

La legislación catalana del audiovisual: presente y futuro

Antoni Bayona

- *La profunda transformación que está viviendo el sector audiovisual, con la incorporación de nuevas tecnologías, nuevos usos, accesos y formas de comunicarse, entre otros factores, ha marcado la necesidad de redefinir el audiovisual como servicio público. En ese sentido, la comunidad jurídica se ha visto obligada a debatir sobre las nuevas bases que deben establecer un adecuado marco normativo a la nueva situación del audiovisual. En Cataluña, la aprobación de la Ley 22/2005 de comunicación audiovisual intenta dar respuesta a esos cambios en el audiovisual. En el presente artículo, se analiza la legislación catalana en ese ámbito, la situación de los medios de comunicación públicos y privados, las funciones del Consejo del Audiovisual de Cataluña como autoridad reguladora y, finalmente, se realiza un balance sobre las perspectivas de futuro de la normativa audiovisual catalana.*

Palabras clave

Regulación, legislación catalana, comunicación audiovisual, servicio público, autoridad reguladora, Consejo del Audiovisual de Cataluña, Ley 22/2005 de comunicación audiovisual de Cataluña.

Antoni Bayona

Profesor de derecho administrativo de la Universidad Pompeu Fabra y letrado del Parlament de Catalunya

1. Consideraciones iniciales: el marco jurídico audiovisual desde la perspectiva constitucional

Un elemento especialmente característico del marco jurídico audiovisual en el Estado español ha sido la consideración de la actividad de comunicación audiovisual como un servicio público de titularidad estatal. Dicha configuración estaba claramente establecida en el antiguo Estatuto de la radio y la televisión de 1980 y también en las leyes que permitieron la intervención privada en ese ámbito en régimen de concesión (leyes de la televisión privada de 1988 y de la televisión local de 1995).

Desde la perspectiva territorial, cabe destacar que la creación de los canales autonómicos se configuró también en régimen de concesión del Estado en la ley del tercer canal de 1983, circunstancia que acentuaba todavía más el monopolio estatal en el ámbito de la comunicación audiovisual.

La consideración de esa actividad como un servicio de titularidad estatal provocó un interesante debate sobre la adecuación de ese modelo a la Constitución, especialmente en relación con las libertades de información y comunicación garantizadas por el artículo 20. La jurisprudencia constitucional se introdujo en ese debate e intentó mantener una posición de equilibrio entre la eficacia de esos derechos y otros principios constitucionales que reconocen al poder público la capacidad de reservar al sector público unos determinados servicios esenciales y de los efectos que pueden derivarse de la consideración del espacio radioeléctrico como un bien de dominio público estatal.

Sin embargo, mantener una solución tan dirigida al predominio público de la actividad no podía resistir las consecuencias derivadas de la evolución tecnológica en la comunicación audiovisual y el necesario impacto en la flexibilización del marco legal. Eso significó una aproximación conceptual diferente respecto a la televisión por cable y satélite, y la

constatación general de que, con la nueva televisión digital terrestre o la que puede producirse por medios que no utilizan el espacio radioeléctrico, ya no era posible mantener la idea del servicio público en régimen de monopolio.

Esa nueva situación obligaba, en consecuencia, a replantear el marco jurídico audiovisual sobre unas nuevas bases con el fin de hacerlo más coherente con un modelo más equilibrado, en el que la actividad de servicio público y la actividad privada pudieran desarrollar el respectivo juego. Esas nuevas bases deberían posibilitar la cohabitación entre la actividad privada audiovisual, considerada como ejercicio de un derecho constitucional y legal, y la presencia de unos medios de titularidad pública. Es decir, la evolución hacia un modelo mixto de actividad privada y servicio público, con la consiguiente modificación del estatus de concesionarios de los prestadores de servicios audiovisuales privados por el de autorización o licencia.

