EL CONSEJO SUPERIOR DEL AUDIOVISUAL DE LA COMUNIDAD FRANCESA DE BÉLGICA: UN REGULADOR CONVERGENTE EN UN ESTADO FEDERAL

Evelyne Lentzen*

* Evelyne Lentzen, presidenta del Consejo Superior del Audiovisual de la comunidad francesa de Bélgica.
Artículo recibido el 2.10.2006.

Un regulador como los otros

La historia de las autoridades europeas de regulación de la radiodifusión tiene unas características comunes.

Las circunstancias de su creación son casi idénticas en muchos países. Las primeras se constituyeron a mediados de los años ochenta, justo tras la creación de las radios y las televisiones privadas y de la salida concomitante de los monopolios públicos de radiodifusión. Entonces, los parlamentos y los gobiernos de los países europeos decidieron que había que confiar la gestión de un sector que implicaba las libertades fundamentales a un órgano independiente de los poderes públicos y económicos.

Estas autoridades tienen en común el poder de atribuir licencias o autorizaciones a los editores privados, controlar que se respeten las disposiciones legales y reglamentarias para los radiodifusores e imponer sanciones en el caso de que no se cumplan estas disposiciones.

Actualmente, hay más de 150 órganos de regulación en todo el mundo; eso quiere decir que, como mínimo, hay uno en cada uno de los 25 estados miembros de la Unión Europea.

Cómo es lógico, hay algunas cosas en las que no se asemejan. La estructura interna, la manera de designar las instancias y el personal, los medios financieros y humanos y las competencias difieren según las estructuras de Estado en las que se encuentran, las prácticas administrativas de cada Estado, la estructura de los mercados, las posturas políticas de los parlamentos y gobiernos, etc. La mayoría de las autoridades de regulación se encargan de regular a la vez el sector público y el sector privado, aunque éste no es el caso de los Landesmedienanstalten alemanes, que sólo tienen competencia en el ámbito de la radiodifusión privada.

La diversidad es un hecho común en el terreno de la regulación. Y, claro está, el CSA de la comunidad francesa de Bélgica no es una excepción. Se creó en 1987 como una simple instancia de opinión representativa de los actores del audiovisual. Tras diez años, una nueva legislación le confirió un poder de decisión en materia de control del respeto por las obligaciones de los operadores audiovisuales, un poder de sanción y un poder de casi-decisión (con el mecanismo de opinión conforme) en el ámbito de la autorización de las radios privadas. Todos estos poderes los ejercía una institución nueva —el Colegio de autorización y control— instaurada en el seno del CSA, junto con el colegio consultivo. Tras poco menos de siete años, en 2003, una nueva legislación le otorgó la plenitud de competencias de autorización de los editores privados (fuera cual fuera el apoyo técnico), de notificación de las declaraciones de actividades de los distribuidores de servicios (por ejemplo, las plataformas digitales) y de los operadores de red (cable coaxial, hertziano, satélite, etc.) y amplió sus competencias de control y sanción, sobre todo con referencia a los editores públicos de radio y televisión.

Un regulador diferente

El CSA forma parte de la historia institucional de la Bélgica federal. Como en cualquier Estado federal, la repartición de competencias la dictaminan la Constitución o las leyes fundamentales, y las materias culturales son competencia de las entidades federadas, denominadas *comunidades*.

Así pues, las autoridades de regulación del audiovisual se constituyen en el ámbito de las comunidades, mientras que la autoridad de regulación de las telecomunicaciones se constituye en el ámbito del Estado federal.

A simple vista, podemos pensar que se trata de una repartición de contenidos-estructuras. Aun así, el CSA es lo que normalmente se denomina una autoridad *convergente*, es decir, que dispone de competencias vinculadas a la vez con los sectores del audiovisual y de las telecomunicacicons, aunque no se trata de un regulador *único*, como la AGCOM italiana o la OFCOM británica.

Ya hace unos cuantos años que el número de instancias de competencia conjunta contenidos-infraestructruas está creciendo. Eso ocurre en ocho países europeos (Bélgica, Bosnia-Herzegovina, España, Finlandia, Gran Bretaña, Italia, Suiza y Eslovenia).

