

## **Les regulacions que han condicionat les polítiques de comunicació audiovisual durant el segle xx**

*The regulations that have shaped audiovisual media  
policies in the 20th century*

**Josep Maria Carbonell**

Degà i professor de la Facultat de Comunicació Blanquerna  
de la Universitat Ramon Llull (URL).  
Doctor en ciències de la comunicació (URL).  
Expresident del Consell de l'Audiovisual de Catalunya.

## **Les regulacions que han condicionat les polítiques de comunicació audiovisual durant el segle XX**

*The regulations that have shaped audiovisual media policies in the 20th century*

### **RESUM:**

Aquest article examina les diferents regulacions que han condicionat l'agenda internacional en el camp de la comunicació audiovisual. Des de la BBC's Royal Charter (Gran Bretanya, 1927) i la Communications Act of 1934 (Estats Units) fins a les més recents: la Telecommunications Act of 1996 dels Estats Units i la Communications Act of 2003 de la Gran Bretanya. Així mateix analitzarem la Loi de la Communication Audiovisuelle, 1986, de França, la Directiva europea de serveis audiovisuals, 1987/2007, i finalment el Conveni Europeu de Televisió Transfronterera (CE, 1989) del Consell d'Europa. Aquestes lleis han estat les que han marcat la legislació de la majoria de països democràtics del nostre entorn i que han orientat les regulacions en altres continents de l'hemisferi sud. Aquest article conclou amb la proposta de «tres generacions de marcs reguladors» com a síntesi de l'evolució reguladora en el segle XX.

### **PARAULES CLAU:**

regulació audiovisual, regulació internacional, directives europees.



## **The regulations that have shaped audiovisual media policies in the 20th century**

*Les regulacions que han condicionat les polítiques de comunicació audiovisual durant el segle XX*

### **ABSTRACT:**

This article examines the various regulations that have marked the international agenda in the field of audiovisual communication. From the BBC's Royal Charter (UK, 1927) and the Communications Act of 1934 (US) to the most recent Telecommunications Act of 1996 (US) and the Communications Act of 2003 (UK). Also included is the Loi de la Communication Audiovisuelle, 1986 (France), the European Directive on Audiovisual Media Services (1987/2007) and the European Convention on Trans-frontier Television (EC, 1989) of the Council of Europe. These Acts have influenced regulations in the majority of democratic countries and have served to give direction to regulations in other continents of the southern hemisphere. This article concludes with the proposed "three generations of regulatory frameworks" as a summary of regulatory developments in the twentieth century.

### **KEY WORDS:**

media regulation, international regulations, European directives.

## Introducció

La comunicació audiovisual es caracteritza per haver nascut en un context de limitacions i de precarietat, com a conseqüència de l'escassetat de mitjans tecnològics i de la precarietat dels diferents sistemes inicials de transmissió: un espectre radioelèctric escàs, amb problemes tecnològics importants i amb un coneixement precari del funcionament i possibilitats de les ones. Recordem els inicis de la ràdio, els experiments d'un tipus de comunicació punt multipunt, que utilitzaven precàriament les ones hertzianes per fer arribar els seus missatges d'un emissor a una multitud de receptors. No calia el paper, ja no feia falta la impremta. Si la impremta havia representat en el seu moment un pas de gegant per a la socialització de la cultura i la llibertat d'expressió, les primeres emissions hertzianes suposarien una veritable mutació en el món de la comunicació cap a una veritable comunicació de massa.

Les dues primeres lleis que apareixeran per establir unes polítiques reguladores que tenen en compte la regulació audiovisual a través de les ones hertzianes, el *broadcasting*, marcaran dos models de referència que han condicionat durant més de cinquanta anys els models comunicatius: per un costat la British Broadcasting Corporation (BBC), que suposa la primera modalitat reguladora de la comunicació audiovisual que consisteix en l'establiment d'un monopoli públic audiovisual, assentat en la promoció del denominat *pluralisme intern*; i per l'altre, el model de la Federal Communications Commission (FCC), que consisteix en un model de comunicació audiovisual gestionat per operadors privats supervisats per una autoritat administrativa independent de regulació i que hauran de respectar unes obligacions reguladores: la més coneguda, la *Fairness Doctrine*, que obligava els operadors privats a respectar un seguit de normes d'equitat informativa pel que respecta a la informació política. Aquests dos models es projectarien amb força, després de la Segona Guerra Mundial, en els seus continents corresponents. Des de la meua personal interpretació de les polítiques reguladores de la comunicació audiovisual crec poder afirmar que aquests dos models assenyalarien el camí posterior durant quasi cinquanta anys. En efecte, la Royal Charter de la BBC i el seu model de monopoli públic marcaria el camí de la gran majoria dels països europeus després de la Segona Guerra Mundial, així com dels països de la Commonwealth i extenses zones d'Àsia i Àfrica. Si bé la gran majoria de països optaria pel model de monopoli públic, per contra, i a diferència de la BBC, aquests monopolis públics estarien molt més condicionats i controlats pels respectius governs. D'altra banda, el model derivat de la Communications Act of 1934 dels Estats Units, també amb posterioritat a la Segona Guerra Mundial, incidiria de manera prioritària al centre i al sud d'Amèrica.

Aquestes lleis marcarien l'agenda fins al final de la dècada dels vuitanta, quan Europa comença a qüestionar el model de monopolis públics i obre les portes als primers operadors privats audiovisuals<sup>1</sup> d'àmbit nacional que entren en competició amb els monopolis estatals i quan, com a conseqüència de la digitalització de la

informació, comencen a reforçar-se altres tecnologies de transmissió dels continguts audiovisuals fora de l'espectre radioelèctric. El *broadcasting* com a principal tecnologia de transmissió comença a perdre la seva condició hegemònica, condició que es confirmaria quan Internet, ja a finals de la dècada dels noranta, pren el seu lideratge indiscutible. En aquest context cal entendre la Telecommunications Act of 1996 dels Estats Units i la Communications Act of 2002-2003 del Regne Unit perquè representen les primeres lleis de referència que regulen la comunicació audiovisual en un context de convergència i de ple esclat de les comunicacions electròniques. La Loi de Communication Audiovisuelle de 1986 de França suposaria la creació del Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA), el regulador de referència de la comunicació audiovisual durant els darrers vint-i-cinc anys.