A pesar de la existencia de un importante consenso sobre el diseño del nuevo modelo jurídico, no ha sido posible hasta ahora establecerlo con un carácter general, ya que las circunstancias no han permitido que el Estado haya podido aprobar una ley general de la comunicación audiovisual.

Cabe precisar, no obstante, que en esos últimos años se han llevado adelante varios intentos para elaborar y aprobar esa ley, circunstancia que fue aprovechada en Cataluña para impulsar en paralelo una ley de comunicación audiovisual propia, compatible con los principios con los que estaba trabajando la Administración del Estado.

Pero lo que debería haber sido una coincidencia cronológica en la elaboración y aprobación de ambas leyes se convirtió sólo en la aprobación de la ley catalana de la comunicación audiovisual (Ley 22/2005, de 29 de diciembre), sin posibilidad de concurrencia y articulación con el marco más general, que debería haber comportado la existencia, prácticamente simultánea, con la ley general de comunicación audiovisual.

Ciertamente, no se trata del escenario normativo ideal, ya que presenta una secuencia invertida entre la ley estatal y catalana que conlleva que se produzca una distorsión conceptual por la distinta filosofía que inspira la nueva ley catalana audiovisual de 2005 respecto a la todavía obsoleta legislación estatal vigente.

Ahora bien, sin minimizar los problemas de encaje normativo que ese hecho conlleva, cabe destacar que la ley

catalana de la comunicación audiovisual ha podido desarrollar sus efectos, lo que ha significado la introducción en Cataluña de cambios sustanciales a la regulación de la actividad de comunicación audiovisual.

En ese sentido, las novedades más importantes que pueden destacarse son la definición de un modelo audiovisual mixto en el que coexisten el sector público y el sector privado, el establecimiento de un nuevo régimen jurídico de la actividad privada que pasa ahora a considerarse el ejercicio de un derecho y el reforzamiento de la autoridad independiente de regulación del sector (el Consejo del Audiovisual de Cataluña). A su vez, la aprobación de la ley de la comunicación audiovisual se ha aprovechado para sistematizar un espacio jurídico notoriamente fragmentado, lo que contribuye a la coherencia del sistema y a una mejora en la seguridad jurídica.

2. Elementos básicos del marco jurídico establecido por la Ley de la comunicación audiovisual

En la nueva aproximación jurídica a la actividad de comunicación audiovisual que significa la ley audiovisual de 2005, es preciso destacar de forma especial los siguientes aspectos:

- a. El reconocimiento de la libertad de comunicación audiovisual. De ese modo, se concreta, a nivel legal, uno de los derechos derivados del artículo 20 de la Constitución, lo que supone dar carta de naturaleza a la presencia privada y a un sector privado que actúa en ejercicio de un derecho propio y no en la inevitable condición de concesionario de una actividad de titularidad estatal.
- b. El principio de veracidad informativa como una responsabilidad derivada del ejercicio de la libertad de información y que es un elemento esencial para la protección de ese derecho.
- c. El establecimiento y regulación de instrumentos que garanticen el pluralismo en la actividad de comunicación audiovisual, como exigencia derivada del principio democrático y de la necesidad de garantizar una opinión pública libre.
- d. La diferenciación entre el sector público y el sector privado de la comunicación audiovisual. El primero, configurado por los medios de titularidad de la Generalitat y

los entes locales y, el segundo, por los prestadores de servicios audiovisuales privados de ámbito autonómico o local que hayan obtenido la correspondiente licencia.

- e. La protección de los derechos potencialmente afectados por el ejercicio de la actividad de comunicación, que son varios y de distinta naturaleza: los derechos de la personalidad (honor, intimidad y propia imagen), la protección de los derechos de la infancia y la juventud con respecto a los contenidos audiovisuales, la preservación de la propiedad intelectual o el ejercicio del derecho de rectificación.
- f. La configuración de un sistema de intervención pública basado en el reconocimiento de una actividad de servicio público respecto a los medios de titularidad pública y de una actividad de ordenación con respecto a la actividad privada que se concreta, esencialmente, en la necesidad de obtener un título habilitante, el cumplimiento de obligaciones establecidas por el ordenamiento y la sumisión a un régimen sancionador administrativo en caso de incumplimiento con la garantía de actuación de una autoridad reguladora independiente.

