

Por un Consejo Audiovisual Español

Joan Botella. Ex-miembro del CAC y ex-presidente de la Plataforma Europea de Reguladores Audiovisuales, EPRA.

A día de hoy, España sigue sin tener un organismo independiente que se encargue de asegurar el cumplimiento de la legislación vigente por parte de los protagonistas del sector audiovisual. Esta función regulatoria, que existe en todos los países europeos, la ha venido realizando hasta hace poco el gobierno central y, en los últimos años, la recién creada Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Pero el desmantelamiento de esta comisión, ordenado por las autoridades de la UE, debe ser aprovechado para reclamar la creación de un órgano específicamente encargado de asegurar los derechos que están en juego en la actividad del sector audiovisual.

¿Qué derechos se ventilan en el sector audiovisual? Precisamente por su complejidad, en el sector audiovisual se articulan (y por consiguiente pueden entrar en conflicto) intereses de las empresas emisoras de radio o televisión; de los operadores que transportan su programación; de los anunciantes que usan esos circuitos para difundir sus mensajes. Y muy en primer término, los ciudadanos que se informan por esos canales, y que también los utilizan para divertirse o incluso para educarse. Entre los ciudadanos, unos protagonistas de primera fila: los menores de edad, que por su mayor credulidad y menor acceso a otros medios de información, están expuestos a programaciones inadecuadas

¿Por qué un organismo regulador independiente? Porque los gobiernos no hacen bien esa función. Los gobiernos existen para llevar a cabo un programa de actuaciones, y priorizan esas actuaciones, y los diversos intereses en juego, de un modo conforme a su programa. Los diversos protagonistas están muy lejos de tener la misma capacidad de presión o de influencia: por eso es necesario un regulador independiente, situado fuera de la órbita gubernamental, que no sea sensible a las presiones de unos y otros.

¿Por qué un organismo especializado? La CNMC es un ejemplo de regulador integrado, que se ocupa a la vez de sectores muy distintos, desde la energía hasta el servicio de correos. Esto tiene una consecuencia: está sobre todo atento a la lógica de la competencia entre empresas de un mismo sector. En cambio, presta muy poca atención a las relaciones entre los usuarios y las empresas, a la calidad del servicio prestado. En el sector audiovisual, en cambio, hay empresas de sectores muy distintos (desde telefónicas hasta productoras cinematográficas) y una relación vertical entre operadores audiovisuales y espectadores. La propia complejidad del sector, mayor que la que se da en otros ámbitos, explica como en la aplastante mayoría de los países europeos (con apenas dos o tres excepciones) se ha optado por una autoridad reguladora especializada en el sector audiovisual.

¿Cómo se puede asegurar su independencia? Obviamente no es fácil responder a esta pregunta: la efectiva independencia en el funcionamiento de un regulador (tanto respecto de las autoridades políticas como respecto de las empresas del sector) depende tanto de reglas institucionales como de la cultura política y social vigente en cada país. En el nuestro, la independencia de los organismos reguladores ha sido puesta en cuestión reiteradamente; pero cabe esperar que con una adecuada

combinación de reglas sobre su designación (parlamentaria, y preferiblemente por amplias mayorías), las características de sus miembros (expertos de los diversos ámbitos concernidos) y su estatuto personal (incompatibilidades, imposibilidad de reelección, prohibición de “puertas giratorias”, etc.) esas dificultades “culturales” puedan desaparecer o al menos verse contenidas. Las experiencias de los organismos correspondientes en Cataluña o Andalucía hacen pensar que eso es posible (aunque no fácil).

¿Cómo organizar en nuestro país un organismo así? Empecemos por una anotación: en Bélgica o en Alemania no existen organismos reguladores a nivel nacional, sino solo a nivel de los territorios que los integran. Se trata de Estados federales, en los que hay una división de competencias entre la federación y los territorios que, a grandes rasgos, equivale a la que tenemos en este terreno en España: mientras la administración central tiene competencias exclusivas sobre telecomunicaciones y sobre los operadores audiovisuales de carácter estatal, los territorios la tienen sobre los protagonistas locales y autonómicos del sector, y sobre los contenidos que emiten. Y tanto unos como otros están sujetos a las normas generales por lo que hace a los derechos fundamentales.

Por tanto, parece claro que hay que combinar dos lógicas: por una parte, existencia de competencias exclusivas, tanto “en el centro” como “en la periferia”; y por otra parte, necesidad de cooperar con los reguladores autonómicos, y de acordar los criterios de actuación. Y este tipo de combinaciones solo se puede articular de una manera: mediante una estructura federal. Solo a título de hipótesis, cabe imaginar un Consejo Audiovisual Español en el que se integren un núcleo central, responsable de la dimensión “telecomunicaciones” y de los medios de ámbito general, y representantes de los diversos órganos reguladores autonómicos. Para las cuestiones de interés común, el organismo regulador funcionaría en plenario, mientras que para las cuestiones relativas al respectivo ámbito de competencias, cada órgano llevaría a cabo su propia actividad.

(De hecho, en el pasado hubo experiencias muy satisfactorias de colaboración entre la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y los Consejos Audiovisuales de Andalucía, Cataluña y Navarra, anticipando una posible lógica “federal” del tipo descrito).

Recapitulando: la situación del panorama audiovisual en nuestro país es confusa, sujeta a intervenciones políticas y con una legislación contradictoria y muy cambiante. Ello debilita al sector audiovisual (en tanto que industria) y no asegura la calidad de las programaciones, sino todo lo contrario. Replantear la regulación audiovisual debería significar hablar más de derechos, y menos de cuotas de audiencia; de ciudadanos, más que de usuarios; una industria audiovisual propia más sólida y no limitada a reproducir formatos inventados en el extranjero o a exhibir cine de escasa calidad.

En definitiva, la generación de un panorama audiovisual nuevo, de mayor calidad, más atento a las demandas ciudadanas, que abra espacios para las iniciativas comunitarias, requiere un regulador independiente, que opere sin intervenciones políticas y que actúe con criterios orientados al interés general. Existen diferentes modelos en los países europeos, pero la experiencia de los países federales puede ser un buen punto de referencia.