

El pluralisme en l'audiovisual: problemàtica i futur

Joan Botella

- *L'aparició d'entitats independents reguladores de l'audiovisual respon a la necessitat de garantir una competència equilibrada davant la multiplicitat d'operadors i per tal de protegir els drets de les persones usuàries mentre que, a d'altres països, neixen per controlar els mitjans públics i assegurar que tots els mitjans contribueixen a una pedagogia democràtica. A l'article es fa un repàs de la tasca desenvolupada pel Consell de l'Audiovisual de Catalunya, en relació amb l'observança del pluralisme i conclou amb una anàlisi dels tres reptes principals dels reguladors en el futur: les mancances del marc normatiu actual sobre l'audiovisual, la transformació del mapa televisiu amb la incorporació de noves tecnologies digitals (TDT, IPTV, etc.) i el contingut de la intervenció regulatòria.*

Paraules clau

Pluralisme, regulació, autoritats reguladores de l'audiovisual, CAC, televisió, ràdio

Joan Botella

Exconseller del CAC i president de la Plataforma Europea d'Autoritats Reguladores (EPRA)

Introducció

La creació i posada en marxa d'organismes independents de regulació de l'audiovisual ha respost a dues lògiques diferents. D'una banda, en un cert nombre de països (diguem-ne angloescandinaus, per resumir-ho ràpidament), el regulador independent era una necessitat lligada a la pluralitat d'operadors, a la necessitat de garantir l'equilibri de forces en el joc competitiu, i a la necessitat de protegir el consumidor-espectador. En aquest marc, el regulador s'apropa a d'altres institucions de l'àmbit normatiu, i la seva acció no és essencialment diferent de l'activitat dels reguladors de les telecomunicacions, de l'energia o del mercat de valors.

En d'altres països, la posada en marxa d'autoritats reguladores independents (des d'ara, ARI) ha correspost a una altra lògica, essencialment democràtica: sortint d'etapes de monopoli estatal en l'audiovisual, calia a la vegada sotmetre a control els mitjans de comunicació de titularitat pública i assegurar la contribució de tots els mitjans (públics o privats) a una pedagogia democràtica de la ciutadania. En aquest context, que és el nostre, no és sobrer subdistingir dos grans àmbits: el de les democràcies difícils de l'Europa del sud (començant pel cas francès, seguit després per Itàlia, Bèlgica, Portugal, Grècia...), i el de les noves democràcies nascudes a l'Europa central i oriental després de la caiguda del món soviètic.

Aquestes dues grans versions, o percepcions, del paper que han de complir les ARI expliquen bona part de les diferències entre els organismes dels diferents països, des del mode de nomenament dels membres fins a l'articulació territorial, passant pel grau d'intervenció sobre els continguts emesos o els seus papers en la concessió i supervisió dels títols habilitants.

Els compromisos adoptats pel CAC

Quan l'any 1999 es va posar en marxa (a través d'un ressonant debat parlamentari, el primer de la legislatura) un projecte de reforma general del sector audiovisual a Catalunya, aquella distinció estava present, encara que fos d'una manera implícita. Es va importar de l'experiència francesa (el CSA francès era en aquell moment l'ARI més coneguda i estudiada pels especialistes i els legisladors catalans) la distinció entre dues cares del pluralisme: el denominat *pluralisme intern* i el *pluralisme extern*. Simplificant radicalment, es pot dir que el *pluralisme intern* feia referència als continguts de la programació emesa pels operadors audiovisuals, mentre que el pluralisme extern es referia a l'adquisició i l'exercici de la pròpia condició d'operador. En altres paraules: el pluralisme intern té a veure amb *què es diu*, mentre el pluralisme extern té a veure amb *qui pot parlar*.

El CAC va rebre en un primer moment funcions essencialment vinculades a la garantia del pluralisme intern (en quedaven exclosos els processos concessionals en mans del Govern). Es tractava d'un pluralisme intern, a més, entès en un sentit ampli: en els termes de la pròpia llei, pluralisme polític, religiós, cultural... Quins eren els problemes que, en aquest terreny, es produïen en els mitjans catalans en el tomb de l'any 2000?