3. El régimen de servicio público

Como hemos señalado anteriormente, la ley de comunicación audiovisual determina en Cataluña el fin del monopolio público de la comunicación audiovisual en la medida en la que establece un régimen de necesaria concurrencia entre los medios de titularidad pública y los medios privados. Todo ello, con la condición de que esa presencia privada ya no se dé bajo el formato de una concesión para gestionar un servicio público, sino como un verdadero acto de ejercicio de las libertades de información y comunicación.

La estructura del servicio público catalán audiovisual obedece a una doble composición: por un lado, los medios de titularidad de la Generalitat y, por otro, los medios de titularidad de los entes locales. De acuerdo con la ley, ambos deben gestionarse directamente: en el primer caso, por la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales (CCMA) y, en el segundo, por los propios municipios o los consorcios a los que se agrupan a esos efectos.

Con respecto a la actividad de comunicación de servicio público, cabe señalar los esfuerzos realizados por la ley

para definir los elementos propios de esa actividad en relación con la actividad privada guiada normalmente por criterios comerciales o económicos.

La radio y la televisión de servicio público deben estar orientadas al cumplimiento de unas misiones de servicio público previstas en la ley, en su artículo 26, y que deben estar precisadas en el contrato programa entre el Gobierno y la Corporación. No se trata, pues, de competir con la televisión privada en los contenidos emitidos, sino de ofrecer a la sociedad un servicio que priorice unos determinados valores, que el legislador considera son la base de un servicio público audiovisual y que van estrechamente ligados a una programación plural, respetuosa con la dignidad de las personas y con unos contenidos de calidad, sin que ello conlleve necesariamente una renuncia a su carácter lúdico y generalista.

En coherencia con ese planteamiento, la ley apuesta por un régimen de financiación principalmente a cargo de aportaciones públicas, con una participación parcial o limitada en el mercado publicitario. Cabe decir que ese modelo se presenta casi como obligado para el cumplimiento de las exigencias comunitarias con el fin de garantizar el principio de libre competencia en el sector audiovisual.

Por otra parte, el establecimiento de un régimen de servicio público conlleva la necesidad de garantizar el pluralismo, con el fin de evitar su posible utilización en beneficio de la mayoría gubernamental. Dicha garantía se alcanza por distintas vías, como se señala en el artículo 29 de la ley, entre las que cabe destacar el reconocimiento de la autonomía de gestión de los entes gestores respecto al Gobierno, la participación del Parlamento y el Consejo del Audiovisual de Cataluña en la elección de los máximos responsables de esos entes gestores y la garantía de profesionalidad en la propia gestión. La vertiente interna de ese pluralismo se complementa con la obligación de garantizar la participación de los grupos sociales y políticos más representativos en la gestión del servicio público por medio de la integración en un consejo de carácter consultivo y asesor.

La Ley de la corporación catalana de medios audiovisuales ha establecido un sistema de designación de los miembros del consejo de dirección que se fundamenta en la exigencia de una mayoría cualificada del Parlamento, pero que también requiere de la acreditación de un adecuado perfil profesional de los candidatos, debidamente verificado

por el Consejo del Audiovisual de Cataluña. Esa es una importante novedad respecto al régimen anterior aplicable a la Corporación Catalana de Radio y Televisión, pero que no ha desplegado los efectos esperados en su primera y reciente aplicación. En efecto, los criterios profesionales que deberían haber sido prioritarios en las candidaturas presentadas por los grupos parlamentarios han cedido ante los perfiles de contenido más político, con lo que se ha terminado imponiendo el anterior sistema de cuotas políticas que, en teoría, quería eliminar la nueva ley de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales.

