil professional adequat dels candidats, degudament verificat pel Consell de l'Audiovisual de Catalunya. Aquesta és una novetat important respecte del règim anterior aplicable a la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió, però que no ha desplegat els efectes esperats en la seva primera i recent aplicació. En efecte, els criteris professionals que haurien d'haver estat prioritaris en les candidatures presentades pels grups parlamentaris han cedit davant dels perfils de contingut més polític, amb la qual cosa s'ha acabat imposant el sistema anterior de quotes polítiques que, en teoria, volia eliminar la nova llei de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals.

La garantia del pluralisme intern dels prestadors de serveis audiovisuals públics locals també es vol preservar, de forma anàloga al que succeeix en l'àmbit de la Generalitat, mitjançant unes regles organitzatives inspirades en els mateixos principis. L'article 33 de la llei les recull i, en teoria, haurien de ser suficients per aconseguir el seu objectiu, sempre que els reglaments d'organització i de funcionament dels serveis corresponents les articulin correctament.

Respecte de l'activitat privada de comunicació audiovisual, ja s'ha comentat que el canvi conceptual opera en les condicions d'exercici d'aquesta activitat. D'acord amb la legislació estatal i tret de la televisió per cable i per satèl·lit, l'activitat privada s'exerceix com a concessionari d'un servei públic de titularitat estatal. Ara, d'acord amb la llei de la comunicació audiovisual de Catalunya, aquesta activitat privada en l'àmbit autonòmic o local s'exerceix per mitjà d'una autorització administrativa, amb la qual cosa la naturalesa privada de l'operador apareix amb tota claredat i transparència.

Això no vol dir, però, que no hi hagi condicions o límits a l'exercici d'aquest dret. En aquest sentit, és essencial la diferenciació que fa la llei entre les activitats privades de comunicació que utilitzen l'espai radioelèctric i les que utilitzen altres tecnologies de transmissió. En el primer cas, atès que l'espai radioelèctric és limitat, l'activitat privada resta subjecta a l'obtenció d'un títol habilitant (licència), mentre que l'altra és lliure, amb l'única obligació de comunicació a l'Administració amb caràcter previ a l'inici.

4. Règim d'intervenció administrativa sobre l'activitat de comunicació privada

D'acord amb el que s'acaba d'exposar, hi ha dos règims que depenen de la tecnologia emprada i que es tradueixen en dues intensitats de subjecció molt diferents. Tal com veurem tot seguit, es pot afirmar que en el cas d'utilitzar l'espai radioelèctric, el règim d'intervenció és especialment intens, mentre que en l'altre supòsit (per exemple, televisió per internet) aquesta intervenció és mínima i essencialment preventiva per garantir el compliment de les obligacions mínimes que la llei estableix també per a aquests prestadors.

El règim de llicència determina una relació especialment estreta amb l'Administració derivada del fet que el prestador es beneficia de la utilització d'un bé de domini públic com

l'espai radioelèctric. L'evolució tecnològica i la implantació de la televisió digital terrestre han ampliat notablement les possibilitats d'aprofitament d'aquest espai. Però això no n'evita el caràcter limitat, la qual cosa justifica l'aplicació d'un règim d'intervenció especialment intens, tal com es desprèn de l'article 46 de la llei, segons el qual la llicència té la condició d'autorització operativa perquè estableix les obligacions del prestador i determina el marc de la relació amb l'autoritat reguladora durant tot el període de vigència.

En tot cas, el condicionant més important de l'activitat privada deriva del caràcter limitat del nombre de llicències. A diferència d'altres drets, l'exercici dels quals no té aquest tipus de limitacions i tothom pot accedir a la llicència si compleix els requisits legalment establerts, en el cas dels prestadors de serveis audiovisuals cal resoldre en primera instància la forma d'accés a un títol autoritzador que té un *numerus clausus*.