Com va posar de relleu el debat parlamentari de desembre de 1999, era estesa la percepció que la dependència governamental de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió (CCRTV) es feia sentir significativament en la programació dels mitjans públics, especialment (però no només) en els programes informatius, i que deixava les forces de l'oposició en un paper molt reduït.

Un segon element era la consolidació en l'àmbit local català de mitjans de titularitat municipal o supramunicipal, cosa que generava una situació perversa en què el panorama dels mitjans reflectia els diversos nivells territorials de l'estructura política i administrativa: així, cada estrat del sistema institucional disposava de mitjans propis.

I un tercer element sotmès a discussió era el paper jugat pels mitjans públics (i, de manera molt destacada, de nou, la CCRTV) en el procés de reconstrucció nacional. Des dels usos lingüístics de TV3 fins als àmbits territorials considerats en els seus serveis meteorològics, passant pels

registres idiomàtics emprats pels locutors i presentadors, es qüestionava el paper activista dels mitjans de la Corporació en el terreny de la catalanització.

La confluència entre aquesta problemàtica i la noció de pluralisme intern va conduir (com és palès en l'informe elaborat pel Consell l'any 2001, per encàrrec del Parlament, sobre el pluralisme en els mitjans informatius de Catalunya) a adoptar una hipòtesi que pot ser objecte de controvèrsia. El Consell entenia que la noció de pluralisme suposava concebre els mitjans audiovisuals (i molt en primer terme, la televisió), com hauria volgut Stendhal, com un mirall en què la societat s'havia de reconèixer, amb les menors deformacions possibles. Això volia dir assegurar en els continguts de la programació (informativa en primer terme, però no exclusivament) la presència de tots els àmbits de la realitat, en una dimensió aproximadament equivalent al seu pes en la vida social.

Per posar un exemple simple: quins són els àmbits territorials que integren la realitat catalana? En el món dels informatius, què és allò que fa present a la pantalla l'espai territorial barceloní, les Terres de l'Ebre o l'Alt Pirineu?

Amb la mateixa lògica, però amb implicacions menys simples, la presència de les diverses forces i veus polítiques a les pantalles havia de ser proporcionada al seu pes en la realitat política i institucional catalana; i això vol dir, amb més o menys exactitud, els vots obtinguts en les últimes eleccions.

Es fomenta la idea, doncs, de pluralisme com a proporcionalitat, com a mecanisme que garanteix l'equilibri, la semblança, entre el panorama descrit en els mitjans i la realitat social existent. Aquesta noció, i algunes de les pràctiques que se'n deriven (com ara veurem), entronca directament amb la tradició del CSA francès, que fa pública de manera mensual la distribució del temps de paraula entre les diverses forces polítiques en tots els canals de televisió, o que crida les cadenes de televisió públiques i privades a diversificar les identitats ètniques dels presentadors, de tal manera que tots els francesos (sigui quin sigui el color de la seva pell) s'hi trobin reflectits.

És necessari observar com, al mateix temps, s'estenia en diversos països europeus una altra lògica: la presència en els mitjans de totes les veus i de totes les idees, basada en l'interès objectiu de les seves aportacions, l'interès mesurat i determinat pels professionals de la informació. L'adopció a

Itàlia de l'anomenada *paris conditio*, és a dir, situació paritària, conduïa a determinar que en els debats polítics, tan freqüents a les televisions italianes, la presència de cada força política es definís en peu d'igualtat, i no reflectint proporcionalment el seu pes electoral. Lògiques similars es van posar en marxa a Holanda o als països escandinaus o, sense arribar tan lluny, a la BBC britànica, on es va establir que la presència de les diverses forces polítiques s'hauria de fer, no sobre la base dels resultats percentuals exactes, sinó en tres "llesques", corresponents, respectivament, als partits més grans, als partits mitjans amb representació parlamentària i als partits locals.