D'altra banda, per entendre el nucli central de la regulació dels països membres de la Unió Europea, cal incorporar en aquesta selecció de regulacions la Directiva de serveis audiovisuals, inicialment denominada Directiva europea de televisió sense fronteres (1989) modificada per darrera vegada el 2007. També s'ha incorporat en aquesta selecció reguladora el Conveni Europeu de Televisió Transfronterera (CE, 1989), del Consell d'Europa.

## 1. The Royal Charter of BBC, 1927

En els seus inicis, la BBC neix com una agrupació, l'any 1922, de sis empreses de telecomunicacions —Marconi, Radio Communication Company, Metropolitan-Vickers, General Electric, Western Electric i British Thompsom-Houston— que es van unir per experimentar el nou sistema de comunicacions. Recordem que la primera transmissió radiofònica fou el 14 de novembre de 1922 des de la seu de Marconi. Aquestes sis empreses es trobaven sota el nom de British Broadcasting Company Ltd., creada per la British General Post Office. Durant aquests primers anys de radiodifusió, el Govern britànic va seguir de molt a prop el model americà i va enviar diferents comissions per conèixer el desenvolupament de la ràdio, majoritàriament comercial, que liderava les primeres emissions arreu del món. Les Comissions Sykes i Crawford proposaren, a diferència del model americà, una corporació pública que actués en règim de monopoli per evitar les derives comercials que havien advertit en el model americà. En efecte, Crawford quedà sorprès pels efectes de la publicitat que condicionaven els continguts de les emissores nord-americanes, pels incipients sistemes d'avaluació de l'audiència i per la mediocritat general dels programes de les ràdios americanes. L'Informe Crawford conclou amb la proposta de creació d'un monopoli de radiodifusió públic sota el marc legal d'una Royal Charter. Fixem-nos bé que la forma legal és una carta reial, no una llei del parlament. Crawford proposa que el model estigui per damunt de les controvèrsies polítiques i que tingui el màxim rang jurídic possible. Sota aquesta carta reial, es crearia la nova BBC. Un dels aspectes més significatius de l'Informe Crawford consistia en el fet que la

proposta de monopoli de servei públic responia més a una voluntat de «servei públic» que a problemes derivats de l'escassetat tecnològica i les limitacions òbvies derivades. Sens dubte, hi havia limitacions derivades de l'espectre, problemes derivats d'una tecnologia costosa i incipient, però Crawford, ja amb el suport de John Reith, insistia en els efectes negatius del sistema comercial i privat de comunicació dels Estats Units. A més, reconeixia ja que la comunicació de massa tenia una dimensió de «servei públic».

Naixeria el primer conglomerat estatal de comunicació de massa. Els seus objectius serien «educar, informar i entretenir». Lord John Reith, primer director general de la BBC (Briggs, 1985), es convertiria en un personatge clau en el model organitzatiu d'aquesta nova corporació. El model *Reithian* implicava «que el servei públic havia d'actuar amb independència del Govern» (Briggs i Burke, 2009: 156). Per a W. A. Robson, un socialista fabià, aquesta corporació representava «una invenció en l'esfera de les ciències socials tan remarcable com la invenció de la transmissió de la ràdio en l'esfera de les ciències naturals» (Briggs i Burke, 2009: 201). Es creà un Consell de Governadors i en dependència d'aquest Consell, i amb plena capacitat d'actuació, es nomenà un director general. La gran diferència entre el nou monopoli del Regne Unit i els que posteriorment es crearan a Europa, seguint un model similar, és el fet que la resta, començant per l'operador monopolístic alemany, es trobarà sota el control de l'executiu i el Ministeri de l'Interior. En efecte, el model britànic marcaria, durant els anys trenta, altres models de radiodifusió europeus, tot i que tindrien diferències notables, com amb la Reichs Rundfunk Gesellschaft —la Deutsche Welle— de l'any 1925 (Jeanneney, 2001). En aquest model, la companyia de correus alemanya assegurava les xarxes de comunicació i el Ministeri de l'Interior els continguts. A Itàlia, ja en mans del govern feixista, es crea l'Ente Italiano Audizioni Radiofoniche (EIAR), el 1928, amb una concessió de l'espectre per vint-i-cinc anys. França serà una excepció: mantindrà fins a la Segona Guerra Mundial un precari sistema privat i públic molt confús i poc regulat.

La Royal Charter és renovada cada deu anys (BBC, 2004a i 2004b). Els moments més delicats que viu la BBC en relació amb l'executiu i també amb els partits es produeixen normalment quan la carta ha de renovar-se. En tot cas, durant aquests més de vuitanta anys d'existència i després de vuit renovacions de la carta, s'ha demostrat que aquest instrument jurídic és el millor per garantir la independència de la BBC del poder executiu i altres poders econòmics, financers i polítics del país.

En tot cas, el model de la BBC esdevindrà el model de referència a partir de la Segona Guerra Mundial per als països de l'Europa occidental i en especial per als països del centre i del nord d'Europa amb una forta tradició cultural democràtica o —cas de la República Federal d'Alemanya— per la necessitat d'assegurar uns continguts democràtics. El Japó, després de la Segona Guerra Mundial, seguirà un model de televisió similar al de la BBC. La NHK (Nippon Hoso Kyokai) és una de les grans televisions de referència del continent asiàtic.

