

Convergència i legislació general audiovisual a Espanya

ÁNGEL GARCÍA CASTILLEJO

Conseller de la Comisión del Mercado

de las Telecomunicaciones

agcastillejo@cmt.es

Resum

El fenomen convergent entre el sector de les telecomunicacions i l'audiovisual és avui una realitat de mercat en el context internacional i espanyol. L'anunci per part del Govern de la imminent remissió d'un text de llei general audiovisual, juntament amb el fet que l'existència d'una autoritat reguladora independent en matèria audiovisual ha estat una demanda llargament estesa en la societat espanyola, porten a plantejar l'oportunitat de, finalment, disposar per a Espanya d'una autoritat convergent sobre la base de l'estructura de la CMT.

El 1995 el Senat espanyol va aprovar, per unanimitat, un informe sol·licitant-ne la creació i l'any 2000 el Consell d'Europa va aprovar una recomanació en què s'instava els estats membres a crear autoritats audiovisuals independents, mandat al qual han donat compliment algunes comunitats autònomes, com és el cas de Catalunya, Navarra o Andalusia, però encara no les autoritats estatals. Aquest mandat apareix com a imperatiu, amb la modificació de la Directiva 89/552/CEE

Paraules clau

Audiovisual, concentració, convergència, pluralitat, regulació, telecomunicacions.

Abstract

Today, the phenomenon of convergence between the telecom and audiovisual industries is a market reality within both the international and Spanish context. The government's announcement of the imminent remission of a general audiovisual act, together with the fact that Spanish society has long demanded an independent regulatory authority for audiovisuals, have led to the possibility being considered of there finally being a convergent authority in Spain, based on the structure of the CMT.

In 1995 the Spanish senate unanimously passed a report asking for this to be created and, in 2000, the Council of Europe passed a recommendation, with Spain voting in favour, which urged member states to create independent audiovisual authorities, a mandate that some autonomous communities in Spain have already complied with, such as Catalonia, Navarre and Andalusia, but not the state authorities to date. This mandate becomes a requirement with the amendment of Directive 89/552/EEC.

Key words

Audiovisual, concentration, convergence, pluralism, regulation, telecommunications

Antecedents de la liberalització de les telecomunicacions i convergència amb l'audiovisual a Espanya

Després de poc més d'una dècada des que el Govern espanyol va aprovar el Reial decret llei de liberalització de les telecomunicacions el 1996¹ que, un cop validat pel Parlament, va decidir tramitar-lo com a Projecte de llei, avui, amb l'experiència acumulada i amb el bagatge regulador acumulat en aquest període de més de deu anys, podem mirar enrere per constatar la capacitat de la societat espanyola d'experimentar canvis revolucionaris sense que, amb prou feines, ens n'hàgim adonat en l'esdevenir quotidià de les nostres vides, a casa, a la feina, a l'escola, a la universitat, al carrer.

Ara bé, la tasca realitzada al llarg d'aquests anys en l'àmbit de les comunicacions ha deixat qüestions de gran rellevància legislativa i reguladora al calaix dels assumptes pendents. El que és, sens dubte, un greu dèficit democràtic en el cas espanyol és la manca d'un marc general per al sector audiovisual que ofereixi un marc legislatiu bàsic a aquest sector, a més de

seguretat i homogeneïtat jurídiques que acabin d'una vegada amb el vici governamental d'"apedaçar" legislativament tot el que es refereix a la televisió i la ràdio.

Aquest període de liberalització al sector de les comunicacions electròniques ha discorregut al costat dels avenços tecnològics i socials que la digitalització ha aportat a les nostres vides i que, sens dubte, haurien de tenir un reflex adequat en el marc jurídic de les telecomunicacions i l'audiovisual. Així doncs, ahir parlàvem de la convergència que s'acostava i avui, en canvi, convivim i gaudim de la seva activa presència al mercat, en els serveis a què accedim a través dels terminals actuals i equips. Avui, de forma natural, els operadors ens ofereixen serveis de veu, fixa i mòbil, accés a internet de banda ampla i a continguts audiovisuals; són operadors convergents, amb ofertes convergents, a les quals accedim amb dispositius convergents. La convergència entre les telecomunicacions i l'audiovisual avui, el 2009, és una realitat, i això requereix una regulació que s'hi ajusti que deixi de fixar-se en el passat i aporti solucions adequades per al futur.

En el context del final dels anys noranta, el legislador espanyol, en el procés de tramitació com a projecte del Reial decret llei de liberalització de les telecomunicacions ja esmentat, va introduir en el text de l'article primer, pel qual es creava la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, la visió d'una regulació convergent per al conjunt de l'"hipersektor" de les comunicacions, introduint Espanya en la via de la regulació convergent ja iniciada per d'altres països del nostre entorn, com és el cas del Regne Unit amb l'Ofcom, Itàlia amb l'AGCOM o els Estats Units amb la FCC, entre d'altres.

El text definitiu de l'article 1.2.1. de la Llei 12/1997 va establir, per tant, l'objecte de la CMT com a organisme responsable de "[...] salvaguardar, en beneficio de los ciudadanos, las condiciones de competencia efectiva en el mercado de las telecomunicaciones y de los servicios audiovisuales, telemáticos e interactivos, velar por la correcta formación de los precios en este mercado y ejercer de órgano arbitral en los conflictos que surjan en el sector". Aquesta perspectiva, que situa els ciutadans en l'eix de la regulació i la competència en els mercats de les telecomunicacions i de l'audiovisual, avui ens ofereix, en línia amb la situació actual de transitorietat remarcada per la Llei 32/2003,² de 3 de novembre, general de telecomunicacions, les bases de la que hauria de ser per al futur una regulació integrada del mercat de les comunicacions capaç de respondre a un entorn dinàmic on la convergència i l'empaquetament de serveis estan marcant i marcaran el futur cap al qual caminen els usuaris i la demanda de serveis finals de la mixtura de les telecomunicacions i l'audiovisual.

