

MITJANS DE COMUNICACIÓ, PLURALISME I CONTROL DEMOCRÀTIC

# L'encaix dels mitjans públics i la seva funció dins l'ecosistema comunicatiu en l'era d'Internet: anàlisi de la situació des de Catalunya

Joan M. Corbella



La llei de comunicació audiovisual de Catalunya de l'any 2005 fixa una missió i unes funcions generals per a definir la prestació del servei públic de ràdio i televisió, amb la mateixa orientació general que la regulació espanyola i la de tots els estats de la Unió Europea. Fonamentalment assigna l'obligació d'impulsar per mitjà de la programació dels seus canals i serveis el suport i foment dels valors democràtics bàsics (entre els quals la llibertat d'expressió i d'informació, el dret de participació, el pluralisme de veus al servei de la ciutadania i la cohesió social), el foment de la protecció i promoció de la llengua pròpia i la cultura i, en un altre pla, actuar a favor de la indústria audiovisual del país. La reglamentació posterior ha anat confirmant aquests principis, tant en les modificacions d'aquesta llei i la de la CCMA com en els mandats-marc del servei públic per a 2010-2016 i 2020-2026 i en els contractes programa de la CCMA.

Aquests plantejaments bàsics han estat presents en tot el desenvolupament legislatiu i normatiu i en el debat públic sobre els mitjans de gestió pública a Catalunya, com a la resta de la Unió Europea i els estats que han mantingut la tradició del servei públic en l'àmbit de la ràdio i la televisió. Però també ha estat constant fins al present el conflicte sobre el seu abast i la interpretació concreta en el trasllat a les graelles de programes i a la producció dels continguts, en un entorn de convivència entre prestadors públics i privats. Aquest conflicte s'agreuja de cara al futur amb l'aparició de l'actual plèiade de propostes audiovisuals de tota mena suportats a Internet.

En aquest article em proposo sintetitzar les claus del procés que ha portat a la vertebració de tot el paisatge audiovisual en una estructura que es pot estudiar com a "ecosistema", i el paper que hi tenen els prestadors públics, basat en l'interès que puguin seguir acomplint la funció primordial de protegir els valors democràtics.

Em sembla important l'adopció de la perspectiva d'"ecosistema", ja que a l'estudi de les interrelacions entre els agents que formen el "sistema" i les regles legals i econòmiques que el sustenten s'hi afegeix la necessitat d'abordar també les relacions amb el medi social en què es desenvolupen. És a dir, amb els factors d'índole política, ideològica, econòmica, cultural i social en sentit ampli que en condicionen el desenvolupament.

## Quins factors van forçar l'entrada de la competència privada?

La importància d'una definició àmplia de l'encàrrec de servei públic de ràdio i televisió esdevingué fonamental des del moment que es va modificar el règim de prestació de l'activitat en aquest conjunt de països, als anys 1980: pràcticament des dels seus inicis es tractava d'uns serveis desenvolupats en règim de monopoli des del sector públic, ateses les seves característiques de capacitat d'intervenció en l'opinió pública i l'escassetat de recursos tècnics (les ones terrestres) per a distribuir la programació, i sobretot per a cobrir unitàriament tot l'estat i facilitar la cohesió nacional (amb excepcions com la República Federal Alemanya).

El règim de monopoli públic de la ràdio i televisió es corresponia, a més, amb el període orientat per les polítiques de l'estat del benestar posterior a la Segona Guerra Mundial, en què es confiava a l'estat la provisió dels serveis essencials [1].