## 2. Communications Act of 1934: el naixement de la FCC i la regulació de la radiodifusió privada

Aquesta llei va substituir la Radio Act of 1927 i va cloure un intens debat social i polític sobre el model audiovisual americà, i va assentar les bases del posterior model de comunicació audiovisual dels Estats Units (McChesney, 2008). Aquesta llei persegueix «la regulació interestatal en comerç exterior en matèria de comunicacions a través de les ones i la ràdio i fer possible, en la mesura que pugui, que tot el poble dels Estats Units de manera ràpida, eficient, amb una cobertura nacional i mundial, pugui accedir al servei de les ones i de la ràdio de manera assequible i raonable [...]. Per fer-ho possible i per centralitzar les polítiques es crea una autoritat que asseguri aquesta relació entre els estats en matèria d'ones i ràdio. Aquesta autoritat administrativa serà la FCC, Federal Communications Commission» (FCC, 1934).

En efecte, durant els anys vint les emissores de ràdio havien aparegut amb molta força i, en el país de la màxima llibertat d'expressió i una de les primeres democràcies del món, era normal que els grups de comunicació intentessin utilitzar la nova tecnologia per desenvolupar els seus projectes. Una primera llei de l'any 1927, que permetia atorgar llicències d'explotació de l'espectre radioelèctric, va permetre el ràpid desenvolupament del sector i la creació de les primeres *networks*, com la NBC, la CBS i la NAB. La major part de les emissores eren privades i utilitzaven la venda de publicitat per finançar tant les xarxes com els continguts dels seus programes. Al costat d'aquestes ràdios també existien emissores de caràcter no comercial i prioritàriament de caràcter educatiu, cívic o religiós. Malgrat Roosevelt (McChesney, 2008: 176), inicialment partidari d'una legislació mixta —comercial i de caràcter comunitari-educatiu—, els grups privats de comunicació van guanyar la batalla legislativa i van aconseguir que el model regulador afavorís decididament la comunicació privada comercial. Els operadors comercials privats van guanyar la batalla a les petites xarxes educatives, sindicals, associatives, religioses, que volien o bé obtenir una llicència per accedir en l'esfera pública o bé intentar aconseguir un model de comunicació centrat en l'educació. En aquest sentit, l'NCER (National Committee on Education by Radio) va tenir un paper molt important reivindicant un model de mitjans centrat en l'educació. De tota manera, però, el *lobby* de les ràdios privades amb fortes implicacions amb congressistes americans (Paglin, 1989), i la resta de grups mediàtics amb gran capacitat de condicionar l'agenda política després de la gran depressió del 29, guanyaren la batalla del control de l'espectre radioelèctric i del model audiovisual. La llei de 1934 acordava, també, la creació de la FCC, com a agència federal gestora de les comunicacions, en substitució de la FCR —Federal Commission of Radio—, i assumia també les competències del Departament de Comerç. Naixeria la FCC, el primer regulador dels operadors audiovisuals i de les telecomunicacions. Els operadors privats que aconseguien llicència per accedir a l'esfera pública a través de les ones es varen trobar amb un seguit d'obligacions com a fiduciaris de l'interès públic. L'obligació més famosa és la *Fair-*

*ness Doctrine*, que obligava els operadors de radiodifusió a atorgar uns temps equilibrats a les diferents formacions polítiques. Aquesta exigència seria vigent fins als anys vuitanta. La *Fairness Doctrine* obligava els operadors privats a respectar la norma del «temps equitatiu» per als partits, a respectar l'obligació de «recollir els diferents punts de vista».

Aquesta llei marcaria profundament el model de comunicació audiovisual, marcat per uns operadors privats, molt condicionat per la publicitat, i per un *market place of ideas*<sup>2</sup> que implicaria un fort pluralisme i una forta competició. Aquest model, que seria imitat posteriorment pels països de l'Amèrica Llatina, serà vigent fins a l'any 1996, quan serà objecte d'una modificació a fons sota la presidència del president Clinton.

### **3. França: de l'HACA al CSA. La Loi de Communication Audiovisuelle de 1986**

La gran reforma impulsada per la llei de 1986 és el resultat dels canvis en el model de la comunicació audiovisual francesa a partir de la victòria de François Mitterrand l'any 1981. Des de la seva aparició, la televisió restava sota el control de l'Estat a través de l'Office de Radiodiffusion Télévision Française (ORTF). El monopoli públic audiovisual francès, *la voix de France* (Jeanneney, 2001), com diria el general De Gaulle, responia a un model similar al de la BBC però amb un major control per part dels aparells d'estat i sobretot per part de la presidència de la República. Amb la victòria de Mitterrand s'inicia un procés progressiu de canvi en el sistema audiovisual que comença per la llei de 29 de juliol de 1982 (coneguda també com la llei Fillioud), que crea l'HACA, l'Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle.

L'HACA (Cotta, 1986) fou el preàmbul de l'actual CSA (Chauveau, 1997). El seu objectiu era «garantir la independència del servei públic de la radiodifusió sonora i l'adjudicació de les llicències en matèria de serveis de radiodifusió sonora». Fixem-nos que ja des de l'any 1981 l'HACA estableix les dues competències centrals que tindran les futures autoritats de regulació audiovisual europees: vetllar per la independència i «neutralitat política» del servei públic de comunicació audiovisual i, en segon lloc, adjudicar les llicències que permetran als operadors privats accedir a l'esfera pública. Així mateix, nomenarà els responsables de les televisions i ràdios públiques, serà coneguda com el «gendarme du paysage audiovisuel» (Jeanneney, 2001: 307). Estarà compost per nou membres, elegits per terços. Iniciarà els primers passos per a la liberalització de la comunicació audiovisual amb les llicències a dos operadors (Canal + i La Cinq) per emetre a través de les ones hertzianes. Amb la victòria de Chirac a les legislatives de 1986, i la subsegüent precària cohabitació amb el president Mitterrand, l'HACA fou dissolta i substituïda per la Comission Nationale de la Communication et des Libertés (CNCL) (Debbasch, 1998). Aquesta comissió, amb un sistema molt complicat d'elecció, únicament durarà tres anys,

temps suficient, però, per donar un pas molt important amb la privatització parcial del mitjans públics audiovisuals (TF1). L'any 1988, després de la segona victòria de Mitterrand a les eleccions presidencials i la posterior victòria de la coalició d'esqueres a les legislatives, es decideix novament substituir la CNCL pel vigent CSA.