El procés de liberalització i el lliscament convergent

Des del desembre de 1998 —que era la data de referència que al seu dia van marcar les institucions comunitàries per a la introducció de la competència al sector de les telecomunicacions i així acabar amb el període dels grans monopolis nacionals— fins ara, el paisatge d'aquests mercats ha experimentat canvis profunds i estructurals. És possible que moltes persones pensin que els antics monopolis, els avui "incumbents", encara continuen tenint un pes excessiu en els mercats de les telecomunicacions i les comunicacions electròniques, però també és cert que el panorama d'aquest sector s'assembla ben poc al que vèiem ara fa deu anys i, sens dubte, actualment Espanya és un país que forma part del que denominem la societat de la informació.

El 1998, la facturació total dels diferents mercats que configuraven i donaven suport a la societat de la informació a Espanya representava el 3,55% del PIB, ocupava 96.105 empleats i el total d'accessos a internet, tant individuals com corporatius, eren de 667.351.

És difícil saber amb certesa quants usuaris d'internet hi havia exactament fa deu anys, però, en tot cas, no superaven el milió d'internautes. Avui, gràcies a les dades dels informes periòdics de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones o els

específics de la Societat de la Informació a Espanya que es presenten anualment, disposem de dades més precises de la realitat d'aquest sector, i podem saber que, actualment, a Espanya hi ha una mica més de 24 milions d'internautes, pràcticament el 57% de la població espanyola més gran de 16 anys, dels quals 17 milions d'usuaris d'internet ho són de forma freqüent. En l'àmbit empresarial, cal assenyalar que les empreses espanyoles amb accés a internet al final del 2008 són més del 88%, i al voltant del 91% utilitzen equips informàtics en les seves activitats.

Però parlar de la societat de la informació a Espanya no és només una xifra d'usuaris directes d'aquests serveis, ja que, a la pràctica, els serveis que ens ofereix ens arriben a tots a través de la sanitat, les administracions públiques, el sistema educatiu o els mitjans de comunicació. La societat de la informació és una realitat que impregna de forma natural i favorable les nostres vides i les de les empreses, de tal manera que avui ens és difícil concebre una realitat en què les facilitats que ens ofereix no estiguin disponibles.

Així doncs, la realitat de la inserció d'Espanya a la societat de la informació passa també per fenòmens que fa deu anys eren impensables, com ara la penetració massiva de telèfons mòbils o de la televisió digital.

En el cas de la telefonia mòbil, que ens facilita no tan sols serveis de veu, sinó també dispositius coneguts com a *smart phones* o "telèfons intel·ligents", que suposen autèntics portals d'accés a una àmplia diversitat de serveis que van des de la veu, la missatgeria, l'accés a internet, la música, la fotografia i, evidentment, la veu.

Al cap de deu anys de la liberalització, la televisió analògica ha començat a acomiadar-se d'Espanya i així, l'encesa de la TDT a l'emissor de Fonsagrada i l'apagada "o encesa" (segons com es vegi) de Sòria suposen l'inici d'una nova forma de veure la televisió que disposa d'una cobertura del 92,38% de la població i a la qual ja accedeixen el 45,2% de les llars, segons les dades ofertes per Impulsa TDT. Una televisió amb una millor qualitat, més plural i diversa, que permet l'accés dels telespectadors a aplicacions interactives i serveis de la societat de la informació que, d'alguna manera, poden garantir pràcticament la universalització de l'accés a la societat de la informació per a tots els espanyols.

I, el 2009, per tal de donar resposta als nous serveis convergents que sol·liciten els usuaris a Espanya —que cada cop són més exigents i sol·liciten més amples de banda i més velocitats de transmissió—, s'ha iniciat el desplegament de les xarxes de nova generació de fibra òptica fins als edificis i les llars. Aquestes, juntament amb les infraestructures de cable, donaran suport a les noves necessitats, un cop que les xarxes de coure comencin a reflectir símptomes d'esgotament i de manca de capacitat per fer arribar internet fins als usuaris a unes velocitats altes i molt altes; serveis audiovisuals com ara la televisió d'alta definició o, en el futur, en 3D; serveis de pagament per visió o altres aplicacions com ara la videotelefonía, els jocs en línia, etc, que són exigits pels usuaris.

La llei general audiovisual a l'horitzó

El president del Govern espanyol va anunciar després del Consell de Ministres dut a terme el 14 d'agost de 2008³ que abans del final del mes de març de 2009 es presentaria la tan esperada llei general audiovisual i, finalment, la creació de l'organisme regulador independent per al sector audiovisual espanyol com una de les vint-i-quatre mesures de dinamització econòmica, en aquest cas, sota el paraigua de mesures en el sector de les telecomunicacions i per a la societat de la informació.⁴ Ha arribat, doncs, l'hora de plantejar l'oportunitat d'incorporar al regulador independent del sector de les comunicacions a Espanya, la CMT, les competències d'aquest nou entorn convergent en què es requereix satisfer els usuaris i donar-los resposta, com també protegir-ne els drets, i oferir una regulació sectorial i una gestió homogènia de les infraestructures i dels recursos escassos com ara l'espectre per al conjunt dels serveis de la societat de la informació.