La garantía del pluralismo interno de los prestadores de servicios audiovisuales públicos locales también quiere preservarse, de forma análoga a lo que sucede en el ámbito de la Generalitat, mediante unas reglas organizativas inspiradas en los mismos principios. Se recogen en el artículo 33 de la ley y, en teoría, deberían ser suficientes para conseguir su objetivo, siempre que los reglamentos de organización y funcionamiento de los correspondientes servicios las articulen correctamente.

Respecto a la actividad privada de comunicación audiovisual, ya se ha comentado que el cambio conceptual opera en las condiciones de ejercicio de esa actividad. De acuerdo con la legislación estatal y salvo la televisión por cable y satélite, la actividad privada se ejercía como concesionario de un servicio público de titularidad estatal. Ahora, de acuerdo con la ley de la comunicación audiovisual de Cataluña, esa actividad privada en el ámbito autonómico o local se ejerce por medio de una autorización administrativa, con lo que la naturaleza privada del operador aparece con toda claridad y transparencia.

Eso no significa, sin embargo, que no haya condiciones o límites al ejercicio de ese derecho. En ese sentido, es esencial la diferenciación que realiza la ley entre las actividades privadas de comunicación que utilizan el espacio radioeléctrico y las que utilizan otras tecnologías de transmisión. En el primer caso, dado que el espacio radioeléctrico es limitado, la actividad privada resta sujeta a la obtención de un título habilitante (licencia), mientras que la otra es libre, con la única obligación de comunicación a la Administración con carácter previo a su inicio.

4. Régimen de intervención administrativa sobre la actividad de comunicación privada

De acuerdo con lo expuesto, existen dos regímenes que dependen de la tecnología utilizada y que se traducen en dos intensidades de sujeción muy distintas. Como veremos a continuación, puede afirmarse que en el caso de utilizar el espacio radioeléctrico, el régimen de intervención es especialmente intenso, mientras que en el otro supuesto (por ejemplo, televisión por internet) dicha intervención es mínima y esencialmente preventiva para garantizar el cumplimiento de las obligaciones mínimas establecidas en la ley también para esos prestadores.

El régimen de licencia determina una relación especialmente estrecha con la Administración derivada del hecho de que el prestador se beneficia de la utilización de un bien de dominio público como el espacio radioeléctrico. La evolución tecnológica y la implantación de la televisión digital terrestre han ampliado notablemente las posibilidades de aprovechamiento de ese espacio. Pero eso no evita su carácter limitado, lo que justifica la aplicación de un régimen de intervención especialmente intenso, tal como se desprende del artículo 46 de la ley, según el que la licencia tiene la condición de autorización operativa porque establece las obligaciones del prestador y determina el marco de la relación con la autoridad reguladora durante todo el período de vigencia.

En cualquier caso, el condicionante más importante de la actividad privada deriva del carácter limitado del número de licencias. A diferencia de otros derechos, cuyo ejercicio no tiene ese tipo de limitaciones y todo el mundo puede acceder a la licencia si cumple los requisitos legalmente establecidos, en el caso de los prestadores de servicios audiovisuales hay que resolver en primera instancia la forma de acceso a un título autorizador que tiene un *numerus clausus*.

Por esa razón, uno de los aspectos básicos del régimen administrativo lo constituye la convocatoria de los concursos mediante los que se procede a la adjudicación de las licencias. El concurso es el instrumento que garantiza la aplicación del principio de igualdad mediante la previsión de unos criterios de valoración y la asignación a la autoridad audiovisual de la potestad de tramitar y resolver los procedimientos de adjudicación. La regulación de esos criterios

en la propia ley y su concreción en la convocatoria del concurso llevan a un escenario esencialmente reglado para realizar la valoración de las solicitudes restringiendo los amplios márgenes de discrecionalidad en la decisión. Se trata, pues, de un sistema pensado en clave de garantía para los interesados en un ámbito en el que los procesos seguidos hasta ahora no siempre han preservado unas exigencias mínimas de transparencia, objetividad e igualdad de trato. La regulación más detallada del concurso y la atribución de la competencia para resolverlo a una autoridad independiente suponen también un cambio de orientación importante en esa materia que debe ser valorado positivamente.