De la metodologia adoptada pel CAC, i explicitada en l'informe elevat al Parlament l'any 2001, se'n va derivar la pràctica de la publicació mensual d'informes corresponents a trimestres lliscants, on es buidaven exhaustivament els continguts dels programes informatius dedicats a Catalunya de les diverses cadenes de televisió (des de TV3 fins a les desconnexions catalanes –quan n'hi havien!– dels operadors d'àmbit general espanyol); posteriorment, s'hi van incorporar els programes de tertúlia, debats i entrevistes. També es va adoptar una mesura similar per a la programació radiofònica.

Cal observar que el CAC no podia fer res més que això, donat que la legislació no definia què calia entendre per *pluralisme* (tot i que es va interpretar que l'acollida per part del legislador de l'informe del 2001, proposant la hipòtesi *proporcionalista*, era una cobertura suficient) i, sobretot, perquè no s'establí cap sanció per als infractors d'aquesta obligació. En aquest cas, només es podien publicar els resultats i esperar que això generés una certa pressió ambiental sobre aquells mitjans que s'allunyessin més marcadament de les pautes globals suggerides. En aquest sentit, es confiava en l'impacte que pogués tenir l'autoritat moral del Consell (esperant que *moral* volgués dir en aquest context una mica més del que que futbolísticament anomenem *victòria moral*...).

Hi havia tres grans dimensions que quedaven mal recollides en aquesta aproximació:

1. La convivència entre mitjans d'abast català i mitjans d'abast general espanyol. Òbviament, el Consell només podia tenir atribucions sobre els primers; però l'absència d'una autoritat reguladora a escala espanyola donava lloc a una situació d'asimetria negativa per als opera-

dors catalans, que cada mes podien veure's més o menys exposats a crítiques, mentre que els operadors d'àmbit general evitaven aquesta situació. Així, per exemple, la deriva dels continguts de TVE en els últims anys del govern Aznar no eren objecte d'anàlisi objectivada (una altra cosa era la crítica política dels partits), mentre que els informatius de TVC eren sotmesos a una observació minuciosa.

Ara bé, això podia significar deixar de banda el fet que en condicions normals, tot i que TVC és l'operador més seguit a Catalunya i el més valorat pels espectadors, més de la meitat dels catalans segueixen els informatius emesos per cadenes no catalanes.

2. L'existència d'un frondós paisatge comunicatiu local a Catalunya. S'han pogut identificar més d'un centenar de televisions locals (amb un repartiment equitatiu entre públiques i comercials) i prop de 400 emissores de ràdio, en totes les situacions imaginables; la mera distinció entre ràdios públiques i privades no serveix de gaire quan hi ha cadenes de tota mena, emissores aparentment comunitàries emetent des de dependències municipals, emissores públiques gestionades per operadors privats, etc. Òbviament, seguir amb exhaustivitat les programacions del món local era i és impossible. Calia obrir aquí un canal de recepció de denúncies o queixes sobre les línies editorials seguides per determinats mitjans locals que el CAC podria analitzar i, de fet, intentar arribar a un arbitratge.
3. La no distinció entre mitjans de titularitat pública i de titularitat privada en l'àmbit televisiu. Això fa que, encara avui, les obligacions d'uns i altres pel que fa als continguts de les respectives programacions siguin idèntiques. Així, està tan obligada a seguir el principi de pluralisme una televisió pública com una privada, una local com una d'abast general i, fins i tot, un canal generalista i un canal especialitzat. Les previsions constitucionals i, posteriorment, la Llei orgànica reguladora de ràdio i televisió espanyola (que, com el seu nom indica, és d'aplicació a totes les televisions que operen a l'Estat espanyol) corresponen a un sistema anterior, on no hi havia televisions de titularitat privada, ni autonòmiques, ni locals. Aquesta identitat de règims jurídics entre mitjans públics i privats, tot i que es troben en situacions completament diverses, ha generat una

remor de fons permanent que ha arribat fins avui, en què s'accepta, per raons intuïtives, que no és sensat atribuir a uns i a altres el mateix volum d'obligacions, però on no hi ha cap consens sobre quines són les obligacions pròpies dels operadors públics i de les quals, per tant, se'n podrien alliberar els privats.