En aquest context convergent, en què conflueixen els serveis de comunicacions electròniques i telecomunicacions amb els serveis audiovisuals, cal reprendre vells debats de ja fa més de deu anys per a una regulació sectorial adequada del sector de les comunicacions. Fa deu anys, la convergència era una expectativa i avui és una realitat patent. Avui dia, els usuaris sol·liciten cada vegada més ofertes de serveis "empaquetats" de forma convergent i els operadors busquen oferir-ne. Davant d'aquesta nova realitat, cal donar respostes reguladores adequades que, des de la racionalitat administrativa i pressupostària, construeixin en l'entorn de la CMT l'òrgan regulador convergent del sector de les telecomunicacions i l'audiovisual, incorporant-nos en l'estela de reguladors convergents com ara l'Ofcom britànica, l'Autoritat de les Comunicacions a Itàlia o la FCC nord-americana.

En tot cas, una de les novetats principals que proporcionarà l'aprovació de la llei general audiovisual és que per primera vegada hi haurà una llei bàsica en matèria audiovisual que afectarà tots els àmbits territorials de l'administració, és a dir, nacional, autonòmic i local, i que dotarà d'un marc jurídic homogeni i estable el conjunt de l'Estat, la qual cosa garanteix al sector una major seguretat jurídica. Aquesta tenacitat s'ha de conjugar, d'una banda, amb la coordinació deguda amb les administracions autonòmiques que són competents per als serveis de ràdio i televisió difosos en els territoris respectius i, per l'altra, seria desitjable que el text de la llei creés l'autoritat audiovisual independent i la seva inserció en un òrgan convergent, al costat de la Comissió del Mercat de les Telecomunicacions actual.

A banda de tot l'anterior, l'aprovació de la llei esmentada suposarà la liberalització real del mercat televisiu. Fins ara, el que recull la llei 4/1980, de l'estatut de la ràdio i la televisió establí que el servei de televisió és un servei públic essencial, que s'ha de prestar de forma directa o indirecta i que, en aquest segon cas, els operadors privats presten en règim concessional. Amb la futura llei, s'hauria d'establir la garantia de

prestació directa del servei públic per part de les empreses públiques creades a aquest efecte, tant amb cobertura estatal com autonòmica i local, com també que, en la resta dels casos, els serveis de ràdio i televisió siguin serveis d'interès general que entitats del sector privat presten en règim de competència, amb les limitacions pròpies que es deriven de les restriccions tècniques, conseqüència del caràcter limitat de l'ús de l'espectre. D'altra banda, també s'ha de reforçar el concepte de *servei públic* de les empreses públiques, és a dir, la Corporació RTVE i de les diferents televisions públiques autonòmiques i municipals, que seran les úniques que hagin de prestar el servei públic esmentat.

A la pràctica, aquesta liberalització suposarà que les empreses del sector estaran en una millor posició per oferir noves prestacions i desenvolupar nous serveis a la seva audiència. I suposarà també una major flexibilitat per a les empreses, que tindran menys limitacions administratives i econòmiques, en passar de ser concessionaris a llicenciataris.

Respecte de les dades de què es disposa per tal que la LGA vegi finalment la llum, no sembla que s'entrevegin retards significatius en relació amb els compromisos del Govern de presentar abans del final de març l'avantprojecte de llei, malgrat l'aprovació per part del Govern, en un últim exemple d'aquesta política ja descrita d'"apedaçar", del Reial decret llei 1/2009, de 23 de febrer, de mesures urgents en matèria de telecomunicacions, que si s'hagués aprovat en la legislatura passada la promesa llei general audiovisual hauria estat innecessari i, sens dubte, la pretesa urgència per a aquesta eina legislativa de l'executiu mai no s'hauria donat. Un nou retard seria letal per al sector audiovisual en el seu conjunt, tant per als operadors de televisió públics com privats, per a la indústria d'electrònica de consum i els operadors de xarxa.

L'avantprojecte de llei general audiovisual de 2005

L'avantprojecte de llei general audiovisual fet públic pel Govern a la primavera de 2005 és un punt de partida excel·lent. Si bé és un text de llei molt detallat, aquest és un enfocament que cal mantenir, ja que deixar massa aspectes oberts a futurs desenvolupaments reglamentaris podria, novament, generar un elevat grau d'inseguretat jurídica sobre aspectes que és clau que estiguin clarament definits amb rang de llei. A més, aprovar mitjançant una llei els principis que ordenen el panorama audiovisual suposa que el grau de consens al qual s'ha arribat sigui molt superior al que resultaria en un desenvolupament reglamentari posterior, que deixaria un marge de discrecionalitat governamental excessiu en aquest sector tan sensible socialment i econòmicament. És més, deixar en mans de desenvolupaments reglamentaris posteriors aspectes clau del marc jurídic audiovisual com, per exemple, l'accessibilitat per a persones amb discapacitat, el multilingüisme, els elements o les missions del servei públic o d'altres, suposa, de fet, deixar el govern de torn en una posició de "vulnerabilitat" davant dels

operadors de televisió i dels seus grups empresarials. Es tracta del risc innecessari de patir la “mediocràcia” que amenaça les democràcies.

El mercat audiovisual espanyol

El mercat audiovisual espanyol, com a la resta del planeta, no és immune ni està aïllat dels avatars econòmics i socials en què s'insereix. Avui dia, l'any 2009, la televisió i el mercat publicitari que li dóna suport estan en un fase convulsa en què hem de destacar almenys tres aspectes referits a la televisió pública, el mercat publicitari i de continguts per a televisió, i la migració cap a la televisió digital terrestre.

En primer lloc, la televisió pública ostenta el lideratge d'audiències gràcies a la seva represa credibilitat en informatius i una nova gestió hereva del període en què Carmen Caffarel va emprendre les imprescindibles reformes estructurals en el vell ens públic, sense les quals avui la Corporació RTVE no tindria el lideratge de les audiències, amb una gestió d'acord amb els mandats de la Llei de la ràdio i la televisió de titularitat estatal i que li permet afrontar el repte de la migració a la televisió digital terrestre amb una oferta multicanal de qualitat i de servei públic d'acord amb la prestada pels operadors públics a la resta de la Unió Europea.