L'any 1986 s'aprova la Loi relative a la Liberté de la Communication (que serà modificada en diferents ocasions, l'última l'any 2009), que esdevindrà la llei de referència per a les comunicacions audiovisuals i que en la seva versió del 1989 suposarà la creació del CSA, organisme de regulació audiovisual molt similar a l'anterior HACA, i que serà el model de referència per a molts països d'Europa i d'Àfrica. El CSA es constitueix l'any 1989 i recentment ha celebrat el seu vintè aniversari. Ha aconseguit guanyar-se un reconeixement públic important i esdevenir un ens indispensable i de referència de les polítiques reguladores audiovisuals a França, a Europa, i també, per ser un model respectat, a l'Àfrica francòfona.

L'última reforma dels mitjans públics francesos ha estat realitzada l'any 2009 a partir de la Commission pour la Nouvelle Télévision Publique confiada a François Copé. Les seves propostes de modificació del sistema públic s'han concretat amb la Loi organique n. 2009-257 du 5 mars 2009. Aquesta nova llei, que va comptar amb la compareixença del CSA, suprimeix la publicitat de la televisió pública francesa i retorna el poder de nomenament dels directius d'aquestes cadenes a mans del Govern, això sí, després d'un informe vinculant del CSA.

#### **4. Directiva europea de televisió sense fronteres, 1989, reformada com la Directiva europea de serveis audiovisuals, 2007**

La política de la Unió Europea en matèria de comunicació audiovisual ha estat regulada durant aquests darrers vint anys en el marc, primer, de la Directiva de televisió sense fronteres (Directiva 89/552/CEE), modificada parcialment l'any 1997, i totalment transformada en la nova Directiva 2007/65/CE del Parlament Europeu i del Consell, d'11 de desembre de 2007, per la qual es modifica la Directiva 89/552/CEE del Consell sobre la coordinació de determinades disposicions legals, reglamentàries i administratives dels estats membres relatives a l'exercici d'activitats de radiodifusió televisiva.

El sentit primer de la Directiva és la regulació del mercat interior atenent la dimensió econòmica del sector audiovisual. Ara bé, la Unió Europea entén també que els serveis audiovisuals són, alhora, «serveis culturals i serveis econòmics. La seva importància és cada vegada major per a les societats democràtiques —sobretot per garantir la llibertat d'informació, la diversitat d'opinions i el pluralisme dels mitjans de comunicació—, així com per a l'educació i la cultura» (UE, 2010). D'altra banda, com recorda la consideració cinquena de la Directiva 2007, el Parlament Europeu, en les resolucions d'1 de desembre de 2005 i 4 d'abril de 2006, relatives



a la Ronda de Doha i a la Conferència de l'OMC, va exigir «que els serveis públics bàsics, com els serveis audiovisuals, s'exclouessin de la liberalització en el marc dels acords AGCS [Acord General sobre el Comerç de Serveis]», que pretenen la total liberalització transfronterera de serveis. Així mateix, el Parlament Europeu en la seva resolució de 27 d'abril de 2006 i per la Decisió 2006/515/CE del Consell va aprovar la Convenció de la UNESCO sobre la Protecció i Promoció de la Diversitat de les Expressions Culturals que inclou «que les activitats, els béns, i els serveis culturals són d'índole a la vegada econòmica i cultural, perquè són portadors d'identitats, valors i significats, i per tant, no poden tractar-se com si únicament tinguessin un valor comercial» (UE, 2010). La radiodifusió o comunicació audiovisual, com a activitat que no només és econòmica sinó que també és cultural no pot tractar-se com si fos un bé únicament comercial.

Així mateix, es preveu que aquesta nova Directiva afavoreixi els programes de la iniciativa «i2010» que pretén «el creixement per fomentar l'ocupació i el creixement en la societat de la informació i els sectors dels mitjans de comunicació» (UE, 2005). En efecte, una tercera raó d'índole estratègica justifica la intervenció de la Unió Europea: el pes cada dia més gran del sector de la comunicació en l'activitat econòmica del conjunt dels països.

I, finalment, no podem oblidar que aquesta reforma de la regulació vol també seguir de prop el fenomen de la convergència entre xarxes i continguts, de les tecnologies de la informació amb les telecomunicacions, dels nous sistemes de transmissió de continguts audiovisuals més enllà de l'espectre radioelèctric, com les xarxes de comunicació electròniques amb fil o sense, per cable o satèl·lit. Un procés de convergència que representa un salt qualitatiu en el sector audiovisual, una gran oportunitat d'esclat de les comunicacions i, sens dubte, reptes reguladors notables.

Els aspectes bàsics que regula la Directiva són els següents:

1. *Limita els continguts contra la dignitat humana, d'incitació a l'odi o la discriminació.* Els estats hauran de vetllar pel seu compliment. Aquests són els únics aspectes que marca la Directiva com a límits a la llibertat d'expressió per al conjunt de serveis audiovisuals.