Però des de finals dels anys setanta, i sobretot a la dècada següent, conflueixen diversos factors que forçaran la revisió del paradigma original respecte a aquests mitjans. Per un costat, la millora en la tecnologia de telecomunicacions permet ampliar l'ús de l'espectre radioelèctric i, d'aquesta manera, ampliar el nombre de canals i emissores i diversificar els espais territorials de cobertura: poden actuar en l'espai local, regional i estatal. Per un altre costat, empresaris del sector de la premsa i aliens a la comunicació (a Espanya, el grup Godó va ser el primer a fer-ho) demanen exercir el dret a crear mitjans privats en l'àmbit televisiu davant les perspectives favorables al negoci basat en la publicitat en cadenes comercials. I en tercer lloc, però no menys essencial, el context ideològic-polític als

països occidentals es decantava cap a l'auge del neoliberalisme, amb independència que en molts països governessin forces socialdemòcrates.

En aquest context, el debat de les polítiques públiques de televisió (i ràdio, en menor mesura, per les expectatives de negoci més baixes i perquè en països com Espanya ja hi havia cadenes comercials) va centrar-se en la possibilitat d'obrir la gestió del mitjà a la concurrència privada o bé el manteniment estricte del monopoli públic amb múltiples canals. La resolució majoritària a Europa als anys vuitanta va consistir en mantenir la consideració de tota la ràdio i la televisió com a servei públic, però obrir la porta a la concessió de llicències d'explotació a empreses privades (al Regne Unit, ja ho havien fet el 1956 amb ITV).

Als anys vuitanta, la majoria de països europeus van considerar la ràdio i la televisió com a públiques, però van permetre la concessió de llicències a empreses privades

La legislació espanyola, a diferència del plantejament majoritari, va fer-se en dues etapes: inicialment (estatut de RTV de 1980) es va establir que la ruptura del monopoli de RTVE provingués d'organismes públics dependents de les comunitats autònomes, i no fou fins al 1988 que s'aprovà la llei de televisió privada, que mantenia l'estatut jurídic de servei públic per a la ràdio i televisió però en permetia la gestió per part d'empreses privades.

## Els conflictes de la concurrència pública-privada

Amb l'inici de la competència per a prestar el servei de televisió per ones van aflorar els problemes que han caracteritzat els darrers trenta anys de polítiques de comunicació a Europa, agreujats primer per l'establiment de tecnologies no basades en béns públics (les ones), com el cable i el satèl·lit, i els darrers anys amb la capacitat d'Internet per allotjar tota mena de serveis audiovisuals.

Els conflictes principals en el període inicial van centrar-se en la indefinició de l'encàrrec de servei públic per a uns prestadors i altres, i en el finançament de les activitats respectives. La impossibilitat de trobar una solució va forçar la Unió Europea a incloure un protocol annex al Tractat d'Amsterdam de 1997 [2] sobre la radiotelevisió pública, que autoritzava els estats a finançar el servei públic amb recursos públics, d'acord amb la definició del seu significat i organització del servei que cadascun establís. Ara bé, els recursos públics només podien dedicar-se a finançar estrictament l'activitat de servei públic sense alterar el mercat.

La insistència de les autoritats europees als estats per tal que definissin l'encàrrec de servei públic -i, en conseqüència, les actuacions amb possibilitat de ser finançades amb recursos públics- va generar la reforma legislativa arreu, però en tots els casos es va

recórrer a fórmules molt genèriques, com s'apunta a l'inici de l'article. Essencialment, es tracta de fórmules que estableixen l'encàrrec de produir i emetre un conjunt de programacions de qualitat que puguin satisfer les necessitats democràtiques de la ciutadania, amb continguts d'informació, cultura i entreteniment per a tot tipus de persones.

Aquesta indefinició va permetre als prestadors públics del servei mantenir la seva actuació anterior, sense canvis ni en el contingut ni en el finançament. Així, el conflicte amb els prestadors comercials del servei es va centrar en el fet que la majoria de corporacions públiques rebien ingressos via l'erari públic i via publicitat, en competència desigual amb ells.