Con respecto a la comunidad francesa, la legislación ha otorgado competencias en materia de infraestructuras al regulador, que es el CSA. Así, el Tribunal de Arbitraje (Tribunal Constitucional) consideró, de manera permanente, que la competencia de las comunidades en materia de radiodifusión y televisión "no está vinculada a una forma determinada de difusión o transmisión. Permite que las comunidades regulen los aspectos técnicos de la transmisión, que son un accesorio de la materia de la radiodifusión y la televisión. Las competencias de regular el resto de los aspectos de la infraestructura, que incluyen, sobre todo, la policía general de las ondas radioeléctricas, pertenecen al legislador federal." También se constató que "las evoluciones tecnológicas recientes han tenido el resultado de que las materias de la radiodifusión y de la televisión, por un lado, y de las telecomunicaciones, por otro, ya no se pueden delimitar basándose en criterios técnicos, como por ejemplo la infraestructura subyacente, las redes o terminales utilizadas, sino que se deben basar en criterios de contenido y criterios funcionales", que "la radiodifusión, que incluye la televisión, se puede diferenciar de las otras formas de telecomunicaciones en cuanto a que un programa de radiodifusión difunde informaciones públicas, está destinado, desde el punto de vista de quien las difunde, a todo el público o a una parte, y no tiene carácter confidencial. En cambio, los servicios que proporcionan una información individualizada, caracterizada por una cierta confidencialidad, no corresponden a la radiodifusión y son de la competencia del legislador federal", e incluso que "la característica esencial de la radiodifusión y la televisión es el hecho de proporcionar informaciones públicas al público en general [...], cosa que también incluye la difusión a demanda individual. Las actividades de difusión no pierden su estado natural por el hecho de que, gracias a los progresos técnicos, se ofrezca una posibilidad para elegir mucho más amplia a los telespectadores o a los oyentes." El Tribunal concluyó que la autoridad federal no es la única autoridad competente para regular las redes e infraestructuras de comunicaciones electrónicas, y que hay una "absoluta necesidad de cooperación entre la autoridad federal y las comunidades"[1] para administrar las infraestructuras comunes de comunicaciones electrónicas. El Tribunal de Arbitraje fijó un plazo para poner en funcionamiento esta cooperación, pero actualmente el plazo se ha agotado sin que se haya iniciado ninguna colaboración por parte de los gobiernos implicados.

A menudo se discuten las ventajas e inconvenientes de las autoridades de regulación *convergentes*, incluso únicas. Es necesario recordar que las culturas e intereses del público en estas dos materias, la audiovisual y las telecomunicaciones, no son los mismos, y aquí radica la dificultad más grande: no regular los contenidos sólo con las reglas económicas en vigor, en materia de infraestructuras.

Aunque todo esto hace que sea algo complicado organizar, el caso de los estados federales ofrece una perspectiva, la de la cooperación, que recibe el apoyo de las instancias europeas.

[1] Autos 128/2005 de 13 de julio de 2005, 7/90 de 25 de enero de 1990, 1/91 de 7 de febrero de 1991, 109/2000 de 31 de octubre de 2000 y 132/2004 de 14 de julio de 2004.

La organización interna

La regulación del sector debe concretarse. Nos interesa, por lo tanto, ver cómo el legislador ha decidido organizar el trabajo del CSA.

El Decreto del 27 de febrero de 2003 sobre la radiodifusión considera el CSA como «una autoridad administrativa independiente, con personalidad jurídica propia, encargada de la regulación del sector de la radiodifusión en la comunidad francesa» (artículo 130).
Todos los términos utilizados son importantes en esta descripción:

- Autoridad: Una institución, y no un agente, con competencias propias y un poder de decisión;
- Administrativa: Organismo vinculado a la esfera administrativa y no a la judicial;
- Independiente: De los poderes políticos y económicos; una independencia que se mide teniendo en cuenta diferentes factores vinculados a la composición de la instancia, los medios y su funcionamiento;
- Personalidad jurídica: Capacidad para litigar en su propio nombre; es el corolario del poder de sanción y de la organización de la posibilidad de recurso contra decisiones (administrativas) del regulador;
- Regulación: La recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa (REC(2000)23 de 20 de diciembre de 2000), relativa a la independencia y a las funciones de las autoridades de regulación (AR) del sector de la radiodifusión, propone una definición de la regulación y especifica los motivos de su constitución en estos términos: «La regulación tiene, como principal objetivo, garantizar un funcionamiento harmonioso, equitativo y pluralista del sector de la radiodifusión, siempre respetando la libertad y la independencia editorial de los radiodifusores. Más que una autoridad de policía, las AR son, ante todo, instancias que tienen por vocación garantizar un funcionamiento harmonioso del sector de la radiodifusión a través de un espíritu dialogante, abierto y de confianza con los radiodifusores. Las autoridades de regulación tendrían que actuar exclusivamente en el interés del público»;
- Radiodifusión: Las evoluciones tecnológicas y, en concreto, la convergencia de las redes y las infraestructuras, suponen para todo lo que rodea a la radiodifusión una apuesta que adquiere cada vez más envergadura. En este aspecto, el CSA se refiere a las diferenciaciones llevadas a cabo por el Tribunal de Arbitraje (ver arriba).