2. *Limita i regula la publicitat en els serveis audiovisuals.* Existeixen dos tipus de limitacions: les quantitatives —hores de publicitat per dia i per hora—, que mantenen el límit d'un 20 % de publicitat com a màxim per cada hora, això sí, aplicant-se de manera més flexible; i les qualitatives, per exemple disposa que resta prohibida qualsevol forma de comunicació audiovisual aplicada als cigarrets i altres productes del tabac. Una novetat d'aquesta Directiva és que, tot i mantenir la prohibició de l'*emplaçament de producte*, és a dir, la col·locació de publicitat en la programació de continguts —recordem el principi de separació entre programació de continguts i publicitat, un dels elements essencials de la directiva inicial del 1989—, flexibilitza aquest criteri en un seguit de situacions amb l'obligació que els espectadors coneguin i siguin clarament informats sobre l'emplaçament de producte a l'interior dels continguts al principi i al final del programa.

3. *La protecció dels menors.* La regulació per a la protecció de menors es manté en termes generals. Es continua amb la franja horària de protecció —des de les 6 h del matí fins a les 22 h del vespre—, amb la necessària senyalització, i amb limitacions específiques en matèria de publicitat.

4. *Promoció de l'emissió d'obres audiovisuals europees.* A més de mantenir les diferents normes ja existents per fomentar l'emissió d'obres europees amb l'objectiu d'assegurar el pluralisme i defensar la indústria audiovisual europea, s'estenen parcialment algunes obligacions als serveis audiovisuals *on demand*, ja que es preveu un augment notable d'aquest tipus de servei en el futur.

5. *Capacitat de catalogar certs esdeveniments com a «esdeveniment d'interès general».* «Per a protegir la llibertat fonamental de rebre informació i garantir la plena i adequada protecció dels interessos dels espectadors de la Unió Europea, els que tinguin els drets exclusius de radiodifusió televisiva sobre un esdeveniment de gran interès per al públic hauran de cedir a altres organismes de radiodifusió televisiva el dret a utilitzar extractes breus per a la seva emissió en programes d'informació general en condicions equitatives, raonables i no discriminatòries» (UE, 2010).

6. *Promoure l'alfabetització mediàtica.* Amb l'objectiu d'avançar en la interpretació crítica dels continguts i en una pedagogia de la comprensió del llenguatge audiovisual es pretén promoure l'alfabetització mediàtica.

Quins són els canvis més importants en relació amb la directiva anterior? En primer lloc, s'amplia l'àmbit d'actuació de la Directiva als serveis audiovisuals *no lineals*, o a petició, *on demand*. Aquests serveis no són pròpiament serveis de la societat de la informació i no són tampoc serveis audiovisuals clàssics —els serveis *lineals*— o serveis *online*. En introduir aquests nous serveis, la Directiva estableix una doble regulació: establiment de normes bàsiques de mínims per als serveis a petició, *on demand*, i mantenir la regulació més estricta per als serveis clàssics audiovisuals, o serveis en línia, *online*. En segon lloc, i a petició dels operadors privats, es flexibilitzen les mesures de limitacions quantitatives i qualitatives de la comunicació comercial, tot respectant, però, el principi de separació entre programació i publicitat. Després de fortes tensions, en tercer lloc, la Directiva fa una al·lusió, de manera directa, a la necessitat d'autoritats administratives independents de regulació audiovisual a cada país. L'article 23 diu: «Els estats membres prendran les mesures necessàries per intercanviar mútuament i facilitar a la Comissió la informació necessària per a l'aplicació de les presents disposicions de la Directiva, en particular els seus articles 2, 2 bis i 3, i en especial a través dels seus organismes reguladors independents».

La directiva europea representa un marc de mínims suficientment important per assegurar un model europeu audiovisual tot i les mancances derivades pròpiament del complex procés de construcció de la Unió. La Unió Europea, sempre amb molta cura de respectar les competències dels estats membres, deixa a banda aspectes clau en les polítiques reguladores audiovisuals, com per exemple la regulació pròpia del servei públic audiovisual —competència exclusiva dels estats. De tota manera

cal constatar que la Unió Europea en diverses ocasions s'ha manifestat a favor del servei públic audiovisual: recordem el protocol número 32 annex al Tractat Constitutiu de la Comunitat Europea —incorporat l'any 1997 en el marc del Tractat de Maastricht— sobre el sistema públic audiovisual dels països membres, que considera el servei públic quelcom directament relacionat amb les necessitats democràtiques, socials i culturals de cada societat i amb la necessitat de preservar el pluralisme dins els mitjans de comunicació.

## **5. Conveni Europeu sobre Televisió Transfronterera de 1989**

Aquest Conveni fou acordat pel Consell d'Europa al maig de 1989. El fonament d'aquest Conveni, instrument jurídic vinculant per als països signants, es troba en l'article 10 del Conveni Europeu dels Drets Humans i Llibertats Fonamentals. Per a Marcelino Oreja, secretari general del Consell d'Europa (1984-1989), «la creació audiovisual pròpia i de qualitat és un dels grans desafiaments dels europeus i afecta directament la salvaguarda del nostre patrimoni cultural [...]. Si volem preservar aquesta comunitat de valors sobre la qual s'assenten els principis de llibertat i solidaritat, la dignitat de la persona humana, la democràcia i la justícia social, hem de prestar tota la nostra atenció al repte cultural de la radiodifusió» (Oreja, 1989). L'objectiu és la lliure circulació de la informació i de les idees entre els països signants del Conveni, assegurar la independència dels operadors de radiodifusió, la cooperació entre els països per establir un espai europeu de comunicació i així augmentar la qualitat de la producció audiovisual.