En segon lloc, l'increment de la pluralitat en el nombre d'operadors de televisió ha incrementat els suports publicitaris fins que no es procedeixi a l'apagada analògica i es reassigni a cadascun dels operadors de televisió digital terrestre de cobertura estatal un múltiplex complet que, juntament amb un marc legal adequat, permetria no tan sols oferir serveis de televisió d'alta definició, en obert o de pagament, sinó també serveis de *pay event* a la TDT.

En tot aquest procés són sens dubte els operadors els que han d'oferir continguts diferencials que promoguin que els espectadors migrin a la TDT. Sense continguts atractius, els espectadors no percebran la necessitat de migrar els seus equips i s'alentirà tot el procés. I és que les possibilitats que s'obriran per als futurs llicenciataris són múltiples. Tenint en compte que n'hi haurà molts a qui es concedirà la gestió d'un múltiplex complet, amb una capacitat d'emissió de quatre canals, més un 20% de reserva per a dades, les decisions sobre quins continguts oferir poden ser molt diverses. Poden passar per oferir continguts de pagament o emetre dos canals en format “tradicional”, i l'altra meitat de l'ample de banda reservar-la per a un canal d'alta definició (HD).

L'escenari combinat de tecnologia digital en televisió i d'un marc jurídic adequat permet no solament reduir fins a un cinquanta per cent els canals en obert, sinó que permetria oferir un mercat segmentat millor per als diferents *targets* publicitaris, democratitzar l'accés dels continguts *premium* en possibilitar-ne l'oferta de forma individualitzada a un baix cost sense necessitat de quotes d'abonament a plataformes multicanal i, a més, mantenir la pluralitat del sistema de mitjans, cosa que,

sens dubte, redunda en una bona salut democràtica per al país.

A Espanya s'ha tractat, al llarg de les últimes dècades, de fomentar la competència, buscant la pluralitat i oferint a l'espectador la possibilitat d'accedir a diferents línies editorials. Per això es va decidir el 2005 promoure la introducció d'un nou operador digital amb dos canals de TDT i un de suport en analògic, aquest últim amb cobertura limitada i de caràcter transitori fins al moment de l'apagada, en la recerca constant d'aquest pluralisme. Tot aquest esforç es veuria amenaçat si es permeten ara escenaris de concentració empresarial. Això no treu que després de tot el procés de liberalització, alguns projectes autonòmics o locals s'acabin abandonant, i, en aquest cas, es determinarà què cal fer amb aquest espectre i quin ús se li pot donar.

En tercer lloc, finalment, el fenomen de substitució que es produirà el 3 d'abril de 2010 només és comparable al procés de transició a l'euro, i és que mai abans no s'ha produït cap altre fet d'aquestes característiques que hagi afectat el cent per cent de la població, afegint-hi el fet que, aquest cop, li exigeix adoptar decisions de desemborsament econòmic.

Per això, complir l'objectiu que el 3 d'abril de 2010 totes les llars estiguin en disposició de rebre el senyal digital serà una tasca complicada, però no pas impossible. Per això s'hi està treballant molt des de diversos àmbits i, per exemple, a Catalunya s'està promovent una activitat de voluntariat per facilitar la migració. Garantir una cobertura del 100% és una ambició i s'espera que almenys la televisió pública arribi a prestar el servei universal, encara que sigui utilitzant les sinergies de la TDT i el satèl·lit, per al qual el Reial decret llei 1/2009 suposa un factor molt positiu.

Espanya està en les millors condicions per complir les dates previstes d'“apagada analògica” el proper 3 d'abril de 2010. La xarxa ja compta amb una àmplia cobertura i sabem que està perfectament preparada, ja que emet des del 2000, demostrant que és una xarxa robusta i testada.

No sembla, per tant, que hi hagi motius perquè ningú plantejgi un retard en la data de l'apagada. És més, els operadors estan patint actualment el sobrecoast d'emetre en analògic i en digital, amb la qual cosa retardar aquesta data suposaria un problema afegit per a les cadenes, que des de fa diversos anys fan l'esforç de proporcionar les dues emissions en difusió simultània (*simulcast*). A més, mentre no hi hagi apagada, no es pot reassignar l'espectre que alliberaran les freqüències analògiques i, per tant, donar l'esperat “dividend digital”.

Nou entorn regulador i els nous models d'explotació del mercat televisiu

Sembla que l'explotació de continguts de pagament serà una realitat en el nou mercat liberalitzat, sempre que, de forma simultània, s'ofereixin continguts en obert. Per això, si bé és cert que encara no s'ha aprovat la llei, molts operadors, davant

del convenciment que aquest fet es produirà, s'estan posicionant ja en el mercat adquirint continguts per a la seva emissió en formats de pagament. Quant al model que seguiran, personalment apostaria per l'emissió de pagament per esdeveniment (*pay event*) abans que per la creació de canals *premium*, excepte per al cas de canals d'alta definició. I no només serà la televisió de pagament una de les noves possibilitats per obtenir ingressos, sinó que d'altres fórmules com ara el *t-commerce*, serveis de dades i fins i tot la televisió per internet obren un ampli ventall de possibilitats per al sector.

Això, a més, suposa un fet molt important, i és que, d'ara endavant, serà possible "democratitzar els continguts". I és que fins ara, per veure determinats continguts que podem denominar *premium*, cal estar abonats a alguna de les plataformes de televisió de pagament com a pas previ per accedir a veure determinades estrenes de cinema o esdeveniments esportius. Per això les televisions han de tenir l'opció d'oferir a la totalitat dels espectadors l'accés a aquest tipus de continguts, a l'esdeveniment concret que vulguin veure únicament pagant-lo, sense necessitat d'una subscripció mensual.