Inici de balanç

Després d'un període ja relativament llarg d'experiència en el seguiment de les programacions dels mitjans de Catalunya (com presenta aquest número de *Quaderns*), quin balanç cal fer-ne, sobretot, del rendiment?

El lector que tingués la possibilitat d'examinar successivament els diversos informes publicats des de 2001 fins ara observaria, en primer lloc, que els excessos que s'havien pogut observar en mitjans catalans o locals, pel que fa a la presència excessiva de les autoritats polítiques en la programació en contrast amb el menysteniment dels partits i els personatges de l'oposició, s'han anat reduint. Es fa palès com, especialment, en l'àmbit dels mitjans locals, l'oposició ha anat adquirint més presència i més visibilitat. Es pot atribuir aquesta evolució a l'activitat del CAC? Penso que, en bona part, la resposta ha de ser indubtablement afirmativa: el fet que mensualment es publicués, de forma comparable, l'anatomia de les diverses programacions, conduïa a apropar-se al promig, a reduir aquelles pràctiques més allunyades d'allò considerat acceptable.

Ara bé, és una metodologia adequada per a qualsevol estudi sobre els continguts dels programes informatius? Probablement, no. La construcció d'estructures de percepció, els intents de manipulació o la qualitat de la informació proporcionada no poden mesurar-se amb minuts o segons de temps de pantalla, o sobre percentatges de presència d'uns i altres actors. Però això no és una crítica a la metodologia emprada pel CAC: si de cas, és una invitació als que proposen altres terrenys d'intervenció que elaborin i proposin metodologies i estratègies d'anàlisi alternatives o complementàries. La vella reivindicació, per exemple, sobre la necessitat d'incorporar elements qualitatius als informes mensuals del CAC, no només *fa una desagradable olor de lletres*, sinó que, a més, topa amb l'evidència que el CSA (que té una feina més fàcil que el CAC: pocs operadors, i

tots d'escala nacional francesa) no fa altra cosa, en el terreny del pluralisme, que publicar xifres; i alguna raó deu haver-hi.

Finalment, en el terreny de la realitat, l'acció del CAC, ha contribuït a reduir o evitar abusos o infraccions al principi del pluralisme? Pel que fa a TVC, tant les anàlisis realitzades de la pròpia programació com la percepció ciutadana que se'n té, mostren que no hi ha una situació visible d'infraccions al principi del pluralisme. És cert que hi ha hagut una evolució, i és cert que en determinats àmbits (com el religiós o el lingüístic) hi ha una percepció més polèmica; però, en general, tant els indicadors del CAC com la percepció dels espectadors (mesurada en l'enquesta que el CAC realitza anualment) mostren un conjunt de pràctiques perfectament respectables.

En l'àmbit de la comunicació local, la situació deu ser diferent. Probablement, els grans mitjans locals, més lligats a l'àrea barcelonina, han anat assumint pautes de professionalitat més sensibles a les exigències del pluralisme i d'uns continguts més respectuosos amb les minories polítiques. Però probablement és cert que si passem a àmbits territorials més petits, on poden donar-se situacions més dures, la realitat és menys satisfactòria. Les insuficiències econòmiques d'alguns mitjans (normals en una situació d'excés d'oferta), els situen en una posició vulnerable, on poden veure's sotmesos fàcilment a exigències o pressions indesitjables. Alguns casos que han arribat al Consell suggereixen que això és una realitat, les dimensions i l'abast de la qual són difícils de conjeturar.

Cap al futur: un escenari complex

Quines són les línies de desenvolupament que s'obren a partir d'aquí? No em proposo especular sobre les tendències evolutives dels mitjans, sinó repassar els elements que, ja presents en la nostra realitat o d'imminent aparició, obligaran a repensar l'estratègia seguida pel Consell.