Aquest instrument legal és similar a la primera Directiva europea de televisió sense fronteres, del mateix any 1989, especialment en l'àmbit dels principis reguladors, de les responsabilitats dels operadors, i de temes com la publicitat o el patrocini. En certa manera, es podria dir que és l'exportació del model audiovisual de la directiva de la Unió a tots aquells països veïns que, si bé formen part de la gran Europa, no eren o no en són membres. Per aquesta mateixa raó el Conveni fou modificat parcialment l'any 1998 arran de la primera modificació de la Directiva —any 1997. Aquesta modificació ajusta alguns conceptes i incorpora alguns preceptes nous, repeteixo, prèviament adoptats per la Directiva. S'espera en el futur quelcom similar amb la nova modificació de l'any 2007.

## **6. La Telecommunications Act of 1996, dels Estats Units**

Aquesta és la primera de les grans lleis que intenten regular la comunicació audiovisual i les comunicacions electròniques, xarxes i continguts, en el marc de la digi-



talització i dels inicis de l'esclat d'Internet. Aquesta llei substituiria l'anterior, del 1934, i representaria una fita històrica, sobretot pel que fa a les telecomunicacions.

En efecte, dotze anys després del trossejament de l'AT&T,<sup>3</sup> la llei intenta promoure una veritable competència en tots els diferents mercats de les telecomunicacions, tant en els gestors de xarxa com proveïdors de serveis. La llei reconeix la xarxa de telecomunicacions com una xarxa de xarxes interconnectades. Els proveïdors de telecomunicacions estan obligats a interconnectar amb tots els operadors en qualsevol punt factible de connexió. La llei exigeix que les companyies «dominants» lloguin part de la seva xarxa —desagregant-la— als seus competidors a preu de cost, i estableix tot un seguit d'obligacions per a les set companyies que van sorgir amb la partició de l'antiga AT&T.

Les opcions per a regulacions *intramodals* per així assegurar la màxima connectivitat entre xarxes similars —separant, però, les xarxes de telefonia fixa, les xarxes de telefonia sense fil, la xarxa de cable, les xarxes per satèl·lit— asseguraven majors condicions de competitivitat en aquests subsectors de les comunicacions electròniques, però no tenien en compte el fet que les subxarxes molt aviat formarien part d'una xarxa tota ella interconnectada. No s'adonaven que molt probablement, com de fet ha passat, la competència seria *intermodal* i, per tant, la regulació hauria d'haver incorporat el procés de convergència en una sola xarxa, una xarxa que seria capaç de proveir els mateixos serveis. No obstant aquesta crítica, s'ha de reconèixer que la regulació intramodal i les obligacions —i condicions especialment pel que fa referència als operadors dominants— van permetre una major obertura del mercat de les telecomunicacions i van afavorir en termes generals l'esclat d'aquest sector als Estats Units.

En el sector pròpiament de la comunicació audiovisual aquesta llei ha estat molt criticada. Especialment perquè ha provocat una major concentració en la propietat i per haver suprimit algunes limitacions que protegien els mitjans de comunicació estrictament locals. En el títol V d'aquesta llei també es preveu la regulació dels continguts dels operadors de televisió: la Communications Decency Act té apartats referents a la protecció dels menors, i a xips protectors, i sobre escenes obscenes ofereix una regulació més oberta per als operadors de cable. No hi ha cap referència a les obligacions de pluralisme. La *Fairness Doctrine*, aparcada l'any 1980, queda definitivament enterrada.

## **7. La Communications Act of 2002-2003, Gran Bretanya. L'OFCOM**

Sota el mandat reformador de Tony Blair, Gran Bretanya viuria un procés d'intens canvi regulador de l'audiovisual i de les comunicacions electròniques. Aquest canvi s'intensifica en el període 2002-2003 amb The Office of Communications Act of 2002, primer, i després amb una llei molt ambiciosa i convergent: Communica-

tions Act of 2003, reguladora de continguts i de les xarxes de comunicacions electròniques. Aquestes lleis han marcat les agendes reguladores d'Europa i de zones de l'Àfrica anglòfona i d'Àsia.

Amb l'Office of Communications, OFCOM, la Gran Bretanya opta per unificar els diferents organismes reguladors de les telecomunicacions, de la televisió i de la ràdio, sota un únic organisme administratiu i regulador independent de l'executiu. Aquests organismes eren: Office of Telecommunications, Independent Television Commission, Broadcasting Standards Commission, Radio Authority i Radiocommunications Agency. Amb les modificacions i ampliacions de competències de la llei de l'any 2003, l'OFCOM afirma que: «les principals obligacions de l'OFCOM seran: defensar els interessos dels ciutadans en relació amb els temes de les comunicacions i defensar els interessos dels consumidors en els mercats rellevants fomentant una política apropiada de la competència» (OFCOM, 2003). Així mateix, s'estableixen els seus criteris d'actuació: mitjançant els seus plans anuals, els estudis de mercats rellevants, les intervencions quan convingui de la manera menys intervencionista possible, «cercarà sempre els mecanismes reguladors menys intrusistes per tal d'assolir els objectius de la seva política, tot i que intervindrà amb fermesa quan ho cregui convenient, [...] però amb la voluntat d'intervenir-hi de manera ferma, immediata i efectiva sempre que sigui necessari» (OFCOM, 2003).

L'OFCOM s'ha convertit en un dels organismes més eficaços perquè ha estat capaç de desplegar aspectes molt complexos de la regulació de les comunicacions d'acord amb el sector, amb consens amb el sector, assentant unes normes amb el conjunt del sector que els permet posteriorment supervisar. Davant dels intents de certs sectors de les empreses de comunicació per dur a terme l'autoregulació, sense cap tipus de supervisió per part dels poders públics, cada vegada més apareix l'alternativa de la coregulació com la via més potent per tractar eficientment un sector realment difícil.