A banda de l'anterior, resulta una mica més complex, però desitjable, realitzar un sobreesforç públic per fomentar que es posin a disposició i s'utilitzin les possibilitats d'interactivitat que ofereix la televisió digital terrestre. Per això, primer cal oferir a l'usuari serveis interactius que li resultin atractius i útils. No s'ha d'esperar que tots els espectadors tinguin capacitat d'interactuar per desenvolupar-los. És com en d'altres negocis: primer es desenvolupa la tecnologia, després s'ofereix el servei i, gràcies a l'existència d'aquesta oferta, finalment la demanda crea un mercat. Si les televisions ofereixen serveis interactius que siguin apreciats i demandats pels espectadors, sense dubte aquests espectadors optaran per adquirir equips que els permetin accedir a aquests serveis i hi haurà un mercat rendible. Sense oferta de serveis interactius, ningú no estarà disposat a pagar 10 o fins a 20 vegades més per un descodificador que incorpora interactivitat, mentre que, al contrari, l'existència d'un servei interactiu atractiu per a l'espectador permetrà que la penetració d'equips interactius augmenti significativament.

El servei públic i la futura llei general audiovisual

En relació amb la definició de la televisió pública a Espanya, caldria que en el marc d'aquesta llei es fixessin de manera general els principis que han de regir la prestació del servei públic i els requisits per al finançament públic, així com que es determinin el nivell de finançament i la forma de fiscalitzar la prestació del servei públic.

La Llei 17/2006 de la ràdio i la televisió de titularitat estatal té l'origen en l'avantprojecte de llei general audiovisual de 2005 esmentat, ja que no hem d'oblidar que totes dues lleis van començar a desenvolupar-se paral·lelament, si bé la LGA segueix, a dia d'avui, sense estar aprovada. Per això, la llei que regula específicament la ràdio i la televisió estatal ja recull de

manera concreta molts dels principis que s'incorporaven en aquest avantprojecte de LGA i, previsiblement, no hi haurà un gran impacte per a la Corporació RTVE un cop entri en vigor la futura llei general.

Ara bé, és probable que un cop s'hagi aprovat la LGA, algunes comunitats autònomes hagin d'aprovar les disposicions oportunes per procedir, en els casos en què sigui escaient, a emprendre un procés amb les seves cadenes autonòmiques similar al que han dut a terme en els darrers anys l'actual Corporació RTVE per tal de restablir la seva situació patrimonial i de definir un nou model de finançament.

Pel que fa a la gestió i el finançament del servei públic radiotelevisiu, un nou marc jurídic exigeix, d'una banda, una referència d'estabilitat i suficiència per a la prestació del servei públic i, de l'altra, la constitució d'una autoritat independent que vetlli pel compliment de les missions de servei públic amb respecte i adequació a les regles de la lliure competència. Per això, no comparteixo l'opinió que s'hagi de limitar la publicitat a la televisió pública de forma general, cosa que, sens dubte, afectaria negativament les arques públiques i sense que això provoqui necessàriament una millora dels ingressos de les televisions privades. En canvi, sí que seria possible que s'establis sin un seguit de restriccions que donin com a resultat una menor pressió publicitària a la televisió pública relacionada amb continguts específics, com poden ser, per exemple, el cinema espanyol o la programació infantil, buscant una reducció més qualitativa que quantitativa.

No obstant això, ja existeix la voluntat per part del Govern de reduir-ne un minut a l'any, fins a arribar als 9 minuts per hora el 2011, cosa que suposa entre 60 i 80 milions menys de facturació per cada minut que es deixa d'emetre. Aquesta pèrdua d'ingressos, per pura lògica, ha de ser compensada pels pressupostos generals de l'Estat a la Corporació RTVE per garantir, d'aquesta manera, la prestació del servei públic en nivells de qualitat, mantenir-ne l'equilibri pressupostari i no provocar de forma exògena que entri en pèrdues.

Les iniciatives adoptades en d'altres països en matèria de finançament del servei públic radiotelevisiu, com és el cas de França, a priori no semblen aplicables, ja que significaria posar a les mans d'altres sectors el finançament de la televisió pública. La societat espanyola ha assumit el finançament mixt a través de la publicitat i els pressupostos generals de l'Estat i aquest és el model que, des del meu punt de vista, s'ha de mantenir, d'acord amb les conclusions assolides pel Consell per a la reforma dels mitjans de comunicació de titularitat estatal el 2005.⁵ Igualment, si es posés un cànon sobre l'espectre per als llicenciataris de TDT, cànon que per aquest mateix concepte ja paguen els operadors de telecomunicacions mòbils, no tindria cap sentit que es destinés directament al finançament de la televisió pública, sinó que hauria de correspondre a l'Administració de l'Estat.

En la Directiva de serveis de comunicació audiovisual aprovada per la Comissió Europea s'estableix que els ajuts estatals no podran superar el cost de la prestació del servei públic i que,

com a màxim, el cost net ha de ser la diferència entre els costos totals de la societat prestadora del servei públic i els altres ingressos, diferents de les compensacions, cosa que deixa la porta oberta al fet que el dèficit pressupostat per a cada any es pugui cobrir sempre amb recursos públics. En aquest sentit, s'ha de reforçar el criteri que tota la programació de les cadenes públiques hauria de ser servei públic i, per tant, es podrien finançar el cent per cent dels costos, en el cas que no hi hagués d'altres compensacions. Determinats formats d'entreteniment, que tenen èxit d'audiència, poden ser tant servei públic com ho són els informatius. Per això no crec que, en aquest moment, calgui definir els mecanismes addicionals per establir el cost del servei públic, ja que és l'activitat principal que desenvolupen.