Per aquesta raó, un dels aspectes bàsics del règim administratiu el constitueix la convocatòria dels concursos mitjançant els quals es procedeix a l'adjudicació de les llicències. El concurs és l'instrument que garanteix l'aplicació del principi d'igualtat mitjançant la previsió d'uns criteris de valoració i l'assignació a l'autoritat audiovisual de la potestat de tramitar i de resoldre els procediments d'adjudicació. La regulació d'aquests criteris en la mateixa llei i la seva concreció en la convocatòria del concurs porten a un escenari essencialment reglat per realitzar la valoració de les sol·licituds restringint els marges amplis de discrecionalitat en la decisió. Es tracta, doncs, d'un sistema pensat en clau de garantia pels interessats en un àmbit en què els processos seguits fins ara no sempre han preservat unes exigències mínimes de transparència, d'objectivitat i d'igualtat de tracte. La regulació més detallada del concurs i l'atribució de la competència per resoldre'l a una autoritat independent suposen també un canvi d'orientació important en aquesta matèria que ha de ser valorat positivament.

El resultat del concurs es preserva, d'altra banda, amb l'establiment de cauteles que en dificulten l'alteració per altres vies. N'és una el caràcter no transmissible de les llicències, i una altra les mesures que preveu la llei per garantir el pluralisme extern i controlar les operacions que puguin suposar una concentració excessiva del control dels mitjans, ja sigui per raó de la propietat o del control de direcció o per altres vies indirectes.

El règim de comunicació prèvia s'aparta sensiblement de la intervenció acabada d'exposar, en tant que desapareix l'element que la justifica. En no aprofitar-se, en aquest cas, un espai restringit de comunicació, l'activitat pot quedar liberalitzada sens perjudici de l'aplicació de les normes que afecten els continguts que són comuns a totes les activitats de comunicació.

En aquest cas, la llei només exigeix que l'operador faci una declaració formal abans de començar a emetre, a l'efecte de posar-ho en coneixement de l'autoritat audiovisual. Aquesta comunicació constitueix, així, una garantia de coneixement de l'activitat que és del tot necessària perquè aquella autoritat pugui supervisar el compliment de les obligacions establertes per la llei.

5. La reserva d'un espai públic de comunicació

De l'esquema que s'ha exposat fins ara, en resulta l'existència d'un espai públic de la comunicació audiovisual (mitjans de titularitat pública) i d'un espai privat (prestadors privats amb llicència).

Sobre aquest esquema hi interfereix, però, una previsió de la llei que obliga el poder públic a establir una reserva d'espai a favor de les entitats privades sense ànim de lucre, per tal de permetre el desenvolupament d'aquestes activitats de forma diferenciada de l'activitat estrictament privada i de la pública. Formen part d'aquest tercer sector els serveis de comunicació comunitaris que ofereixen continguts destinats a donar resposta a necessitats socials, culturals i de comunicació específiques de les comunitats i els grups socials als quals donen cobertura aplicant criteris de participació i de pluralisme, com també els serveis de comunicació audiovisual desenvolupats per les universitats que la llei assimila a la condició de serveis prestats sense ànim de lucre.

6. Les obligacions dels prestadors de serveis audiovisuals

L'ordenació del sector audiovisual que determina la llei de la comunicació audiovisual de Catalunya comporta la necessitat que els prestadors compleixin diverses condicions en l'exercici de la seva activitat, que deriven essencialment

del contingut de llicència i de la necessitat de respectar les normes que regulen els continguts audiovisuals emesos en garantia dels usuaris.

L'establiment del règim de llicència ha estat previst per la llei per tal de situar en el seu àmbit els compromisos derivats dels concursos d'adjudicació. Els criteris d'adjudicació valoren les propostes presentades pels licitadors en funció d'uns paràmetres i d'uns barems preestablerts, amb la qual cosa es genera un compromís de compliment derivat de la declaració de voluntat de l'operador sobre la base de la qual s'ha produït l'avaluació de l'oferta. Aquest és un tret característic del règim de llicència que individualitza per a cada cas el grau d'exigència assolit més enllà dels mínims establerts per la llei. Són, per tant, les obligacions i els compromisos particulars derivats de la mateixa llicència.

