

Preguntas y respuestas sobre los consejos audiovisuales

JOAN BOTELLA

EL PAÍS - Sociedad - 06-01-2006

La reciente aprobación de una ley sobre el sector audiovisual en el Parlamento de Cataluña y el anuncio de la adopción por parte del Gobierno del proyecto de ley de creación de un consejo audiovisual español han generado una considerable polémica, en la que aparecen elementos que deben ser situados en sus justos términos. El hecho de que, recientemente, el Consejo Audiovisual de Cataluña haya emitido por unanimidad un severo informe sobre algunos programas emitidos por una importante cadena radiofónica es un elemento adicional en este contexto (y, en buena parte, puede explicarlo).

La propia ausencia de un organismo de este tipo en España explica que se trate de una realidad poco conocida, y que la discusión surgida esté dejando de lado elementos estrictamente técnicos acerca de la creación de reguladores audiovisuales y de los diversos modelos existentes, para concentrarse en aspectos pura y crudamente políticos, entreverados de juicios de intenciones, sospechas o incluso descalificaciones. Sin ánimo de entrar en ese debate, creo que la aportación de referencias comparativas puede ayudar a centrar la problemática y, tal vez, contribuir a desdramatizar la cuestión.

La existencia de organismos independientes de regulación del sector audiovisual se ha generalizado en todos los países europeos, en las zonas tradicionalmente vinculadas a la Commonwealth y, más modestamente, en América Latina y Asia. Europa es el núcleo del movimiento (aunque no su origen, que debe remontarse a la Federal Communications Commission, FCC, en Estados Unidos).

Aunque nada obliga a la creación de organismos de este tipo, anotemos que España es el único país europeo en el que no lo hay. Por otra parte, la Recomendación 23 (2000), adoptada por el Consejo de Ministros de los Estados miembros del Consejo de Europa recomendaba a los Gobiernos de los Estados miembros: "Establecer, si aun no lo han hecho, autoridades reguladoras independientes en el sector audiovisual" y "establecer normas en las propias

legislaciones nacionales, así como medidas políticas, que concedan a las autoridades reguladoras poderes que les permitan llevar a cabo sus misiones (...) de una forma efectiva, independiente y transparente (...)"

La recomendación del Consejo de Europa y la extensión de la institución a todos los países europeos deberían bastar para disipar objeciones acerca de la legitimidad de estos organismos. Veamos ahora algunas características acerca de su actividad.

Los reguladores audiovisuales no se ocupan de la prensa escrita. Por definición, estas autoridades se interesan sólo por lo que se emite por radio y televisión, sea cual sea la tecnología empleada. En cambio, no se interesan por la prensa escrita. Y hay una razón sólida para ello: la radiodifusión implica la utilización de un recurso escaso, el espectro radioeléctrico, de titularidad pública. Tener una licencia radiofónica o televisiva impide que otro titular pueda emplear aquella frecuencia; por ello se requiere un sistema de concesión y por ello hay regulación. La edición de prensa no funciona así: editar un diario no impide que se pueda editar otro. Por ello, la prensa no requiere ni concesiones ni regulación, mientras que el sector audiovisual sí.

Los reguladores audiovisuales no hacen censura. Al contrario: intervienen sólo sobre programas ya emitidos, para contrastar si los contenidos y la forma de emisión son conformes al marco legal y a los compromisos contractuales adoptados por la empresa. Por consiguiente, no aplican códigos morales ni juicios de valor externos al marco legislativo existente.

Los reguladores audiovisuales no reemplazan al poder judicial. Estos organismos constituyen una administración independiente, no sujeta a instrucciones o a dirección por parte del Gobierno de la nación, pero administración al fin y al cabo. Sus actos son, pues, recurribles ante la jurisdicción ordinaria, que tiene la última palabra.

Todos los organismos reguladores en el ámbito audiovisual tienen capacidad sancionadora. La experiencia europea (y estadounidense) es unánime: los

organismos de regulación son organismos administrativos; y, en tanto que tales, deben tener poder sancionador. Y ello no debe extrañar: es lo que caracteriza a la Inspección de Hacienda o a las autoridades de Tráfico. Esta no es la última palabra: precisamente todas esas resoluciones son recurribles ante la autoridad judicial, que falla en última instancia (como quería Montesquieu, y como debe ser).

En el caso español, el artículo 20 de la Constitución añade una importante garantía adicional para los medios informativos: el secuestro de medios de comunicación sólo puede imponerse por resolución judicial.

Los reguladores audiovisuales se ocupan de la competencia en el sector y de los contenidos emitidos. La actividad de las autoridades audiovisuales versa tanto sobre la competencia en el sector (mediante la concesión de licencias, la convocatoria de concursos, la defensa del pluralismo en la oferta) como sobre los contenidos emitidos. La libertad de expresión, como valor constitucional primordial, va acompañada de obligaciones por parte de quienes hacen de la comunicación una actividad profesional o empresarial. Así, el CSA en Francia ha sancionado a cadenas televisivas (públicas y privadas) por restringir el acceso de algunos grupos políticos a sus informativos, lo que infringe el principio del pluralismo político; y la británica Ofcom ha sancionado con fuertes multas a emisoras de radio local que emitían contenidos ofensivos para los ciudadanos de religión musulmana. Y así sucesivamente.

Ello incluye, típicamente, la preocupación por la veracidad de las informaciones: la expresión que utiliza el artículo 20 de la Constitución, y que aparece también en las reglas definatorias de la Ofcom en el Reino Unido (que vela por la *accuracy* de la información), el Consejo Superior del Audiovisual en Francia (en referencia a la *honnêteté des informations*) o en recomendaciones del Consejo de Europa (por ejemplo, la resolución 1003 (1993), que establece que la emisión de noticias ha de fundamentarse en la *truthfulness*, "asegurada mediante los medios adecuados de verificación y prueba, y la imparcialidad en la presentación, descripción y narración").

Los reguladores audiovisuales son organismos políticamente independientes. Éste es el más importante requisito, que se puede satisfacer de diversas formas. En países en que impera la confianza política y cívica (como Reino Unido u Holanda) se acepta que la designación de sus miembros la haga el Gobierno: no se concibe que el Gobierno pudiera aprovechar sus poderes para obtener ventajas políticas partidistas. En cambio, en países con una cultura democrática más tenue o más reciente (en líneas generales, la Europa del Este y la cuenca mediterránea) se piensa más bien en la designación parlamentaria de sus miembros, por amplias mayorías y con requisitos adicionales.

De ninguna manera cabe aceptar que este procedimiento de designación les politice o les reste independencia. Por poner un solo ejemplo: es así como se designa a los miembros de nuestro Tribunal Constitucional; y no parece que se pueda decir que se trate de un organismo politizado.

En definitiva: la experiencia de todos los países democráticos incluye la existencia y actividad (¡pero no activismo!) de reguladores independientes. Sin ellos, la actividad reguladora corresponde al Gobierno; y en términos democráticos, de garantía para los medios y para la propia oposición política, es mucho mejor que esa actividad la realicen organismos especializados independientes, antes que un Gobierno. ¿O no?