En línia amb l'anterior, i en relació amb els continguts, és inacceptable que una televisió pública hagi de renunciar *ex ante* a uns continguts determinats. I és que, a més, els continguts que avui són *premium* i tenen un gran atractiu comercial, demà poden no ser-ho i viceversa. N'hem vist diversos exemples en els darrers anys, com poden ser el bàsquet o la Fórmula 1, que gràcies a l'esforç de la televisió pública es van difondre en el passat quan no resultaven atractius per al sector privat i avui, en canvi, són qualificats de *premium*.

Convergència i autoritat audiovisual independent per als mitjans audiovisuals a Espanya

Espanya és l'únic país de la Unió Europea que no té una autoritat nacional independent sobre mitjans de comunicació, desatentent, en aquest sentit, les recomanacions de la Comissió Europea. Sens dubte, sembla que ha arribat el moment de crear aquest òrgan, sobretot quan la mateixa Directiva de mitjans audiovisuals sense fronteres⁶ aprovada el desembre de 2007 imposa que existeixin d'autoritats audiovisuals independents en tots els estats membres.⁷

Com a precedent que anima a crear-ho, a Espanya s'ha manejat històricament la televisió pública per part de l'executiu. Tanmateix, ja en la legislatura anterior es va aconseguir que el Parlament aprovés per unanimitat tant la Llei de la ràdio i televisió de titularitat estatal com l'elecció dels membres del Consell de la Corporació RTVE, cosa que és reveladora d'un canvi en la sensibilitat del poder polític governamental i dels diferents grups parlamentaris sobre aquests aspectes. Per això, hi ha les condicions escaients perquè es dugui a terme la creació d'aquest consell estatal dels mitjans audiovisuals mirant cap al futur i, per tant, constituint una autoritat d'acord amb les necessitats d'un entorn convergent.

La Directiva 2007/65/CE del Parlament Europeu i del Consell, d'11 de desembre de 2007, per la qual es modifica la Directiva 89/552/CEE del Consell sobre la coordinació de determinades disposicions legals, reglamentàries i administratives dels estats membres relatives a l'exercici d'activitats de radiodifusió televisiva, recull en el preàmbul, en concret en el paràgraf (65) que, "d'acord amb l'encàrrec que el Tractat con-

fereix als estats membres, aquests són responsables de transposar i aplicar efectivament aquesta Directiva." Els estats membres de la Unió "són lliures d'escollir els instruments convenients d'acord amb les seves tradicions jurídiques i les estructures establertes i, en particular, la forma dels seus organismes reguladors independents competents per poder dur a terme la seva tasca d'aplicació d'aquesta Directiva de manera imparcial i transparent. Més concretament, els instruments elegits pels estats membres han de contribuir a fomentar el pluralisme dels mitjans de comunicació".

En el text articulat d'aquesta Directiva s'insereix un nou capítol referit a la cooperació entre organismes reguladors dels estats membres que afegeix un article 23.3 pel qual s'estableix que "Els estats membres prendran les mesures necessàries per intercanviar mútuament i facilitar a la Comissió la informació necessària per aplicar les disposicions d'aquesta Directiva, en particular, els articles 2, 2 bis i 3, en especial a través dels seus organismes reguladors independents."

Com a antecedent, ja la Comunicació de la Comissió Europea al Consell, al Parlament Europeu, al Consell Econòmic i Social i al Comitè de les Regions, de 14 de desembre de 1999 (COM 1999/657 final), aborda diferents aspectes de política audiovisual, des de la necessària promoció de continguts, fins al foment de l'autoregulació al sector, passant pel problema de la definició del paper de la radiodifusió pública en la nova era digital.

Així doncs, en aquesta línia, l'apartat 3 de la Comunicació referida sobre principis per a la regulació del sector audiovisual en l'era digital, en l'apartat 6, "Organismes reguladors", la Comissió Europea ja determinava les directrius següents per al desenvolupament d'organismes reguladors al sector audiovisual:

- 1) Els organismes reguladors no han de dependre del Govern ni dels operadors.
- 2) Els aspectes relatius al contingut (audiovisual) són, essencialment, nacionals per naturalesa, ja que estan directament i estretament relacionats amb les necessitats culturals, socials i democràtiques d'una societat determinada; per tant, de conformitat amb el principi de subsidiarietat, la reglamentació dels continguts és una responsabilitat primària dels estats membres.
- 3) La convergència tecnològica requereix una major cooperació entre els reguladors implicats (infraestructures de comunicació, sector audiovisual, competència).
- 4) Els organismes reguladors poden contribuir al desenvolupament i l'aplicació de les mesures d'autoregulació. En aquest sentit, la Comissió examinarà la utilitat d'establir un fòrum específic de cooperació a escala europea entre reguladors, operadors i consumidors en el sector audiovisual.

Veiem, així, que des de diferents enfocaments competencials s'assoleixen conclusions similars i totes elles passen per la constitució d'autoritats reguladores independents tant dels governs com dels agents del sector, unes autoritats adequades i conscients de l'entorn convergent ja que, després d'una dècada, des que es va aprovar la comunicació del 1999 fins avui, no s'ha fet res més que aprofundir en aquesta realitat en què

els serveis audiovisuals i de telecomunicacions s'han acabat trobant per configurar un mercat que exigeix d'una autoritat independent que abordi amb criteris d'homogeneïtat de mercat, la diversitat de serveis que es presten en el seu si. En aquest punt, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones es revela com l'autoritat a la qual s'han d'integrar aquestes competències i aquest nou òrgan per tal de donar resposta a aquestes exigències de mercat.