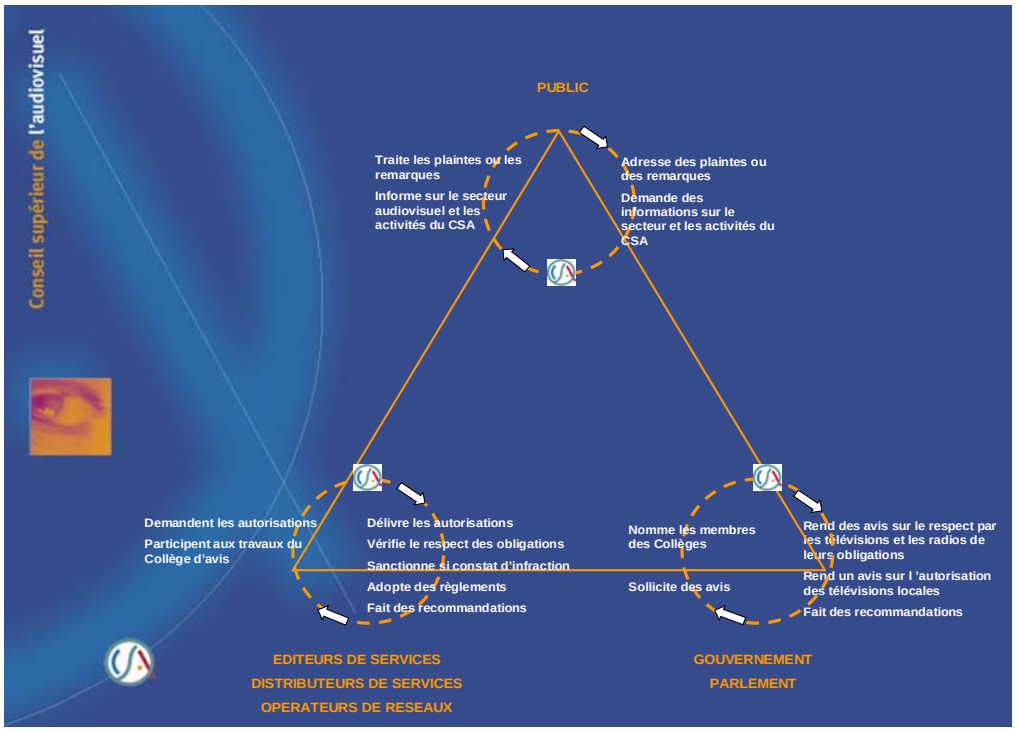
El Parlamento de la comunidad francesa ha elegido la siguiente estructura interna:

1. Una mesa: Se compone de cuatro miembros (el presidente y los tres vicepresidentes) nombrados por el Gobierno para un periodo de 5 años, encargada de la política general, de la coordinación de los trabajos, de la gestión del personal, etc. Se trata del consejo de administración de la institución;
2. Un Colegio de autorización y control: Se compone de diez miembros (los cuatro miembros de la mesa + los seis miembros designados por el Gobierno y el Parlamento para un periodo de 4 años) elegidos por sus competencias en el ámbito del derecho, del audiovisual o de la comunicación. Se someten a un régimen de incompatibilidad para evitar cualquier conflicto de interés. Este organismo ejerce, como su nombre indica, dos tipos de competencia: autorización y control, con un poder sancionador;
3. Un Colegio de informe: Se compone de 30 miembros, elegidos entre profesionales que pertenecen a los diferentes sectores del audiovisual. Su objetivo es presentar, por iniciativa propia o a petición del Gobierno o del Parlamento de la comunidad francesa, informes sobre cuestiones relativas al ámbito audiovisual, incluido el de la publicidad (excepto las cuestiones relativas a la competencia del Colegio de autorización y control).