## 8. Conclusió: tres generacions de marcs reguladors

De la presentació i anàlisi dels diferents marcs reguladors que han condicionat les polítiques de comunicació audiovisual se'n poden desprendre amb una certa precisió tres marcs reguladors diferents, que responen a moments històrics específics. Les primeres lleis dels anys trenta marcarien la primera generació reguladora en les seves dues vessants, les lleis dels anys vuitanta i noranta influïrien en la segona generació, i actualment ens trobem davant d'un escenari relativament incert en què el pes de la regulació de les comunicacions electròniques incideix de manera directa en la regulació mateixa de la comunicació audiovisual. Com assenyala encertadament Eli Noam és la *regulació 3.0* (Noam, 2010).



### **8.1. Primera generació, o regulació analògica audiovisual**

La *primera generació*, o regulació analògica audiovisual, es caracteritza per néixer, com hem vist, en un context de precarietat i escassetat tecnològica (Barata, 2006); és a dir, limitacions de l'espectre radioelèctric, amb unes ones hertzianes com a únics mitjans a través dels quals pot arribar la comunicació al gran públic. En definitiva, l'espectre radioelèctric és un espai públic molt limitat, costós, inexplorat i que proporciona al seu torn una gran visibilitat. La seva gestió adequada és imprescindible des dels poders públics.

La resposta europea, com hem vist, proposa un monopoli públic, seguit d'una posterior obertura a través d'una televisió privada molt regulada o fins i tot de gestió privada del servei públic. És el naixement del denominat model social europeu de regulació del sector audiovisual. En la seva evolució fins al moment present, el model europeu ha experimentat un progressiu procés de liberalització, que ha comportat que al costat d'un operador públic generalment fort apareguin operadors privats sotmesos solament a determinades obligacions o limitacions subjectes a l'interès general.

La resposta als Estats Units, com també ja hem vist, és ben diferent. Proposa una regulació intensa de l'ús de l'espectre, amb una finalitat d'interès general. Aquest és el motiu fonamental pel qual a partir essencialment dels anys trenta i amb la presidència de Roosevelt es crea la FCC. Els titulars de llicències són fiduciaris o «dipositaris» de l'interès general i això suposa l'assumpció d'importants obligacions: programació infantil, «decència», equilibri informatiu (*Fairness Doctrine*).

A partir dels anys vuitanta s'inicia un moviment de desregulació que té el seu origen en la pròpia FCC, que considera que la intervenció reguladora del passat és contrària a la primera esmena. En ambdós casos el model de negoci, o cadena de valor, propi de la primera generació és simple: creador-productor-emissor. Als Estats Units normalment amb una clara separació entre creador-productor i emissor, a Europa amb una interrelació molt forta atès el sistema de monopoli existent.

En l'àmbit de les comunicacions electròniques, i amb l'excepció dels Estats Units, la gran majoria d'empreses es trobaven també en mans de l'Estat i en règim de monopoli. Aquesta situació acabaria durant la dècada dels vuitanta del segle passat.

### **8.2. Segona generació, o regulació analògica de continguts multicanal i la progressiva desaparició dels monopolis públics de telecomunicacions**

Aquesta regulació es desplega en un marc de majors possibilitats tecnològiques que permeten el desenvolupament tecnològic en el marc d'un nou context multicanal: cable i satèl·lit.

Un nou actor pren un paper rellevant: el distribuïdor d'un paquet o oferta multicanal. Aquest distribuïdor, a més, apareix com a intermediari entre l'emissor del canal i l'espectador. Aquesta figura ja existia incipientment als Estats Units i en al-

gus països europeus —Alemanya i Bèlgica— on els operadors de cable havien aconseguit quotes de penetració ben importants. Amb tot, a finals de la dècada dels vuitanta i durant els noranta, aquests operadors agafen un paper molt important. L'oferta de paquets de televisió s'amplia amb l'oferta per satèl·lit —Itàlia, Gran Bretanya, Espanya, França, entre d'altres— sense oferta de cable o amb una oferta incipient o molt reduïda.

Les respostes reguladores a Europa i als Estats Units han estat similars a l'hora de preveure l'existència d'algunes normes *must-carry*: a Europa s'orienten més cap a la garantia de la presència dels operadors de servei públic en les plataformes, mentre que als Estats Units la resposta ha estat protegir les cadenes de televisió en obert amb abast nacional (NBC, ABC, CBS, etc.).


En el camp de les comunicacions electròniques, el procés de liberalització i privatització de les telecomunicacions pren molt força amb l'esclat de la telefonia mòbil i Internet. L'objectiu d'aquestes regulacions és l'obertura dels mercats, l'incorporació de la competència i el desenvolupament de les TIC.

### **8.3. Tercera generació, o la regulació de la convergència digital. La regulació 3.0**

La *tercera generació* encara està pròpiament per definir. La convergència entre xarxes i continguts, i entre xarxes, continguts i aparells, tendirà a ser essencialment una regulació del conjunt d'un sistema de comunicacions molt condicionat per les xarxes de comunicacions electròniques i pels serveis de tot tipus que s'oferiran més enllà dels serveis audiovisuals, siguin lineals o no.

En aquest context un dels reptes principals de cara als propers anys serà la mateixa regulació d'Internet per la seva condició de *xarxa de xarxes*. En aquest context, i malgrat l'activisme de grups opositors a qualsevol regulació d'Internet, sembla clar que es farà necessària l'existència d'uns criteris de regulació bàsics. Pel que fa a la regulació pròpiament de la comunicació audiovisual haurà de situar-se en un context molt més ampli. Un context que haurà de tenir en compte els quatre actors (Barata, 2010) que avui incideixen d'una o altra manera en el conjunt del sistema de xarxes. En primer lloc, ens trobem amb els titulars i gestors —creadors i productors— dels drets de propietat intel·lectual. Siguin estrictament creadors, siguin productors, o siguin empreses gestores de drets, ens trobem davant d'un actor estratègic. En segon lloc, els gestors de xarxes (inclou les antigues empreses telefòniques i ara proveïdores també d'accés, les antigues companyies de cable, ara també gestores de les seves xarxes i proveïdores de serveis d'accés, i companyies específicament especialitzades en l'accés a les xarxes, les gestores de plataformes per satèl·lit). En tercer lloc, els gestors de serveis de la societat de la informació (inclou empreses de xips, aparells, maquinari i programari —com IBM i Microsoft—, motors de recerca —com Google i Yahoo—, gestors de serveis d'empaquetament de continguts sense responsabilitat editorial —com YouTube—). En quart lloc, els prestadors de serveis de comunicació audiovisual, siguin lineals o no, amb responsabilitat editorial.

