

El servei públic de radiodifusió a Europa

NIKOLTCHEV, S. *Iris Spécial: La culture de service public de radiodiffusion*. Estrasburg: Observatoire Européen de l'Audiovisuel, 2007. ISBN 978-92-871-6187-1

Per Davínia Ligeró Tormo, tècnica de la Unitat de Recerca, Estudis i Publicacions del CAC

La culture de service public de radiodiffusion és una publicació de l'Observatori Europeu de l'Audiovisual (OEA) elaborada en col·laboració amb l'Institut du Droit Européen des Médias de Saarbrücken i l'Institut du Droit de l'Information d'Amsterdam. L'Observatori, constituït el 1992, té la missió d'assegurar la transparència del sector audiovisual a Europa i de respondre a les necessitats d'informació dels professionals del sector. Amb aquest enfocament, aquesta publicació aporta una visió institucional de la conjuntura en què es troben els mitjans de comunicació audiovisual públics europeus i com hi han arribat.

L'OEA sistematitza els seus estudis sobre el sector audiovisual en quatre àrees de treball: cinema, televisió, vídeo/DVD i nous mitjans, totes des de dues òptiques diferents: d'una banda, un plantejament econòmic i de mercat, amb qüestions relatives al finançament i a la gestió empresarial; de l'altra, un enfocament jurídic i legal. En el cas d'aquest informe, publicat el març de 2007 i amb un punt de vista legal, s'estudia l'ordenament jurídic i el marc regulador del servei públic de radiodifusió de catorze països europeus¹ i també s'examina quina és la contribució que fan els mitjans públics a la diversitat cultural de cada país.

La introducció d'aquesta publicació consta de dues parts; en primer lloc, un breu repàs de la normativa europea respecte del servei públic de televisió i ràdio. En segon lloc, una aproximació a diverses perspectives teòriques que tracten d'explicar quin ha estat l'origen, el desenvolupament i el paper exercit pels sistemes mediàtics en diferents tipus de societats. De la primera part se n'ocupa Susanne Nikoltchev, responsable del departament d'informacions jurídiques de l'OEA i editora/coordinadora d'aquesta publicació, que fa una revisió de les principals resolucions, recomana-

cions i declaracions en relació amb alguns dels trets que el Consell d'Europa considera que haurien de caracteritzar el servei públic de radiodifusió. Mitjançant el Comitè de Ministres i l'Assemblea Parlamentària –dues de les institucions del Consell d'Europa– s'ha provat de determinar la dimensió cultural de la radiodifusió europea, la seva missió i les seves obligacions com a servei públic. Al mateix temps, s'han fixat objectius específics, com ara l'obligació de proveir d'una programació pluralista, innovadora i variada, fonamentada en normes ètiques i de qualitat que contribueixi a la diversitat cultural. A més, s'assenyala la importància de consolidar el seu rol polític, educatiu i cultural en la societat i la seva aportació a la diversitat davant del perill d'uniformitat que suposen les tecnologies de transmissió en general.

D'altra banda, tant el Comitè de Ministres com l'Assemblea Parlamentària han promogut la transparència i la independència editorial dels mitjans públics davant de qualsevol influència política o econòmica; aquesta necessitat d'independència i d'absència d'ingerència política es refereix igualment a les autoritats de regulació del sector que hi puguin haver en cada país, tal com es remarca en la Resolució de Praga de 1996 o en la Recomanació 1506 de 2001, per citar-ne alguns dels exemples. El Comitè de Ministres, mitjançant la Recomanació núm. R (96) 10 amb referència a la garantia d'independència del servei públic de radiodifusió adoptada el setembre de 1996, dóna directrius adreçades específicament als legisladors estatals i als organismes reguladors, subratllant-ne la importància del seu paper a l'hora de garantir la independència i l'autonomia institucional de la radiodifusió pública.

A més de les recomanacions i les resolucions del Consell d'Europa, també la Unió Europea assenyala la importància del servei públic de radiodifusió lligat a les necessitats democràtiques, socials i culturals de cada país, i ho fa a través del protocol sobre el sistema de radiodifusió pública dels estats membres publicat al Tractat d'Amsterdam, signat el 1997 i mitjançant el qual es modifica el Tractat de la Unió Europea, els tractats constitutius de les comunitats europees i determinats actes connexos.

¹ Alemanya, Bulgària, Dinamarca, Espanya, Finlàndia, França, Hongria, Itàlia, Lituània, Països Baixos, Polònia, Regne Unit, Romania i Suïssa.

Abans d'endinsar-se en els casos particulars de cada país, Karol Jakubowicz, doctor i antic director del Departament d'Estratègia i Anàlisi del Consell Nacional de Radiodifusió polonès, repassa algunes de les òptiques des de les quals diversos investigadors han tractat els sistemes de comunicació; postula l'existència d'un "paralelisme sistèmic", una situació en què els sistemes mediàtics reflecteixen les funcions sistèmiques de la societat en la qual es desenvolupen. En aquest context, els mitjans de comunicació no són actors socials principals, sinó més aviat instruments d'altres forces socials. Així doncs, en el procés fundacional del servei públic de radiodifusió, Jakubowicz identifica tres models: en els models paternalista i democràticoliberal, els mitjans de comunicació públics resulten de forma natural de l'evolució ideològica de la societat, amb la consolidació de la democràcia i el desenvolupament de la cultura política. El model sistèmic, en canvi, reflecteix un canvi polític més gran, com per exemple en el cas de la transició espanyola a la democràcia després de la dictadura. Aquest model implica una alteració radical en l'ordenament jurídic institucional que també afecta el desenvolupament del servei públic de radiodifusió.