Cal afegir que, tal com ja sostenia l'informe presentat el 1998 pel Grup d'Alt Nivell (impulsat a iniciativa de qui va ser comissari audiovisual, el Sr. Marcelino Oreja), els estats membres parteixen de posicions molt variades i d'estructures reguladores derivades del seu propi patrimoni polític i cultural, per la qual cosa no existeix una única fórmula comuna d'aproximació al que és per si mateix un consens entre tots ells; l'existència necessària d'aquests organismes com el millor vehicle legal per preservar el pluralisme d'opinió i d'informació, les necessitats culturals, socials i democràtiques d'una societat determinada i, alhora, un mercat dinàmic gestionat en competència lliure i efectiva. Tots els estats tret d'Espanya configuren aquestes autoritats reguladores en major o menor mesura autònomes i independents dels governs respectius i dels agents del mercat, i això com a conseqüència de l'adequació a les necessitats i demandes de cada societat i a la decisió política que s'adopti en el marc de les seves pròpies ordenacions jurídiques.

Per tant, en el procés de debat i d'aprovació de la futura llei general audiovisual s'hauria hagut de considerar l'oportunitat de crear, en el text de la pròpia llei, un organisme independent equiparable a organismes de les dimensions i les funcions de països del nostre entorn com ara Itàlia, França o Anglaterra, que observi com una realitat el procés convergent entre el mercat dels serveis audiovisuals i de les telecomunicacions i, en aquest marc, tot el que gira entorn del que avui ja denominem comunicacions electròniques en què s'insereix internet. Un organisme que, gràcies a l'autonomia, la independència i la capacitació dels membres del seu Consell i dels serveis que s'hi han adscrit pugui anar assumint les competències necessàries fins a equiparar el nostre país amb el grup d'estats més desenvolupats en aquest camp i poder estar en condicions de coordinar les polítiques que s'han d'aplicar en les diferents comunitats autònomes mitjançant els acords oportuns amb cadascun dels seus consells de l'audiovisual.

Estructura i competències del regulador independent per a l'audiovisual espanyol

Quan el 2005 es va elaborar l'Avantprojecte de llei general audiovisual per crear aquest Consell, es plantejava que seria un Consell independent i que treballaria de forma coordinada amb la CMT, perquè, en un futur, tots dos òrgans convergissin. Actualment ja no sembla tenir gaire sentit crear aquest Consell fora de l'àmbit de la CMT, ja que hi ha molts fronts comuns i

sinergies entre les funcions que han d'exercir tots dos reguladors. Possiblement, una de les millors opcions passaria per crear dins de la mateixa estructura de la CMT dos consells complementaris, un amb competències en l'àmbit de les telecomunicacions i un altre per a l'audiovisual, és a dir, models similars als que existeixen al Regne Unit, Itàlia, els Estats Units o el Canadà. Una proposta orgànica que ja es va plantejar en l'avantprojecte i que no va arribar a veure la llum, de la que després va ser la Llei 22/1999 de modificació de la Llei 25/1994, coneguda com de televisió sense fronteres.

Dos consells en una mateixa autoritat com la CMT, els membres de la qual són designats pel Govern mitjançant un procediment com el que se segueix actualment per als consellers de la CMT, i comparteixen presidència, secretaria i serveis, amb la possibilitat de realitzar sessions conjuntes quan fos necessari per la matèria, no solament ofereix una solució senzilla, d'acord amb les necessitats del mercat i sense cost per a l'erari públic estatal, sinó que també garanteix una regulació homogènia per al sector de les comunicacions espanyol en línia amb el més avançat en aquesta matèria i en el si del marc comunitari europeu i, el que és més rellevant, aconseguint un alt consens.

Quant a les funcions que ha d'exercir, hi ha dos aspectes que s'han de destacar per sobre de tots: en primer lloc, ha de vigilar de forma independent l'aplicació correcta de la normativa en matèria de continguts (a escala estatal), amb una gestió especialitzada i coordinada amb les autoritats audiovisuals de les comunitats autònomes; i, en segon lloc, ser un referent administratiu clar per als operadors quant a coordinació amb la resta de l'administració i els organismes reguladors.

D'altres funcions que haurien d'estar incloses dins del seu àmbit d'actuació són la supervisió del servei públic prestat per la Corporació RTVE, vetllar pel funcionament correcte del mercat i intervenir en el procés de renovació de llicències.

Prenent com a referència inexcusable, pel que fa al desenvolupament de l'audiovisual, el respecte als valors i principis proclamats per la Constitució espanyola i, especialment, els continguts de l'article 20, les funcions que ha d'exercir per aquesta autoritat independent de l'audiovisual en el si de la CMT han d'incloure els extrems següents:

- Garantir i promoure el respecte als valors constitucionals i, en especial, la protecció del pluralisme, la joventut i la infantesa.
- Garantir la prestació efectiva i l'accés als serveis audiovisuals amb caràcter universal.
- Garantir l'exercici dels drets dels usuaris dels serveis audiovisuals.
- Vetllar per la transparència al mercat audiovisual, garantint el pluralisme social i polític en l'accés i la participació dels ciutadans, com també dels diferents grups socials als mitjans de comunicació audiovisual.
- Fer respectar de forma efectiva la lliure competència entre els diferents radiodifusors, evitant els fenòmens de concentració i vetllant per la transparència i la publicitat en la titularitat dels mitjans de comunicació audiovisual, així com la lliure concurrència en l'atorgament dels títols habilitants escaients.