La organización se completa con una estructura administrativa. La secretaría, que se compone actualmente de 20 personas, se encarga de preparar los trabajos de los colegios bajo la autoridad de la mesa. Básicamente, el CSA tiene como recursos una dotación anual asignada por la comunidad francesa en el marco de un contrato de financiación de 5 años que cubre los gastos de personal y funcionamiento. El importe asciende a 1.836.000 euros en 2006.

Cuando me preguntan sobre la función y las tareas del CSA en el terreno audiovisual, utilizo la imagen del triángulo cuyos ángulos son los actores multimedios de la cadena de valor (editores, distribuidores y operadores), el legislador (Parlamento y Gobierno) y el público. El CSA está dentro del triángulo: debe interactuar con todos. Estas interacciones se manifiestan en los dos sentidos.

La regulación no sólo consiste en garantizar un marco de desarrollo armonioso en el sector, sino que también debe tener en cuenta al público. En este intento por mantener este equilibrio sutil y ambicioso entre las voluntades legítimas de desarrollo de actores económicos, y el permanente deseo de responder al interés general, el regulador debe llevar a cabo su tarea de regulación de un sector en el que conviven libertades tan fundamentales como la libertad de expresión y la libertad de información, y principios tan esenciales como la dignidad humana, la protección del menor y la protección de los consumidores.



[*]Nota: Traducción del gráfico en nota al pie

[*] PÚBLICO: Trata las quejas o las observaciones; Informa sobre el sector audiovisual y las actividades del CSA; Dirige las quejas o las observaciones; Pide información acerca del sector y las actividades del CSA.
EDITORES DE SERVICIOS/DISTRIBUIDORES DE SERVICIOS/OPERADORES DE RED: Solicitan las autorizaciones; Participan en los trabajos del Colegio de Informe; Concede las autorizaciones; Comprueba el cumplimiento de las obligaciones; Sanciona en caso de infracción; Adopta reglamentos; Hace recomendaciones.
GOBIERNO/PARLAMENTO: Nombra los miembros de los colegios; Solicita informes; Emite dictámenes sobre el cumplimiento de las obligaciones por parte de las televisiones y radios; Emite un dictamen sobre la autorización de las televisiones locales; Hace recomendaciones.

La siguiente descripción de las intervenciones del regulador pone de manifiesto los principales terrenos de investigación del CSA. Se refieren, entre otras cuestiones, a la presencia y representación del ciudadano belga o extranjero en los medios de comunicación, al respeto de la dignidad humana, a las personas que sufren deficiencias sensoriales en la programación y la difusión de los servicios de radiodifusión, a la información y publicidad durante las campañas electorales, a la preservación y explotación del patrimonio audiovisual en el entorno digital, etc.

El oficio de regulador también tiene aspectos eminentemente jurídicos y técnicos que no trataré aquí. Es evidente que sustenta las opciones de política de regulación audiovisual. En este aspecto, la igualdad de tratamiento de actores en una situación similar y la neutralidad tecnológica figuran entre los principios que fundamentan las intervenciones del regulador en estos ámbitos.

La regulación ha de concretarse. Con este objetivo, se establecen acuerdos de colaboración con nuestros compañeros belgas y extranjeros en el sector de la radiodifusión, telecomunicaciones y competencia, así como con instituciones como el Centro para la igualdad de oportunidades y la lucha contra el racismo, para ayudarnos a abordar estas cuestiones.

En estos últimos años, el CSA ha incrementado el número de acciones destinadas a dar a conocer mejor sus actividades y decisiones al público en general. Dispone de un sitio web (www.csa.be) y de un boletín de información trimestral, así como de un boletín de información electrónico sobre las actividades del CSA. Asimismo, organiza periódicamente consultas públicas.

Las autorizaciones y declaraciones

El decreto sobre la radiodifusión distingue tres categorías de actores de la rama audiovisual en función de las tareas ejercidas y las responsabilidades determinadas que les son inherentes:

- El editor de servicios: La persona moral que asume la responsabilidad editorial de uno o más servicios de radiodifusión con objeto de difundirlos o de hacerlos difundir. Estos editores –sometidos a un régimen de autorización– deben atenerse a unas disposiciones en materia de contenidos (derecho público a la información; transparencia y salvaguardia del pluralismo de la oferta; respeto a la dignidad humana y protección del menor; emisión publicitaria; contribución a la producción audiovisual; cuotas de difusión de obras, etc.);
- El distribuidor de servicios: La persona moral que pone a disposición del público uno o más servicios de radiodifusión, sea cual sea la forma, principalmente por vía hertziana terrestre, por satélite o a través de una red de teledistribución. Se somete a un régimen declarativo. Sus obligaciones reglamentarias hacen referencia a la transparencia y al pluralismo (ejercicio de una eventual posición significativa que atentaría a la libertad del público para acceder a una oferta pluralista en los servicios de radiodifusión; contribución a la producción de obras audiovisuales; oferta básica y *must carry*; acceso condicional; EPG y API);
- El operador de red: La persona moral que garantiza las operaciones técnicas de una red de radiodifusión necesarias para la transmisión y la difusión de servicios de radiodifusión a un público. Se somete a un régimen declarativo. Sus obligaciones hacen referencia al acceso a las redes, a la posición de

competencia (determinación de los mercados pertinentes y los operadores más fuertes en estos mercados, y normas específicas para las radiofrecuencias).

Una de las principales tareas del Colegio de autorización y control consiste en conceder autorizaciones a los editores privados de servicios y usar las radiofrecuencias. Desde que se adoptó el decreto en 2003, se han concedido 48 autorizaciones para servicios de radiodifusión televisiva (26) y radiofónica no FM (22). La ausencia de determinación por parte del Gobierno del catastro de las frecuencias disponibles en FM ha impedido que el CSA concediera las autorizaciones y el uso de frecuencias a editores, aunque muchos de ellos fueran candidatos.

Después de comprobar el cumplimiento de las condiciones reglamentarias, se comunicaron a los interesados los acuses de recibo de las declaraciones de actividades de 17 distribuidores de servicios y 12 operadores de red.

Por otro lado, el Colegio de autorización y control debe presentar un informe previamente a la autorización por parte del Gobierno de la comunidad francesa de las televisiones locales (en total son 12) y sobre cualquier proyecto de acuerdo entre el Gobierno y los editores, sean públicos o privados (para los editores privados, se trata de acuerdos que regulan su contribución a la producción de obras audiovisuales y para los editores públicos, de su contrato de gestión).

El poder de control y sanción

El Colegio de autorización y control debe garantizar, al menos una vez al año, el control del cumplimiento de las obligaciones reglamentarias y convencionales de los editores privados y públicos. Lo mismo sucede para los distribuidores de servicios.

Además de este control recurrente, comprueba que no se infrinjan las leyes, reglamentos y acuerdos en materia de radiodifusión y, en caso de incumplimiento, acuerda una sanción administrativa que puede ir desde un aviso de suspensión de la autorización a una multa y a la difusión de un comunicado que notifique la infracción.

Tras el control anual, se ha podido constatar, en estos últimos años, que existen varios incumplimientos por parte de los principales editores públicos y privados de televisión. La mayoría de ellos son relativos a las cuotas de difusión. Las sanciones aplicadas por el Colegio de autorización y control son, en este caso y en general, una multa o la difusión de un comunicado sobre uno de los servicios del editor implicado en el que se informa de la infracción.

De media, una quinta parte de los expedientes de instrucción abiertos (sea por una queja del telespectador o del oyente, sea por propia iniciativa a partir de los datos de monitorización), por el servicio especializado en el seno de la secretaría del CSA, es objeto de un seguimiento y una decisión por parte del Colegio de autorización y control. La siguiente tabla sintetiza el número y tipo de sanciones que el Colegio de autorización y control impone a los editores, distribuidores y operadores de red de la comunidad francesa desde 2003.

En 2005, el análisis de los expedientes de difusión sin autorización de editores de servicios radiofónicos en FM modifica un poco las grandes tendencias. En efecto, en ausencia de un plan de frecuencias establecido por el Gobierno, pero ante numerosos expedientes relativos a la difusión sin autorización de radios por vía hertziana

terrestre analógica (FM), el Colegio de autorización y control decidió constatar los hechos pero no dictó ninguna sanción. Consideró que en la comunidad francesa, «el orden público de las telecomunicaciones parece, ante todo, estar en peligro por la dificultad que muestra, desde hace aproximadamente diez años, el poder ejecutivo para aplicar los procedimientos de autorización previstos por el legislador».

Además de los expedientes abiertos tras el control anual de los editores y distribuidores de servicios, las sanciones responden principalmente a las infracciones en materia de emisión publicitaria y protección del menor.