Així mateix, però, cal tenir present que l'activitat de comunicació audiovisual pot repercutir en drets i interessos de l'audiència que són dignes de protecció. Una bona part d'aquests drets té una garantia reforçada en derivar de la normativa comunitària sobre la televisió sense fronteres, normativa que ha estat transposada al dret intern. Tanmateix, la llei de la comunicació audiovisual els ha sistematitzat de nou i hi podem trobar els drets següents:

- a. El respecte a la dignitat de les persones, la no-discriminació, la veracitat informativa i la diferenciació entre informació i opinió.
- b. El respecte als drets de la privacitat (honor, intimitat i imatge pròpia).
- c. La prohibició de continguts que incitin a l'odi per motius de raça, sexe, religió o nacionalitat.
- d. El compliment de les normes de protecció de la infància i la joventut, que es concreta en la prohibició absoluta d'uns continguts determinats (per exemple, els pornogràfics o els de violència gratuïta), en la fixació d'horaris protegits o l'obligació de senyalització.
- e. Les obligacions amb relació a la presència de la llengua i la cultura catalanes en els mitjans de comunicació.
- f. Les obligacions sobre quotes mínimes de difusió d'obres audiovisuals europees.
- g. Els límits establerts en matèria de publicitat, televenda i patrocini.

El compliment d'aquest ventall ampli i divers d'obligacions és supervisat pel Consell de l'Audiovisual de Catalunya, el

qual exerceix la potestat d'aplicar el règim sancionador previst en la Llei de la comunicació audiovisual.

En relació amb aquest aspecte tan delicat, cal fer-ne algunes precisions addicionals. En primer lloc, cal constatar que l'existència d'aquest règim sancionador administratiu és una opció legítima del legislador que no pot ser considerada en cap cas com un acte o un instrument de censura prohibit per la Constitució. La possibilitat que un règim sancionador administratiu es projecti sobre un àmbit en què s'exerceix un dret fonamental no està exclosa per la Constitució, sempre que s'adeqüi a les exigències del principi de legalitat i es permeti als afectats exercir el dret a la tutela judicial, com succeeix en aquest cas. En segon lloc, posar en relleu l'esforç que fa la Llei de la comunicació audiovisual per fomentar la implantació de fórmules d'autoregulació i de coregulació de continguts que permeten minimitzar les situacions de conflicte. Resulta especialment interessant la coregulació, en tant que es fonamenta en un acord establert entre el prestador i l'autoritat audiovisual que genera un escenari de compromís contractual per delimitar i concretar les obligacions i els deures en matèria de continguts.

7. La consolidació de l'autoritat reguladora audiovisual

Un dels elements que caracteritzen la legislació catalana audiovisual és la creació d'una autoritat reguladora independent per a l'exercici de les funcions que aquella llei atribueix a l'Administració.

L'existència d'aquest tipus d'autoritat és un fet usual en la gran majoria de països del nostre entorn i obeeix, essencialment, a la necessitat de desvincular de l'Administració ordinària sotmesa al Govern l'exercici d'unes potestats que, per la seva naturalesa, poden afectar l'exercici de les llibertats d'informació i de comunicació tan essencials per a una societat plural i democràtica. L'atribució d'aquestes funcions a una autoritat de naturalesa independent suposa una garantia de neutralitat i d'objectivitat en la presa d'unes decisions que, d'una altra manera, tindrien el risc de ser influïdes per factors polítics o conjunturals.

La previsió que en aquest sentit fa la legislació catalana no ha d'estranyar i, en canvi, sí que ho ha de fer la constatació de la inexistència d'una autoritat independent d'àmbit esta-

tal, que encara no s'ha pogut crear, molt probablement per les mateixes dificultats que troba l'aprovació d'una llei general de l'audiovisual.

La creació del Consell de l'Audiovisual de Catalunya ha passat per diverses etapes. En un primer moment, el Consell va ésser creat per la Llei de televisió per cable com un organisme vinculat al Govern i amb funcions estrictament consultives. Evidentment, aquest format no corresponia a les característiques d'una autoritat independent d'acord amb el dret comparat, amb la qual cosa aquest marc legal va ser modificat amb la Llei 2/2000, de 4 de maig, del Consell de l'Audiovisual de Catalunya, que el crea ja com una autoritat independent del Govern i li assigna funcions d'informe i també decisòries en alguns àmbits (per exemple, en matèria sancionadora).