Davant d'aquest *impasse*, i vista l'evolució del sistema televisiu en el seu conjunt –amb televisions públiques i privades en obert i plataformes de televisió de pagament que començaven a acaparar els continguts esportius i esdevenien el tercer jugador en el mercat – el corrent principal per a la solució del conflicte als països europeus (com és el cas espanyol, amb la llei audiovisual de 2010) va consistir a determinar que el servei públic és tot allò que fa el prestador públic, i la resta de les propostes televisives s'acullen al dret a prestar serveis de comunicació, si cal amb llicència quan hi ha recursos escassos (les ones terrestres). Alhora, en alguns estats es va restringir o prohibir l'accés al doble sistema de finançament públic i publicitari (a Espanya, però només per al prestador d'àmbit estatal, RTVE), a canvi de la contribució d'altres agents del sistema audiovisual a sufragar els costos de les estructures enormes dels vells monopolis públics.

En aquest període en què la concurrència comença a tenir ja tres jugadors ben identificats (corporacions públiques, empreses privades de canals en obert i plataformes de pagament), els ingressos econòmics del mercat televisiu es consoliden en quasi tots els països aproximadament en tres terços similars, i així ha seguit fins a l'actualitat, d'acord amb les dades de l'European Audiovisual Observatory: finançament públic, publicitat i pagament de subscripcions per part dels usuaris.

Les crisis econòmiques van generar una nova situació: els prestadors públics tenien relativament assegurat el finançament mentre les televisions comercials en obert depenien de l'evolució de la publicitat, directament relacionada amb la situació econòmica

Aquest estat de coses no alleuja la situació, i la crisi econòmica del període 2000-2003 i la que va començar el 2008 van generar una situació nova: els prestadors públics tenien relativament assegurat el finançament mentre les comercials en obert depenien de l'evolució de la publicitat, directament relacionada amb els avatars de la situació econòmica. Abans, però, ja alguns d'aquests operadors privats seguien alertant del conflicte amb el servei públic i apostant per la supressió de les corporacions, amb l'argument que les necessitats i valors democràtics ja quedaven garantits amb un mercat plural d'agents

privats. Entre els casos més destacats hi ha el del Regne Unit, on el grup empresarial de Rupert Murdoch (premsa i televisió de pagament) va encapçalar la batalla per a deslegitimar la BBC [3]. Més tard, aquest grup va trobar un ressò efectiu en les posicions del partit conservador, i aquesta qüestió és encara avui objecte de tensions per a debilitar tot el sistema de televisió pública al país.

## La defensa europea del paper dels mitjans públics

De forma majoritària, però, les autoritats dels estats i les europees han mantingut i reiterat en múltiples ocasions la defensa de la necessitat del model dual públic-privat com a política fonamental per a protegir el pluralisme en l'àmbit audiovisual i, per extensió, del sistema comunicatiu, davant les tendències a la concentració de la propietat dels mitjans privats [4] i el caràcter merament comercial de les seves propostes de programació.

Amb tot, en els darrers anys el conflicte sobre l'existència i la dimensió dels prestadors públics de televisió no ha cessat i, en el context de la crisi econòmica, des del 2008 molts dels estats van iniciar la retallada o congelació de recursos econòmics de les corporacions públiques del sector o bé la substitució per noves estructures més reduïdes (Grècia, per exemple).

El cas més extrem es va produir a Suïssa, quan l'any 2018 es va celebrar un referèndum per a qüestionar la contribució obligatòria (cànon) de les llars per al finançament de l'organisme públic SSR, que de triomfar hauria obligat al seu tancament. La consulta va aprovar-ne el manteniment, però amb reducció de pressupost, i va obrir la porta a revisar successivament altres accions de política de comunicació al país. El plantejament de fons se situava en qüestionar la necessitat de contribuir al manteniment costós de l'ens en un ecosistema que ja compta amb moltes alternatives audiovisuals per a la ciutadania (televisió de pagament, serveis de vídeo a la carta), encara que majoritàriament d'origen estranger. Així, es posava en dubte la necessitat de disposar d'un organisme públic que garanteixi les missions originàries dels serveis públics.