- Garantir l'equilibri territorial, social i cultural en relació amb la prestació i la recepció dels serveis audiovisuals, promovent la coordinació de les diferents autoritats audiovisuals de cadascuna de les comunitats autònomes.
- Fer respectar els valors constitucionals al mercat de la televisió i la ràdio.
- Regular la publicitat audiovisual.
- Garantir un marc de finançament estable per al sector audiovisual, ja sigui gestionat de forma directa o indirecta, vetllant especialment per assegurar la prestació de les missions de servei públic en la radiodifusió sonora i televisiva.
- Promoure la producció audiovisual a Espanya recollint les diferents llengües i cultures que hi són presents.
- Promoure marcs de coregulació o autoregulació al sector audiovisual espanyol.

Una nova CMT convergent per a les telecomunicacions i l'audiovisual

Durant els propers 15 mesos assistirem a un seguit de canvis que transformaran el sector audiovisual espanyol, tant per als operadors, com per als usuaris. Aquests canvis permetran disposar d'una oferta audiovisual d'una millor qualitat per als espectadors i el nivell d'accés a la societat de la informació pels ciutadans farà un salt qualitatiu a causa de les noves ofertes de serveis i facilitats d'accés que la tecnologia TDT permetrà deixar a les empreses, que a partir de l'aprovació de la LGA actuaran en un mercat totalment liberalitzat.

Atesa la presència d'un òrgan amb competències de mercat respecte dels serveis audiovisuals, així com dels de telecomunicacions i els telemàtics i interactius, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, creada per la Llei 12/1997, es mostra com una solució adequada per a aquest entorn convergent, una proposta present de forma genèrica en el debat suscitada en els darrers anys entorn d'aquesta qüestió.

La solució passa per crear dins de la CMT un consell audiovisual en paral·lel al consell d'aquesta Comissió, especialitzat en els serveis de telecomunicacions. Aquest consell de l'audiovisual, que hauria de ser representatiu de la realitat social present a Espanya, comptaria amb el mateix nombre de membres que el Consell de les Telecomunicacions (nou), i amb un president comú per a tots dos òrgans. Hi hauria el mateix personal al servei dels dos consells; aquesta solució, obligaria a homogeneïtzar la forma de designar els membres dels dos consells. La designació, en tot cas, ha de ser transparent, des de criteris d'adequació i coneixement del sector dels candidats, i ha de reflectir la realitat política i social del país.

Partint del fet que les comunitats autònomes disposen de competències en matèria de mitjans de comunicació social en el marc dels seus territoris, es fa imprescindible que existeixi una "comissió de cooperació audiovisual" integrada en el consell de l'audiovisual, en què hi hagi representades les diferents autoritats de l'audiovisual de les comunitats autònomes i de les

ciutats autònomes de Ceuta i Melilla. L'objecte d'aquesta comissió és garantir la cooperació i la coordinació de les polítiques reguladores audiovisuals en el conjunt del territori de l'Estat espanyol.

A tall de conclusió, cal destacar que no es pot obviar que en un entorn convergent com el que vivim actualment, amb ofertes empaquetades pels operadors de telecomunicacions conegudes com de "triple play" (veu fixa, banda ampla i serveis audiovisuals) i fins i tot de "quàdruple play" (les ofertes anteriors, més telefonia mòbil), es fa exigible i necessari que l'autoritat reguladora en matèria de telecomunicacions, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, tingui competències d'un mercat que avui ja suposa una realitat d'una multitud de serveis convergents. Donar-hi l'esquena i desconèixer la realitat del mercat que hem de regular és com legislar mirant cap al passat i, de nou, portar al Butlletí Oficial un text que naixeria obsolet. La societat espanyola es mereix, després de tants anys de mancança, d'una autoritat audiovisual independent, un regulador d'acord amb la seva realitat i necessitats.

Notes

- 1 Reial decret llei 6/1996, de 7 de juny, de liberalització de les telecomunicacions. *Butlletí Oficial de l'Estat* (BOE), de 8 de juny de 1996 (núm. 0139).
- 2 La disposició transitòria vuitena de la Llei 32/2003, amb relació a les competències de la Comissió del Mercat de les Telecomunicacions en matèria de foment de la competència en els mercats dels serveis audiovisuals, assenyalava el següent: "La Comissió del Mercat de les Telecomunicacions seguirà exercint les funcions en matèria de foment de la competència en els mercats dels serveis audiovisuals que li atribueix la Llei 12/1997, de 24 d'abril, de liberalització de les telecomunicacions, en els termes que s'hi preveuen mentre no entri en vigor la nova legislació del sector audiovisual."
- 3 Vegeu la referència del Consell de Ministres del Govern d'Espanya corresponent a la sessió del 14 d'agost de 2008. http://www.lamoncloa.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2008/refc20080814.htm
- 4 El tenor literal de la referència és el següent: "El Ministeri de la Presidència presentarà, abans del 31 de març de 2009, un avantprojecte de la llei general audiovisual, com també un avantprojecte de llei de creació del Consell Estatal dels Mitjans Audiovisuals."
- 5 Disponible a <http://www.mpr.es/NR/rdonlyres/D03898BE-21B8-4CB8-BBD1-D1450E6FD7AD/73066/Informereformamediodiostituladaddelestado.pdf>
- 6 Directiva 2007/65/CE del Parlament Europeu i del Consell, d'11 de desembre de 2007, per la qual es modifica la Directiva 89/552/CEE del Consell sobre la coordinació de determinades disposicions legals, reglamentàries i administratives dels estats membres relatives a l'exercici d'activitats de radiodifusió televisiva.
- 7 Directiva 2007/65/CE, article 3.1. "Els estats membres posaran en vigor les disposicions legals, reglamentàries i administratives necessàries per donar compliment al que s'estableix en aquesta Directiva, a tot estirar el 19 de desembre de 2009.