El resultado del concurso se preserva, por otra parte, con el establecimiento de cautelas que dificultan la alteración por otras vías. Una es el carácter no transmisible de las licencias y, otra, las medidas previstas por la ley para garantizar el pluralismo externo y controlar las operaciones que puedan suponer una excesiva concentración del control de los medios, ya sea en razón de la propiedad o del control de dirección o por otras vías indirectas.

El régimen de previa comunicación se aparta sensiblemente de la intervención acabada de exponer, en tanto que desaparece el elemento que la justifica. En no aprovecharse, en ese caso, un espacio restringido de comunicación, la actividad puede quedar liberalizada sin perjuicio de la aplicación de las normas que afectan a los contenidos que son comunes a todas las actividades de comunicación.

En ese caso, la ley sólo exige que el operador realice una declaración formal antes de empezar a emitir, a efectos de ponerlo en conocimiento de la autoridad audiovisual. Esa comunicación constituye, de ese modo, una garantía de conocimiento de la actividad necesaria para que la autoridad pueda supervisar el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley.

5. La reserva de un espacio público de comunicación

Del esquema expuesto hasta ahora resulta la existencia de un espacio público de la comunicación audiovisual (medios de titularidad pública) y un espacio privado (prestadores privados con licencia).

Sobre ese esquema interfiere, sin embargo, una previsión de la ley que obliga al poder público a establecer una reserva de espacio en favor de las entidades privadas sin ánimo de lucro, con el fin de permitir el desarrollo de esas actividades de forma diferenciada de la actividad estrictamente privada y pública. Forman parte de ese tercer sector los servicios de comunicación comunitarios que ofrecen contenidos destinados a dar respuesta a necesidades sociales, culturales y de comunicación específicas de las comunidades y los grupos sociales a los que dan cobertura aplicando criterios de participación y pluralismo, así como los servicios de comunicación audiovisual desarrollados por las universidades que la ley asimila a la condición de servicios prestados sin ánimo de lucro.

6. Las obligaciones de los prestadores de servicios audiovisuales

La ordenación del sector audiovisual determinada por la ley de la comunicación audiovisual de Cataluña comporta la necesidad de que los prestadores cumplan distintas condiciones en el ejercicio de su actividad, que derivan esencialmente del contenido de licencia y la necesidad de respetar las normas que regulan los contenidos audiovisuales emitidos en garantía de los usuarios.

El establecimiento del régimen de licencia ha sido previsto por la ley con el fin de situar en su ámbito a los compromisos derivados de los concursos de adjudicación. Los criterios de adjudicación valoran las propuestas presentadas por los licitadores en función de unos parámetros y baremos preestablecidos, con lo que se genera un compromiso de cumplimiento derivado de la declaración de voluntad del operador sobre cuya base se ha producido la evaluación de la oferta. Ese es un rasgo característico del régimen de licencia que individualiza para cada caso el grado de exigencia alcanzado más allá de los mínimos establecidos por la ley. Son, por lo tanto, las obligaciones y los compromisos particulares derivados de la propia licencia.

Asimismo, sin embargo, hay que tener presente que la actividad de comunicación audiovisual puede repercutir en derechos e intereses de la audiencia que son dignos de protección. Buena parte de esos derechos tiene una garantía reforzada al derivar de la normativa comunitaria sobre la

televisión sin fronteras, normativa que ha sido invertida en el derecho interno. Sin embargo, la ley de la comunicación audiovisual los ha vuelto a sistematizar y podemos encontrar los siguientes derechos:

- a. El respeto a la dignidad de las personas, la no discriminación, la veracidad informativa y la diferenciación entre información y opinión.
- b. El respeto a los derechos de la privacidad (honor, intimidad y propia imagen).
- c. La prohibición de contenidos que inciten al odio por motivos de raza, sexo, religión o nacionalidad.
- d. El cumplimiento de las normas de protección de la infancia y la juventud, que se concreta en la prohibición absoluta de unos determinados contenidos (por ejemplo, los pornográficos o de violencia gratuita), en la fijación de horarios protegidos o la obligación de señalización.
- e. Las obligaciones con relación a la presencia de la lengua y cultura catalanas en los medios de comunicación.
- f. Las obligaciones sobre cuotas mínimas de difusión de obras audiovisuales europeas.
- g. Los límites establecidos en materia de publicidad, televenta y patrocinio.

El cumplimiento de ese amplio y diverso abanico de obligaciones es supervisado por el Consejo del Audiovisual de Cataluña, que ejerce la potestad de aplicar el régimen sancionador previsto en la ley de la comunicación audiovisual.

En relación con ese aspecto tan delicado, es preciso realizar alguna precisión adicional. En primer lugar, cabe constatar que la existencia de ese régimen sancionador administrativo es una opción legítima del legislador que no puede ser considerada en ningún caso como acto o instrumento de censura prohibido por la Constitución. La posibilidad de que un régimen sancionador administrativo se proyecte sobre un ámbito en el que se ejerce un derecho fundamental no está excluida por la Constitución, siempre que se adecue a las exigencias del principio de legalidad y se permita a los afectados ejercer el derecho a la tutela judicial, como sucede en ese caso. En segundo lugar, poner en relieve el esfuerzo realizado por la ley de la comunicación audiovisual para el fomento de la implantación de fórmulas de autorregulación y corregulación de contenidos que permiten minimizar las situaciones de conflicto. Resulta especialmente interesante la corregulación, en tanto que se

fundamenta en un acuerdo establecido entre el prestador y la autoridad audiovisual que genera un escenario de compromiso contractual para delimitar y concretar las obligaciones y deberes en materia de contenidos.

7. La consolidación de la autoridad reguladora audiovisual

Uno de los elementos que caracterizan la legislación catalana audiovisual es la creación de una autoridad reguladora independiente para el ejercicio de las funciones que dicha ley atribuye a la Administración.

La existencia de ese tipo de autoridad es un hecho usual en la gran mayoría de países de nuestro entorno y obedece, esencialmente, a la necesidad de desvincular de la Administración ordinaria sometida al Gobierno el ejercicio de unas potestades que, por su naturaleza, pueden afectar al ejercicio de las libertades de información y comunicación tan esenciales para una sociedad plural y democrática. La atribución de esas funciones a una autoridad de naturaleza independiente supone una garantía de neutralidad y objetividad en la toma de unas decisiones que, de otro modo, tendrían el riesgo de ser influidas por factores políticos o coyunturales.

La previsión que realice en ese sentido la legislación catalana no debe extrañar y, en cambio, sí debe hacerlo la constatación de la inexistencia de una autoridad independiente de ámbito estatal, que todavía no ha podido crearse, muy probablemente por las propias dificultades que afronta la aprobación de una ley general del audiovisual.

La creación del Consejo del Audiovisual de Cataluña ha pasado por distintas etapas. En un primer momento, el Consejo fue creado por la ley de televisión por cable como un organismo vinculado al Gobierno y con funciones estrictamente consultivas.

Evidentemente, ese formato no se correspondía con las características de una autoridad independiente de acuerdo con el derecho comparado, por lo que ese marco legal fue modificado por la Ley 2/2000, de 4 de mayo, del Consejo del Audiovisual de Cataluña, que lo crea ya como una autoridad independiente del Gobierno y le asigna funciones de informe y también decisorias en algunos ámbitos (por ejemplo, en materia sancionadora).