	2003	**2004**	**2005**	**2006**
Número de expedientes abiertos por queja o por iniciativa propia	120	194	191	109
Número de decisiones	28	27	49	27
Multa	8	4	8	4
Multa + comunicado	3	3	3	2
Multa + aviso	1	0	0	0
Comunicado	1	1	0	3
Aviso	5	5	9	5
Aviso + comunicado	2	2	1	1
Suspensión	0	0	1	0
Agravio sin sanción	2	1	23	5
Traspaso a otro organismo o procurador del Rey u otro	6	1	0	1
Agravio no establecido	0	10	4	3

Las cuestiones más abordadas han sido las relativas a la separación de los contenidos editoriales y publicitarios, la publicidad clandestina y la duración de la publicidad. Respecto a la protección del menor, la señalización que se utiliza es insuficiente. En los casos de infracción en materia de publicidad, la sanción que se aplica, en general, es la multa, el comunicado (o ambos a la vez) o el aviso. En caso de infracción en materia de protección del menor, la sanción consiste en un comunicado para que el público esté informado de la actuación del CSA.

Decisiones (número)	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
Protección del menor	3	4	11	3
Dignidad humana	3	1		
Información				1
Emisión publicitaria	9	14	13	10
Control anual	6	3	4	9
Radio	7	1	23	2
Red		4	1	
Autorizaciones TV				1

El poder de decisión en materia de pluralismo y acceso

El decreto sobre la radiodifusión prevé la intervención del CSA, si el ejercicio de una posición significativa en el sector del audiovisual por parte de un editor o un distribuidor de servicios afecta a la libertad del público para acceder a una oferta pluralista en los servicios de radiodifusión. Se entiende por oferta pluralista, una «pluralidad de medios de comunicación independientes y autónomos que reflejan la más amplia diversidad de opiniones e ideas» (artículo 7 del Decreto).

En 2001, el Colegio de informe elaboró un análisis del pluralismo de la oferta y del acceso en la comunidad francesa. Sirvió de base para las disposiciones del decreto de 2003 en esta materia.

Dos años más tarde, el Colegio de autorización y control dio a conocer al mercado los criterios de apreciación del objetivo de diversidad y equilibrio que iba a aplicar en el procedimiento de adjudicación de las autorizaciones y frecuencias de radio, sin haber tenido la ocasión de aplicarlos por falta de decisión del Gobierno en cuanto al catastro de las frecuencias.

Está en curso el análisis de posiciones significativas eventuales de los editores y distribuidores de servicios. Una primera fase ha permitido llegar a una conclusión en relación con el ejercicio de esta posición por parte de distribuidores por cable coaxial en la difusión de televisiones locales en otra red.

Por otra parte, el CSA, como autoridad convergente, se encarga de analizar redes de radiodifusión y, en concreto, del *mercado 18* (mercado de los servicios de radiodifusión destinados a ofrecer un contenido radiodifundido a los usuarios finales), tal como se establece en el nuevo marco europeo sobre las comunicaciones electrónicas que entró en vigor el 25 de julio de 2003. Se trata de la aplicación de un conjunto de normas sobre la definición de los mercados que hay que regular, la descripción de mercado pertinente, la designación de empresas que tienen un fuerte impacto en este mercado y las soluciones que hay que aplicar según los problemas de competencia inducidos por el comportamiento de las empresas dominantes. Este análisis se lleva a cabo actualmente con la ayuda de un asesor y se completa, para cada una de las fases, con amplias consultas públicas.

La protección del menor

En virtud del Decreto de 27 de febrero de 2003 sobre la radiodifusión, la libertad editorial de la que se benefician los editores de servicios se encuentra limitada por dos restricciones: el respeto a la dignidad humana y la protección del menor. Esta restricción no es propia de la comunidad francesa de Bélgica (véase los artículos 22 y 22 *bis* de la Directiva Televisión sin fronteras completada por la recomendación 98/560/CE). La prohibición prevista en el artículo 22 § 1 de la directiva reviste una legitimidad y una fuerza particular, ya que se trata del único caso de limitación de la libertad de expresión cuyo incumplimiento, en términos de un procedimiento de requerimiento, puede justificar que un estado de la Unión Europea se oponga a la recepción en su territorio de un servicio procedente de otro estado miembro.