Intueixo que la regulació dels prestadors de serveis de comunicació audiovisual haurà d'ampliar la seva actuació al camp multimèdia per incorporar la prestació audiovisual en els múltiples formats comunicatius. S'haurà de flexibilitzar la regulació per centrar les futures limitacions reguladores a dos criteris bàsics: concentració i pluralisme, i de manera molt especial d'aquells prestadors de comunicació audiovisual —prioritàriament però no només públics— que mantinguin una situació de domini en una zona concreta d'influència.

En resum, després de quasi cent anys de les primeres emissions del *broadcasting*, ens trobem davant d'un nou escenari. D'un escenari radicalment diferent, empès pels canvis en el camp de la microelectrònica, que han canviat el panorama comunicatiu arreu del món. Com recorda molt bé Eli Noam: «de cara al futur, sense sentimentalismes, un sistema diferent —la regulació 3.0— està emergint» (Noam, 2010: 33). 



## Notes

**I1** En alguns països europeus ja existien televisions privades de manera molt limitada. Al Regne Unit, l'any 1955, apareixeria la xarxa de televisions regionals ITV. A Itàlia, durant la dècada dels setanta començarien les primeres emissions de televisions privades locals. En el camp de la radiodifusió, durant la dècada dels seixanta, apareixerien les primeres emissores privades amb notables limitacions administratives i cobertures precàries.

**I2** Aquest és un concepte utilitzat pel magistrat americà Oliver Wendell Holmes Jr. en la sentència *Abrams v. United States*, 250 U.S. 616 (1919), en la qual afirma textualment que «the best test of truth is the power of the thought to get itself accepted in the competition of the market».

**I3** Recordem que l'any 1984, i després d'un procediment judicial contra l'AT&T per part del Departament de Justícia, s'acordà la divisió de l'empresa. L'AT&T continuaria proveint i gestionant els serveis de «llarga distància» i es creaven set companyies —les *Baby Bells*— per oferir els serveis locals de comunicacions electròniques en diferents regions dels Estats Units. En opinió del Departament de Justícia, l'AT&T mantenia una situació de control monopolístic que perjudicava alhora la competència i els consumidors.

## Bibliografia

- BARATA, J. (2006). *Democracia y audiovisual. Fundamentos normativos para una reforma del régimen español*. Madrid: Marcial Pons.
- (2010). «Regulation and co-regulation in the public space 2.0». A: BOURDIER, D. [et al.] (ed.). *Intelligent multimedia. Managing creative works in a digital world*. Florència: European Press Academic Publishing.
- BBC (2004a). *Building public value. Renewing the BBC for a digital world*. Londres: BBC.
- (2004b). *Ofcom review of public service television broadcasting. A BBC response*. Londres: BBC.
- BRIGGS, A. (1985). *The BBC. The first fifty years*. Oxford: Oxford University Press.
- BRIGGS, A.; BURKE, P. (2009). *A social history of the media*. 3a ed. Cambridge: Polity Press.
- CHAUVEAU, A. (1997). *L'audiovisuel en liberté?. Histoire de la Haute Autorité*. París: Presses de Sciences Po.
- COTTA, M. (1986). *Les miroirs de Jupiter*. París: Fayard.
- DEBBASCH, Ch. (dir.) (1988). *La Commission nationale de la communication et des libertés*. Presses Universitaires d'Aix-Marseille.
- FCC (1934). *Communications Act of 1934*. També disponible en línia a: <<http://www.fcc.gov/Reports/1934new.pdf>> [Consulta: 12 juny 2010].
- JEANNENEY, J. A. (2001). *Une histoire des médias*. París: Seuil.
- MCCHESNEY, R. W. (2008). «The battle for the U. S. airwaves». A: *The political economy of media*. Nova York: Monthly Review Press.
- NOAM, E. (2007). «Why TV regulation will become telecom regulation». A: RICHARDS, E.; FOSTER, R.; KIEDROWSKI, T. (ed.). *Communications. Next Decade*. Londres: OFCOM, p. 67-72.
- (2010). «Regulation 3.0 for telecom 3.0». *Telecommunications Policy*, vol. 34, núm 1-2 (febrer-març), p. 4-10.
- OFCOM (2003). *Communications Act 2003*. També disponible en línia a: <<http://www.Opsi.gov.uk/acts/acts2003>> [Consulta: 12 maig 2010].
- (2004). *Review of public service television. Phase I, II, III*. Londres: OFCOM.
- OREJA, M. (1989). «Hacia un espacio audiovisual europeo». *Cuenta y razón* [Madrid: Fundes], núm. 34.
- PAGLIN, M. (1989). *A legislative history of the Communications Act of 1934*. Nova York: Oxford University Press.
- UNIÓ EUROPEA (UE) (2002). *Directiva 2002/21/CE*. També disponible en línia a: <<http://www.eur-lex.europa.eu>> [Consulta: 22 juny 2010].
- (2005). *Programa comunitari sobre l'estratègia de Lisboa*. També disponible en línia a: <<http://www.eur-lex.europa.eu>>
- (2010). *Directiva 2010/13/UE*. També disponible en línia a: <<http://www.eur-lex.europa.eu>> [Consulta: 8 maig 2010].