A partir de ese momento, puede decirse que el legislador opta claramente por reforzar esa autoridad, con la decidida voluntad de convertirla en la administración ordinaria en materia audiovisual. Este proceso se consolida con la ley de comunicación audiovisual de 2005, en la que se delimitan las funciones básicas que deben seguir al poder del Gobierno y se asignan las otras al Consejo.

En función de esa última modificación legislativa, el Consejo pasa a ejercer, entre otras, las siguientes competencias decisorias:

- a. Las que se refieren a la garantía de pluralismo y el respeto de los derechos y libertades involucrados en la comunicación audiovisual.
- b. El control del cumplimiento de las misiones de servicio público de los medios de titularidad de la Generalitat y los entes locales.
- c. El otorgamiento de los títulos habilitantes (licencias) de la actividad privada audiovisual.
- d. La convocatoria y resolución de los concursos de adjudicación de las licencias.
- e. El ejercicio de las potestades de inspección, control y sanción en el ámbito audiovisual.

Todas esas funciones tienen una naturaleza ejecutiva y deben relacionarse con el reconocimiento en favor de la autoridad audiovisual de la potestad normativa para desarrollar y concretar diversos y amplios sectores de la legislación audiovisual (condiciones aplicables a las licencias y obligaciones de los operadores, básicamente).

La independencia del Consejo se consigue, esencialmente, por dos vías. En primer lugar, por la garantía de autonomía de decisión sin ningún tipo de supervisión jerárquica respecto al ejercicio de sus funciones. Y, en segundo lugar, mediante un sistema de designación de los miembros en el que la intervención del Gobierno es mínima y el peso recae en el Parlamento. La exigencia de un perfil de idoneidad de los candidatos, junto con una mayoría reforzada para la designación, son los instrumentos mediante los que quiere asegurarse el principio de independencia con respecto a la posición subjetiva de los miembros que integran la autoridad reguladora.

Sin embargo, es preciso poner en relieve que esa independencia de actuación no se asegura sólo con el cumplimiento de los instrumentos formalmente establecidos por la

designación, sino que también es necesario que la selección de los candidatos haga patente esa voluntad mediante la presentación de candidaturas que se justifiquen más por el perfil profesional de la persona que por motivos de vinculación o relación política con el partido proponente. La designación por mayoría reforzada está prevista como una fórmula para buscar un consenso sobre la idoneidad de los candidatos; el sistema se desnaturaliza cuando dicho proceso se utiliza como una mera fórmula de distribución de cuotas entre partidos.

En relación con esa cuestión, son trasladables las propias reflexiones formuladas con relación a los entes gestores de los medios públicos y, de forma especial, al consejo de gobierno de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales. Es significativo que la nueva ley que regula este organismo (Ley 11/2007, de 11 de octubre) establezca un perfil netamente profesional de los candidatos, al mismo tiempo que encarga al Consejo del Audiovisual la realización de un informe de idoneidad de los candidatos propuestos. Ahora bien, a pesar de esas prescripciones tan claras, la aplicación de la ley no ha estado exenta de polémica por la excesiva politización que ha podido influir en la designación del primer consejo de gobierno.

8. Balance y perspectivas de futuro de la legislación catalana del audiovisual

Desde un punto de vista objetivo y formal, no puede negarse que el Parlamento de Cataluña ha sido especialmente activo a la hora de legislar en materia audiovisual. Esa actuación tiene todavía más mérito si tenemos en cuenta el margen de actuación tan escaso que podía presumirse del marco estatutario vigente en ese momento, que después se ha visto ampliado con el Estatuto de 2006.

La creación, en 2000, del Consejo del Audiovisual de Cataluña, su potenciación progresiva en un plazo relativamente corto y la aprobación de la ley de la comunicación audiovisual de Cataluña en 2005 son una demostración palpable de la voluntad de los poderes públicos de Cataluña de regular y actualizar un sector sometido a unas reglas obsoletas y a menudo demasiado desestructuradas y antiguas.