## La necessitat de definir les polítiques en l'ecosistema audiovisual del segle XXI

Els casos enumerats són els més simbòlics, però arreu d'Europa és present el debat sobre la necessitat dels prestadors públics i de replantejar les bases del que ha de ser la missió de servei públic audiovisual. Els fronts oberts són múltiples, alguns ja apuntats, heretats de l'època de competència exclusivament televisiva, però l'aparició dels serveis de vídeo a la carta (nacionals i sobretot els de vocació global) i les xarxes socials, juntament amb l'entrada massiva d'empreses de capital dels Estats Units en els paisatges audiovisuals de tots els països i la resposta social a aquestes propostes (amb una baixada espectacular de l'audiència televisiva tradicional, sobretot, però no únicament, entre els joves), han modificat totalment l'equilibri entre els components de l'ecosistema comunicatiu.

En aquesta situació, esdevé encara més urgent abordar els problemes, delimitant millor que fins ara allò que té a veure amb l'economia industrial del que correspon al que podem anomenar el "benestar audiovisual" de la ciutadania.

En el primer àmbit, hi ha els efectes de la competència creixent entre agents i la desigualtat de possibilitats de desenvolupament d'uns i altres, fet que els pot portar a posicions d'irrellevància en l'ús per part de la societat i dificultar així la seva missió i funcions de protecció i foment dels valors democràtics en el cas dels prestadors públics. Però també cal tenir en compte els problemes derivats de la seva extensió cap a altres activitats: producció per a terceres empreses, encàrrecs a productores per a la programació pròpia i funció de "motor" de la indústria, proposta de nous serveis, distribució via plataformes de propietat privada, etc. I encara hi ha un altre element crucial: els ens públics han de ser concurrents en la prestació del servei amb la iniciativa privada (ara multiplicada en televisió en obert, de pagament, a la carta) o complementaris (atenent allò que aquesta no vol fer) de cara a establir la seva singularització (*distinctiveness* és el concepte que fa servir la BBC per a definir la clau de la seva funció).

L'instrument més habitual en la majoria dels països per avaluar l'adequació de les corporacions públiques a la funció pròpia del sector públic (genèricament, els "test de valor públic" de les iniciatives, *Public Value Test*) caldrà que s'adeqüi a una nova realitat complexa: l'ecosistema audiovisual. Però aquesta adequació s'ha de fer ancorada sobretot en la perspectiva de les polítiques per al benestar audiovisual i comunicatiu de la població.

L'aparició de les xarxes socials i dels serveis de vídeo a la carta, sobretot els de vocació global, han modificat totalment l'equilibri entre els components de l'ecosistema comunicatiu

Això significa revisar l'aplicació de les bases clàssiques que les fonamentaven, i que associem als valors democràtics que han de garantir les polítiques de comunicació, sigui amb els mitjans públics o en relació amb els mitjans privats. De les categories que proposen els clàssics Picard i Pickard [5] per a protegir els valors democràtics, cal fer esment sobretot a revisar els mecanismes de promoció i protecció del pluralisme (pluralitat i diversitat) en la propietat i els continguts, garantir l'accés de la ciutadania als mitjans i fomentar la llibertat d'expressió i la seva participació. A aquests factors cal afegir cada cop més les mesures per a protegir amb diversitat de continguts la prominència de les llengües i cultures pròpies.

## El cas de Catalunya

En el cas de Catalunya, la consolidació de l'ecosistema audiovisual i comunicatiu que estem veient en la segona dècada del segle actual força a replantejar les polítiques industrials i les polítiques de comunicació perquè els desequilibris no han parat de créixer. Les propostes

des del propi país en l'àmbit televisiu s'han quedat principalment en mans de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals (CCMA), i el segment de la producció ha hagut d'assumir que la situació de monopsoni que hi havia i en què moltes empreses havien viscut s'ha debilitat i s'han obert a cooperar amb prestadors de serveis d'àmbit espanyol o internacional. Industrialment això té moltes implicacions, i una d'important és el fet que reforça els espais audiovisuals de gran abast en detriment de l'espai català.