Sens dubte, les insuficiències del marc normatiu existent són el primer factor que cal tenir en compte. Certament, l'aprovació de la Llei de la comunicació audiovisual de Catalunya (desembre 2005) és un element d'ordenació de primer ordre, però es troba encara en una fase precària;

segueix pendent el recurs presentat davant el Tribunal Constitucional i, sobretot, no s'ha modificat el marc normatiu de la legislació orgànica existent. L'anunciada Llei general espanyola de l'audiovisual ha desaparegut de l'agenda política i em temo que per temps (almenys, mentre les relacions entre el Govern i l'oposició siguin com les d'ara). Per tant, és previsible que seguim en una situació d'indistinció entre operadors públics i privats, en una situació d'indefinició legal de què vol dir *pluralisme* o en una situació d'amplíssima oferta audiovisual en condicions legals, sovint, precàries.

Òbviament, això s'estén també a la possibilitat de la creació d'un Consell Espanyol dels Mitjans Audiovisuals, o amb una denominació similar, que cobris el buit que hi ha de manera excepcional a Espanya. Tampoc es veu amb facilitat que es resolgui aquesta qüestió: el govern espanyol ha aconseguit (desembre 2006) que desaparegui del projecte de Directiva de revisió de la ja vella Directiva Europea de Televisió sense Fronteres l'article que establia l'obligatorietat de la creació d'organismes de regulació independent a cada Estat.

El segon gran repte serà constituït per la digitalització en l'àmbit televisiu, que pot comportar un creixement vertiginós de l'oferta. Quan la CCRTV ofereixi 8 programes simultanis, caldrà veure si és possible (i raonable) plantejar-se lògiques de seguiment exhaustiu. L'aparició de la TDT a escala local pot tenir una conseqüència similar: tot i que, pintorescament, la digitalització representarà a Catalunya una reducció de l'oferta, el fet que els operadors locals surtin de la situació d'alegalitat en què es trobaven representarà la necessitat d'assumir unes obligacions, pel que fa als continguts, de les quals caldrà verificar-ne el compliment.

I això no és tot: la previsible extensió de la IPTV o fins i tot del *webcasting* (com ja fa, per exemple, VilaWeb) representarà encara afegir un zero al nombre d'operadors actuant a Catalunya. Com abordar-lo des del punt de vista del regulador? Aquesta pregunta no té, avui, resposta: és la que estan plantejant-se tots els reguladors europeus, sense que ningú estigui trobant les respostes adequades. Anoto només (perquè això seria matèria per a un número monogràfic) que la cooperació entre reguladors de diferents països està apareixent com la via raonable per atendre, com a mínim en part, aquesta problemàtica.

El tercer gran repte té a veure amb el contingut de la intervenció regulatòria. Sembla clar que hi havia problemes a l'entorn del grau de pluralisme efectiu en els mitjans. Aquests problemes es donaven amb intensitat variable entre uns mitjans i uns altres; i s'ha entrat en una via clara de millora. Ara bé, això és tot? Si ens interessa veure l'impacte dels mitjans audiovisuals sobre la societat, impacte polític en primer terme, però també impacte cultural (difusió o restricció de prejudicis, promoció de certs valors, etc.), com es pot mesurar en aquest context?, i com pot l'acció del regulador contribuir a materialitzar els objectius definits pel legislador? La preocupació creixent del CAC, més enllà del pluralisme, per la qualitat de la informació posada a l'abast dels ciutadans, o el ressò de la polèmica entorn dels blocs electorals, o l'alarma social generada pels continguts difosos a través de la cadena radiofònica COPE, mostren que garantir la pluralitat de les presències en la programació és un requisit necessari, però no suficient: l'assegurament de la contribució dels mitjans audiovisuals a una política decent dins d'una societat democràtica segueix sent un repte, que seguirà requerint l'activitat dels reguladors independents.