A partir d'aquest moment, es pot dir que el legislador opta clarament per reforçar aquesta autoritat, amb la voluntat decidida de convertir-la en l'administració ordinària en matèria audiovisual. Aquest procés es consolida amb la Llei de comunicació audiovisual de 2005, en la qual es delimiten les funcions bàsiques que han de continuar en poder del Govern i s'assignen totes les altres al Consell.

En funció d'aquesta darrera modificació legislativa, el Consell passa a exercir, entre d'altres, les competències decisòries següents:

- a. Les que fan referència a la garantia de pluralisme i el respecte dels drets i les llibertats involucrats en la comunicació audiovisual.
- b. El control del compliment de les missions de servei públic dels mitjans de titularitat de la Generalitat i dels ens locals.
- c. L'atorgament dels títols habilitants (licències) de l'activitat privada audiovisual.
- d. La convocatòria i la resolució dels concursos d'adjudicació de les licències.
- e. L'exercici de les potestats d'inspecció, de control i de sanció en l'àmbit audiovisual.

Totes aquestes funcions tenen una naturalesa executiva i s'han de relacionar amb el reconeixement a favor de l'autoritat audiovisual de la potestat normativa per desenvolupar i concretar diversos i amplis sectors de la legislació audiovisual (condicions aplicables a les licències i les obligacions dels operadors, bàsicament).

La independència del Consell s'aconsegueix essencialment per dues vies. En primer lloc, per la garantia d'autonomia de decisió sense cap mena de supervisió jeràrquica respecte de l'exercici de les seves funcions. I, en segon lloc, mitjançant un sistema de designació dels membres en què el Govern té una intervenció mínima i el pes recau en el Parlament. L'exigència d'un perfil d'idoneïtat dels candidats, juntament amb una majoria reforçada per a la designació, són els instruments mitjançant els quals es vol assegurar el principi d'independència pel que fa a la posició subjectiva dels membres que integren l'autoritat reguladora.

Tanmateix, cal posar en relleu que aquesta independència d'actuació no s'assegura només amb el compliment dels instruments formalment establerts per la designació, sinó que també és necessari que la selecció dels candidats faci palesa aquella voluntat mitjançant la presentació de candidatures que es justifiquin més pel perfil professional de la persona que no pas per motius de vinculació o de relació política amb el partit proponent. La designació per majoria reforçada és prevista com una fórmula per cercar un consens sobre la idoneïtat dels candidats; el sistema es desnaturalitza quan aquest procés s'utilitza com una mera fórmula de distribució de quotes entre partits.

En relació amb aquesta qüestió, són traslladables les mateixes reflexions fetes amb relació als ens gestors dels mitjans públics i, de manera especial, al consell de govern de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals. És significatiu que la nova llei que regula aquest organisme (Llei 11/2007, d'11 d'octubre) estableixi un perfil netament professional dels candidats, al mateix temps que encarrega al Consell de l'Audiovisual realitzar un informe d'idoneïtat dels candidats proposats. Ara bé, malgrat aquestes prescripcions tan clares, l'aplicació de la llei no ha estat exempta de polèmica per la politització excessiva que ha pogut influir en la designació del primer consell de govern.

8. Balanç i perspectives de futur de la legislació catalana de l'audiovisual

Des d'un punt de vista objectiu i formal, no es pot negar que el Parlament de Catalunya ha estat especialment actiu a l'hora de legislar en matèria audiovisual. Aquesta actuació té encara més mèrit si tenim en compte el marge d'actuació

tan escàs que es podia presumir del marc estatutari vigent en aquell moment, que després s'ha vist ampliat amb l'Estatut de 2006.

La creació, l'any 2000, del Consell de l'Audiovisual de Catalunya, la seva potenciació progressiva en un termini relativament curt i l'aprovació de la llei de la comunicació audiovisual de Catalunya l'any 2005 són una demostració palpable de la voluntat que han tingut els poders públics de Catalunya de regular i d'actualitzar un sector sotmès a unes regles obsoletes i sovint massa desestructurades i antigues.