En ese sentido, cabe destacar especialmente los cambios que la ley de la comunicación audiovisual ha introducido en

el régimen jurídico del audiovisual, con decisiones tan innovadoras como la eliminación del monopolio público en la actividad audiovisual en Cataluña y el establecimiento de unas nuevas bases de ordenación de la actividad privada audiovisual. Todo ello se ha establecido, además, en un único marco jurídico de referencia, en el que se tratan sistemáticamente todos el subsectores inherentes a la materia audiovisual.

Pero es evidente que los cambios normativos no siempre son suficientes, en sí mismos, para la eliminación de las anomalías o disfunciones de un sistema, especialmente cuando presenta unas características que lo convierten en algo complejo.

En este sentido, la praxis de aplicación de la legislación presenta claroscuros que deberían servir de base para la reflexión con vista al futuro. Exponemos algunos a continuación:

Con respecto a los concursos de adjudicación de licencias para operar, cabe destacar positivamente la experiencia aplicadora en el ámbito de la televisión local. El liderazgo de ese proceso por parte del Consejo del Audiovisual de Cataluña ha supuesto una garantía de objetividad y eliminación de posibles arbitrariedades, que conllevan que el resultado alcanzado contraste claramente con la forma en la que esos procesos se han resuelto en algunas comunidades autónomas.

Ahora bien, el propio hecho de que exista un sector local audiovisual público y privado, que debe concurrir y competir en un espacio nacional y estatal de comunicación audiovisual, puede comportar una saturación de ofertas difícil de asimilar y también puede comprometer la viabilidad de los programas, especialmente respecto al rendimiento económico y al cumplimiento de unos contenidos de comunicación de proximidad. Hay que ver, pues, cómo se decanta ese complejo modelo y si el mercado es suficiente para dar cabida a toda la oferta.

Otro aspecto de presente y futuro que hay que valorar es el de los contenidos. El deterioro de muchos de esos contenidos es un hecho incuestionable, con las correspondientes consecuencias sociales negativas sobre determinados colectivos especialmente sensibles (juventud, menores) y sobre los valores éticos y morales de la ciudadanía en general. En relación con esa cuestión, los límites establecidos por la legislación se han mostrado hasta ahora poco

operativos y también han fracasado notablemente algunos intentos de autorregulación. Es, pues, una cuestión a seguir con el fin de conseguir que los medios privados mantengan un nivel mínimo de calidad en los contenidos y conseguir, a su vez, que los medios públicos no se vean condicionados por la competencia en el mercado audiovisual y se ajusten siempre a las misiones de servicio público que tienen encomendadas.

Por último, cabe destacar como gran tema pendiente la necesaria aprobación de una ley audiovisual general por parte del Estado que complete los cambios normativos introducidos por la legislación catalana y lo haga, además, respetando y definiendo los espacios de actuación respectivos de acuerdo con lo previsto en la Constitución y el Estatuto de autonomía.

Dicha ley debería consolidar los distintos espacios territoriales de la actividad audiovisual (estatal, por un lado, y autonómica y local, por otro), de modo que el Estado y la Generalitat pudieran ejercer las respectivas competencias sobre esos sectores. Sin embargo, al optar por ese criterio territorial, que se convierte en inevitable, deberá tenerse en cuenta la inherente deslocalización a los nuevos formatos televisivos que no utilizan el espectro radioeléctrico, pero que también se dirigen al público de Cataluña. En estrecha conexión con ese problema habrá que resolver también la articulación entre la autoridad reguladora de ámbito estatal que en el futuro se cree con el Consejo del Audiovisual de Cataluña.

Hay que tener en cuenta que el inicio de una nueva legislatura tras las elecciones del pasado 9 de marzo volverá a situar en la actualidad de la agenda política la elaboración de la ley general de la comunicación audiovisual. Ese es, pues, el primer reto de futuro que debe abordarse, ya que de esa ley dependerá, en gran parte, el margen de manobra y las opciones de política audiovisual que deben configurar la evolución de la legislación catalana en esta materia.