Alhora, els mercats oberts de l'audiovisual internacional i els canvis en el consum dins l'ecosistema audiovisual debiliten la capacitat de maniobra de l'únic prestador de serveis que conviu amb els prestadors espanyols i les propostes de *Video on Demand* (VOD). En aquesta circumstància, la CCMA ha de mantenir per un costat la seva obligació de foment de la indústria -per llei i mandat del Parlament- però, alhora, amb uns recursos econòmics minvats que afecten la seva proposta editorial, ha de garantir que la seva actuació satisfà l'encàrrec de servei públic: foment dels valors democràtics, de la llengua i la cultura i del pluralisme.

És en aquesta situació nova que cal encaixar la seva funció dins l'ecosistema audiovisual. Cal posar èmfasi en la funció industrial, però sobretot revisar el sentit de la seva aportació al pluralisme, amb una mirada que ha de situar al centre de les polítiques de comunicació la satisfacció dels drets de la ciutadania.

Tradicionalment s'ha exigint als mitjans públics (aquí i arreu) complir els objectius de pluralitat i diversitat al seu interior, com correspon a una oferta limitada de serveis a la població, especialment en l'origen de la ràdio i la televisió i en el període de la competència limitada amb els prestadors comercials. Amb l'opulència actual de serveis, però, cal avançar cap a identificar els valors democràtics a través del pluralisme de la totalitat de l'ecosistema audiovisual per assegurar el benestar comunicatiu de la societat. Això vol dir avaluar la pluralitat i diversitat de veus, fonts, temes i tractament informatiu en el conjunt de propostes que reben les persones i no a l'interior de cada mitjà. I d'aquesta manera es legitima l'existència dels prestadors públics com a agents singularitzats que equilibren sense interessos comercials l'oferta que arriba al públic, podent assegurar la presència de veus, fonts, temes i tractament informatiu que en el conjunt de l'ecosistema concret de cada societat tenen escassa visibilitat. En el cas de Catalunya, el prestador públic, la CCMA, ha de tenir aquesta missió primordial per a protegir els valors democràtics, davant l'abundància i la fortalesa de les propostes que arriben de tot arreu.

## REFERÈNCIES

- 1 — Van Cuilenburg, Jan i McQuail, Denis (2003): *Media Policy Paradigm Shifts. Towards a New Communications Policy Paradigm*. Dins *l'European Journal of Communication*, vol 18(2): 181-207. Londres, Sage. En aquest article, els autors exposen sintèticament els canvis en el paradigma de les polítiques de comunicació a causa de les condicions de l'entorn sociopolític, econòmic, tecnològic i cultural.
- 2 — Tractat d'Amsterdam (1997) [[disponible en línia](#)].

- 3 — Murdoch, James (2009): The absence of trust. Conferència MacTaggart Lecture a l'Edinburgh International Television Festival [[disponible en línia](#)].
- 4 — Entre els múltiples pronunciaments, per la seva exhaustivitat d'arguments i propostes, destaca la Resolució del Parlament Europeu de 25 de setembre de 2008 sobre la concentració i el pluralisme dels mitjans de comunicació a la Unió Europea (2007/2253(INI)).
- 5 — Robert G. Picard i Victor Pickard (2017): *Essential Principles for Contemporary Media and Communications Policymaking*. Oxford, Reuters Institute for the Study of Journalism.

**Joan M. Corbella**

Joan M. Corbella és professor del departament de Comunicació de la Universitat Pompeu Fabra especialitzat en les àrees temàtiques de l'estructura dels mitjans, les transformacions dels mercats i les polítiques de comunicació i les transformacions a Catalunya, Espanya i el món. També és codirector de l'Observatori de la Producció Audiovisual, dins del grup de recerca UNICA de la mateixa universitat. És autor de diversos articles, estudis i llibres. Entre d'altres, va participar en l'equip que va elaborar el Llibre Blanc de l'Audiovisual a Catalunya per encàrrec del Parlament al Consell de l'Audiovisual de Catalunya.