En aquest sentit, cal destacar especialment els canvis que la llei de la comunicació audiovisual ha introduït en el règim jurídic de l'audiovisual, amb decisions tan innovadores com l'eliminació del monopoli públic en l'activitat audiovisual a Catalunya i l'establiment d'unes noves bases d'ordenació de l'activitat privada audiovisual. Tot això s'ha establert, a més, en un únic marc jurídic de referència, en el qual es tracten sistemàticament tots els subsectors inherents a la matèria audiovisual.

Però és evident que els canvis normatius no són sempre suficients, en si mateixos, per eliminar les anomalies o les disfuncions d'un sistema, especialment quan presenta unes característiques que el fan molt complex.

En aquest sentit, la praxi aplicadora de la legislació presenta clarobscur que haurien de fer reflexionar amb vista al futur. N'exposem alguns a continuació:

Pel que fa als concursos d'adjudicació de llicències per operar, cal destacar-ne positivament l'experiència aplicadora en l'àmbit de la televisió local. El lideratge d'aquest procés per part del Consell de l'Audiovisual de Catalunya ha suposat una garantia d'objectivitat i d'eliminació de possibles arbitrietats, que fan que el resultat assolit contrasti clarament amb la forma en què aquests processos s'han resolt en algunes comunitats autònomes.

Ara bé, el fet mateix de l'existència d'un sector local audiovisual públic i privat, que ha de concórrer i competir en un espai nacional i estatal de comunicació audiovisual, pot comportar una saturació d'ofertes difícil d'assimilar i també pot comprometre la viabilitat dels programes, especialment pel que fa al rendiment econòmic i al compliment d'uns continguts de comunicació de proximitat. Cal veure, doncs, com es decanta aquest model complex i si el mercat és suficient per donar cabuda a tota l'oferta.

Un altre aspecte de present i de futur que cal valorar és el

dels continguts. El deteriorament de molts d'aquests continguts és un fet inqüestionable, amb les corresponents conseqüències socials negatives sobre determinats col·lectius especialment sensibles (joventut, menors) i sobre els valors ètics i morals de la ciutadania en general. En relació amb aquesta qüestió, els límits establerts per la legislació s'han mostrat fins ara poc operatius i també han fracassat notòriament alguns intents d'autoregulació. És, doncs, una qüestió que cal seguir per tal d'aconseguir que els mitjans privats mantinguin un nivell mínim de qualitat en els continguts i aconseguir, al mateix temps, que els mitjans públics no es vegin condicionats per la competència dins el mercat audiovisual i s'ajustin sempre a les missions de servei públic que tenen encomanades.

Per últim, cal destacar com a gran tema pendent l'aprovació necessària d'una llei audiovisual general per part de l'Estat que completi els canvis normatius avançats per la legislació catalana i ho faci, a més, respectant i definint els espais d'actuació respectius d'acord amb el que preveuen la Constitució i l'Estatut d'autonomia.

Aquesta llei hauria de consolidar els diferents espais territorials de l'activitat audiovisual (estatal, d'una banda, i autonòmica i local, de l'altra), de manera que l'Estat i la Generalitat poguessin exercir les competències respectives sobre aquests sectors. Tanmateix, l'opció per aquest criteri territorial, que esdevé inevitable, haurà de tenir en compte la deslocalització inherent als nous formats televisius que no utilitzen l'espectre radioelèctric, però que també s'adrecen al públic de Catalunya. En íntima connexió amb aquest problema caldrà resoldre també l'articulació entre l'autoritat reguladora d'àmbit estatal que en el futur es creï amb el Consell de l'Audiovisual de Catalunya.

Cal pensar que l'inici d'una nova legislatura després de les eleccions del 9 de març passat tornarà a situar en l'actualitat de l'agenda política l'elaboració de la llei general de la comunicació audiovisual. Aquest és, doncs, el primer repte de futur que s'ha d'abordar, ja que d'aquella llei en dependrà, en gran part, el marge de maniobra i les opcions de política audiovisual que han de configurar l'evolució de la legislació catalana en aquesta matèria.