A pesar de estar bien integradas en una base de valores comunes, la protección del menor y las nociones que le acompañan (sobre todo la prohibición de editar programas que incluyan escenas pornográficas y violencia gratuita) son nociones variables en el tiempo y en el espacio. Por este motivo, no se encuentran definidas en el Decreto ni en la Directiva. Estas nociones se inscriben en un contexto social y cultural determinado, pero que no

es inmutable y cuyos valores, aunque puedan aparecer como comúnmente admitidos y que cada uno *siente* el contenido, no dejan de ser objeto de interpretaciones.

El CSA, sea por iniciativa propia o por una queja de un oyente o telespectador, sabe de la aplicación y el respeto de estas disposiciones por los editores de servicios (véase el apartado anterior).

Corresponde al regulador encontrar las dudas y dificultades de los editores de servicios para aplicar estas nociones. Y en esta línea, a finales de junio de 2006, se hizo pública una recomendación que analizaba la jurisprudencia del CSA y precisaba las modalidades de respeto de la protección del menor en los avances de películas, publicidad, telediarios, programas de radio y nuevos formatos de programa. Esta recomendación también concreta las funcionalidades de los dispositivos de bloqueo para acceder a los programas a menores de 16 años y a menores de 18 años, en concreto, en el terreno digital y para los servicios de sesión y a demanda.

La preocupación para la protección necesaria de los menores conduce al CSA a prever disposiciones específicas para este público en las recomendaciones relativas a la comunicación publicitaria, sondeos y prácticas asimiladas, reglamentos de juegos y concursos o la difusión de mensajes electrónicos bajo todas las formas existentes (chat, SMS, correo electrónico, teletexto).

Las emisiones publicitarias

En 1998, se redactó un código ético de la publicidad para los principales actores del sector del audiovisual al amparo del CSA. En este código ético, cuyos destinatarios son los anunciantes, las agencias de publicidad y los editores de servicios, se incluye una serie de principios que completan las disposiciones legislativas y reglamentarias. En él se hace especial hincapié en la protección del menor. En 2001 se elaboró un análisis exhaustivo sobre esta cuestión, que derivó en la creación de un informe sobre las relaciones entre la publicidad y la infancia. En 2002 se adoptó un código ético de la publicidad audiovisual destinada a los niños que ha sido revisado en el 2007.

Estos dispositivos de corregulación no son apremiantes (aunque queda abierta por decreto la posibilidad de que puedan tener fuerza obligatoria si el Gobierno los aprueba, hecho que, hasta el momento, los principales editores y representantes de las profesiones de la publicidad siempre han rechazado). Sin embargo, que hayan sido adoptados por un conjunto representativo del sector al amparo del CSA, que actúa como *notario*, les da un valor interpretativo.

A la vista del número relativamente importante de quejas recibidas por parte de telespectadores y oyentes en materia de publicidad (ver el texto anterior), y respecto a la adopción, por parte de la Comisión Europea, en abril de 2004, y al margen del proceso de reevaluación de la directiva *Televisión sin fronteras*, de una comunicación interpretativa relacionada con la publicidad televisada, el CSA adoptó, en noviembre de 2004, una recomendación que subrayaba la jurisprudencia del Colegio para autorizar y controlar todos los aspectos de las emisiones publicitarias: identificación y separación de los contenidos editoriales (entre ellos, las cuestiones relativas a la publicidad clandestina, la telecompra y la telepromoción), inserción e interrupción de la publicidad, duración de la emisión publicitaria y sus contenidos, reservando un capítulo para las nuevas técnicas publicitarias (pantalla compartida, publicidad interactiva, patrocinio virtual). Esa recomendación va dirigida a los editores de servicios.

La cuestión de los excesos y desniveles publicitarios a menudo ha acaparado la atención del CSA, que en 2002 estableció un estado de los lugares europeos en la materia, y llevó a cabo propuestas a lo largo del proceso de reevaluación de la directiva *Televisión sin fronteras*.

El tratamiento de la información

Como observador privilegiado del paisaje audiovisual, el CSA ha elaborado diversos informes para llamar la atención sobre ciertos aspectos de la programación de los editores: informe sobre la dignidad humana y la televisión de la intimidad, recomendación relativa al tratamiento de los conflictos armados, recomendación relativa a las manifestaciones de expresión de discriminación u odio, recomendaciones relativas a la información y a la publicidad en periodos electorales, etc.