Fet aquest procés de contextualització, s'aprofundeix en el cas particular dels mitjans audiovisuals públics a cada país. Diversos autors n'analitzen l'ordenament jurídicolegal –missió, estructura, procediments i finançament– i la contribució que fan a la diversitat cultural del territori. Atesa la procedència heterogènia dels autors, ja que els informes estan elaborats per professors, advocats, treballadors de les diferents societats de radiodifusió estatals, etc., s'hi troben aportacions que incideixen més en la situació legal del servei públic de radiodifusió, i d'altres que dediquen més temps a explicar-ne i a avaluar-ne la dimensió cultural. Tot i això, el fet de seguir el mateix esquema analític facilita la identificació dels elements comuns i les diferències entre els països.

Pel que fa al marc jurídic, es pot observar que cada país ha optat per diferents estatus legals que garanteixen el servei públic. Al Regne Unit per exemple, la funció pública és encomanada directament a la BBC i està regulada des dels seus inicis mitjançant una concessió reial, mentre que a França o Suïssa, les respectives constitucions adrecen al conjunt del sistema de radiodifusió les tasques de servei públic, encara que també disposin de ràdio i televisió de titularitat pública.

En la majoria de casos, la missió del servei de radiodifusió pública està regulada mitjançant lleis específiques que han anat patint esmenes i canvis substancials per fer front a les fortes transformacions que afecten la societat i el sector i que, en alguns casos, han estat renovades en els últims anys. En aquesta situació s'hi troben Dinamarca, Finlàndia, Itàlia o Espanya, que entre el 2004 i el 2006 han promulgat noves lleis específiques. Pel que fa a Espanya, Alberto Pérez Gómez, director adjunt de Red.es, explica les novetats que incorpora la Llei 17/2006, de 5 juny, per a la ràdio i la televisió de titularitat estatal, que són, entre d'altres, la definició de les dimensions que ha de tenir aquest servei públic i les seves obligacions. A més, s'estableix el contracte programa com a instrument de planificació de la seva tasca, i assenyalava quins són els objectius que s'han d'assolir i les conseqüències en cas de no arribar-hi.

La Llei també assenyalava qüestions relatives al finançament. Tot i que es continua amb un sistema mixt –publicitat i fons estatal– s'especifica l'obligació del grup Ràdio Televisió Espanyola d'utilitzar el pressupost d'origen estatal exclusivament en activitats de servei públic, a més de portar una comptabilitat on se separi de forma clara quina part és invertida en aquest servei i quina en la programació comercial.

El finançament és i ha estat el taló d'Aquil·les dels mitjans de titularitat estatal: tots tenen el diner públic com a principal font d'ingressos tot i que amb algunes particularitats. La situació més habitual és que es destini una part dels pressupostos generals de l'estat a la ràdio i la televisió públiques. En molts casos, també hi ha finançament a través del cànon que es cobra als usuaris pel servei. Espanya, Lituània i Hongria són els únics països estudiats que no han fixat el pagament del cànon pel servei de radiotelevisió pública. El Regne Unit, en canvi, destaca per tractar-se de l'únic país on el finançament de la radiotelevisió pública es fa exclusivament per cànon.

Així doncs, amb excepcions com ara el Regne Unit o Finlàndia, que només admeten fons públics, el model que més es dona en els catorze estats analitzats en la publicació és el sistema mixt. Pel que fa a la publicitat, cada país exerceix un major o menor control sobre els minuts que hi dedica, com per exemple Bulgària, que la limita a quatre minuts per hora, o Hongria, que ho deixa en sis. En el cas espanyol, tal i com s'assenyalava a l'informe, RTVE no té cap obligació

específica si exceptuem l'acompliment de la Directiva de televisió sense fronteres, comú a totes les cadenes independentment de la titularitat.

De l'anàlisi del cas espanyol, en cal assenyalar també que l'únic esment que es fa als radiodifusors públics nacionals és per parlar del seu deute i de les exigències que imposen determinats governs autonòmics quant al compliment de les quotes audiovisuals en la llengua cooficial. En aquesta línia, en general tots els autors parlen únicament de l'àmbit estatal, tan sols esmentant les televisions i les ràdios nacionals amb el propòsit d'enumerar-les. N'és un cas a part Alemanya, que en parla específicament, atesa la seva concepció federal del servei públic des de la II Guerra Mundial; a més de la ZDF, que cobreix el conjunt del territori, també compta amb nou radiodifusors dels land reunits en un grup de gestió anomenat ARD.

L'establiment de regles de joc que garanteixin la independència dels mitjans públics respecte de l'Estat, l'aportació cultural que facin destinada a fomentar el pluralisme, la diversitat lingüística i la projecció social de valors socials propis de societats democràtiques que serveixin per reforçar el paper de la ciutadania, així com la creació d'autoritats audiovisuals reguladores són altres punts en comú a totes les televisions estudiades. La lectura d'aquest informe ens porta a la conclusió que la continuïtat del sector públic en general, així com qüestions específiques relatives al finançament o a la seva funció de servei públic, lluny d'estar resoltes, continuen sent objecte de debat polític i social en el si de cada país.