Además, el CSA se somete regularmente a las preguntas de la prensa o del público sobre el tratamiento de la información. Así ocurrió durante el proceso «Dutroux» (apellido del responsable del secuestro y asesinato de unos niños), en marzo de 2004. Teniendo en cuenta el temor que manifestaron ante el CSA los telespectadores y los oyentes de que este proceso pudiera tener un enfoque sensacionalista para obtener una mayor audiencia, el CSA, para respetar la libertad editorial de los editores, les llamó la atención sobre la necesidad de actuar con moderación en la cobertura de este proceso y, en concreto, de tratarlo con ponderación, teniendo en cuenta el trauma que provocó en el conjunto de la población belga este hecho que iba a ser juzgado. Cada uno pudo apreciar, según su propia sensibilidad, la manera en que esta recomendación fue aplicada.

Ocurrió lo mismo para la cobertura de la campaña para las elecciones de junio de 2004. Si cualquier tratamiento televisivo pide, de una manera u otra, tener en cuenta las exigencias de la selección de imágenes, si, de forma voluntaria o no, los políticos no son los últimos en fomentar *la espectacularización del mundo* a través de los medios de comunicación, me pregunto sobre el tratamiento *emocional* de algunos episodios de nuestra vida democrática, e insisto sobre el riesgo de ver toda la información tratada bajo esta perspectiva.

La reacción indignada de los dos principales editores en la comunidad francesa y la ausencia de estudios en Bélgica sobre la *espectacularización* de la información televisiva, y en concreto, de la información política y de las políticas, llevó al CSA y al Parlamento de la comunidad francesa conjuntamente a comanditar dicho estudio. Los resultados de éste fueron presentados en mayo de 2006 en el hemiciclo del Parlamento en presencia de políticos, representantes de las direcciones y redacciones de los editores de televisión y radio.

Fue una primicia, una primicia exitosa.

El control sobre el CSA y los recursos

Como autoridad administrativa independiente, las decisiones del Colegio de autorización y control son actos administrativos susceptibles de recurso ante el Consejo de Estado, y ante las audiencias y tribunales (para las multas impuestas). Desde 1997 se han presentado 12 recursos, la mayoría de ellos ante el Consejo de Estado. Los recursos se anulan en la mayoría de los casos; los pocos recursos presentados por los editores, a la espera de una decisión del Colegio de autorización y control, han sido rechazados por el juez administrativo.

El plazo en el que el Consejo de Estado dicta el fallo es tan largo que sólo dos expedientes han llevado a anular la decisión del regulador por motivos de forma, de manera que el Consejo de Estado ha dado la razón sobre el fondo.

Por otra parte, se organiza por decreto un control estricto de la buena gestión administrativa y financiera del CSA. En efecto, disponemos de una financiación exclusivamente pública.

¿Y mañana?

Los retos que tenemos son de dos clases: por una parte, las evoluciones tecnológicas y los mercados que se burlan de las fronteras, y por otra, el futuro y la eficacia de la acción de los reguladores en estos sectores en plena mutación.

La digitalización y la convergencia de las infraestructuras y las redes requieren una atención constante por parte de los reguladores. La situación se complica todavía más cuando se trata de pequeños mercados como el de la comunidad francesa que se abre al exterior, cuya estructura de propiedad de las principales empresas privadas es extranjera, que se apoya, por una parte, en un mercado editorial y de difusión muy importante, teniendo en común el idioma (francés) y, por otra parte, en un mercado de transmisión todavía muy anclado en la apuesta de otro sector (la electricidad). En este contexto inestable, el regulador debe garantizar al público el acceso a una oferta plural de servicios de radiodifusión y permitir que los editores de servicios de la comunidad francesa puedan seguir ejerciendo su trabajo.

Desde un buen principio, nos hemos aplicado a una tarea práctica: la regulación concreta. Era y sigue siendo nuestra determinación. El acercamiento del CSA a la regulación se ha hecho mediante el acuerdo, la recomendación e incluso la mediación y el arbitraje. Hemos determinado privilegiar el diálogo. Dentro de nuestros límites: intentamos que los actores que ejercen su trabajo con toda responsabilidad cumplan con las leyes y los reglamentos que salen del Parlamento y el Gobierno en beneficio del público cuyo libre albedrío apoyamos.

En cualquier situación inestable surgen temores, nerviosismos y fortalecimientos; tenemos que saber llevarlos bien y mantener la regulación en la equidistancia de los poderes políticos y económicos, estando atentos a sus propias apuestas y desafíos.