

Societat de la informació. Nous escenaris de la regulació

Josep Maria Carbonell

Degà de la Facultat de Comunicació Blanquerna
(Universitat Ramon Llull);
expresident del CAC

L'autor analitza la problemàtica de la regulació de la comunicació a l'era digital, quan les velles formes de regulació de l'audiovisual s'enfronten a la convergència de serveis, fent obsoleta l'antiga regulació i la política que li donava suport. Es planteja la necessitat d'avançar cap a una nova regulació, més transversal, que faciliti els ideals de les polítiques democràtiques de comunicació, en el sentit d'afavorir una participació més elevada, la diversitat i un millor servei a la ciutadania en els aspectes socials que convergeixen en la societat de la informació.

En el subsector audiovisual existeix una regulació establerta essencialment pel Parlament de Catalunya, però el marc decisor de l'ordenació de les xarxes de comunicacions electròniques i, en general, de la societat de la informació, és estatal i europeu



Els nous escenaris de la societat de la informació a Catalunya estan condicionats pel marc regulador català, estatal i europeu. En el subsector audiovisual existeix una regulació establerta essencialment pel Parlament de Catalunya, però el marc decisor de l'ordenació de les xarxes de comunicacions electròniques i, en general, de la societat de la informació, és estatal i europeu. Aquest marc està alhora condicionat per un escenari plenament convergent. El creixement de les xarxes electròniques de comunicació i la seva convergència estan representant un esdeveniment major de caràcter econòmic, polític i social, amb regulacions que no acaben de respondre de manera eficaç a l'interès públic. La convergència no és només el fet que “un únic mitjà físic pot transmetre serveis que en el passat es proveïen per camins separats” (SOLA POOL, 1983: 23), sinó que ens referim a un procés molt més complex. Fem referència, i sempre com a resultat del canvi tecnològic, a un procés de convergència en el sector de la microelectrònica i que ha incidit, gràcies a la digitalització de la informació, en tots els actors de la societat de la informació. De fet, l'escenari que ens trobem podria sintetitzar-se com un marc de convergència entre les xarxes, convergència entre les xarxes i els aparells, i convergència entre xarxes, aparells i continguts. Joan Barata defineix la convergència “com la capacitat per accedir a serveis i continguts diversos des d'un mateix receptor o terminal, així com la possibilitat de gaudir d'un mateix servei o contingut des de terminals diferents” (BARATA, 2010).

Malgrat que les noves directives de xarxes de comunicacions electròniques (2009) refermen l'orientació de les directives de l'any 2002 en el sentit d'assenyalar que “la convergència dels sectors de telecomunicacions, mitjans de comunicació i tecnologies de la informació suposa que tots els serveis i les xarxes de transmissió han d'estar sotmesos a un únic marc regulador”, la realitat a Europa és molt més dispersa. Mentre que la regulació de les xarxes s'orienta bàsicament a l'ordenació d'un mercat únic europeu de les telecomunicacions, essencialment econòmic, la regulació dels prestadors de comunicació audiovisuals, siguin lineals o no, en el marc de la Directiva de serveis audiovisuals de 2007, està assentada en l'afirmació de drets i d'altres aspectes vinculats a la llibertat d'expressió i a la protecció de la diversitat cultural. Essent molt diferents, les dues regulacions coincideixen en la necessitat d'un cert procés de convergència si es vol respondre a la nova situació. Aquesta nova regulació –xarxes i continguts– ha estat definida per Eli Noam com la “regulació 3.0” (NOAM, 2010).

Des d'aquest marc, presento a continuació els cinc aspectes centrals de l'agenda reguladora de la societat de la informació.

Les xarxes: un servei universal?

En el desplegament de les xarxes de comunicació electròniques de banda ampla, i de manera molt especial les xarxes de nova generació (XNG), que són les que ens permetran endinsar-nos veritablement en la societat de la informació, serà fonamental la determinació o no de mesures reguladores que defineixin el seu desplegament i accés

com un servei universal. Què s'entén per *servei universal*? S'entén l'obligació imposada a un o més operadors de xarxes o de serveis de comunicacions electròniques de subministrar, a un preu raonable, un conjunt mínim de serveis a tots els usuaris, independentment de la seva situació geogràfica en un territori concret. Actualment, aquest concepte s'aplica únicament al servei de veu, l'antiga telefonia, i encara no s'ha aplicat al conjunt dels serveis que ofereixen avui en dia les xarxes de comunicacions electròniques. Té sentit que sigui així? ¿Les xarxes de banda ampla d'alta velocitat, les *fiber to home* o les xarxes de nova generació no són tant o més importants per a la societat que els antics serveis de telefonia?

Segons les directives de comunicacions electròniques de la Unió Europea, els estats membres hauran de garantir que tots els usuaris del seu territori, independentment de la seva localització geogràfica, tinguin accés a uns serveis de telecomunicació de qualitat especificada i a un preu assequible. Així mateix, els estats membres podran designar una o més empreses a fi de garantir la prestació del servei universal. D'altra banda, tindran la possibilitat de designar empreses diferents per subministrar diferents elements del servei per cobrir les diverses parts del territori nacional. I hauran de promoure tarifes assequibles. La Comissió Europea ha llançat una consulta pública de cara a redefinir el concepte de servei universal en l'àrea de les comunicacions electròniques. Al final de l'any 2010, la Comissió havia de presentar un informe sobre el desplegament del servei universal a la Unió Europea. La Comissió reconeix que els serveis de banda ampla són estratègics per crear ocupació, però que el 23% de la població de la Unió, bàsicament en zones rurals, encara ara no té hi accés. La pregunta que hauran de fer-se els governs de la Unió Europea i la mateixa Comissió és si els poders públics han d'intervenir amb mesures semblants al servei universal o si és millor deixar-ho a les dinàmiques pròpies de la competència del mercat de les telecomunicacions.

Segons les directives de comunicacions electròniques de la Unió Europea, els estats membres hauran de garantir que tots els usuaris del seu territori, independentment de la seva localització geogràfica, tinguin accés a uns serveis de telecomunicació de qualitat especificada i a un preu assequible



La neutralitat de la xarxa

La *net neutrality* o neutralitat o imparcialitat de la xarxa és un altre dels aspectes estratègics del futur d'internet, i molt probablement és un aspecte decisiu en la configuració d'un internet lliure i públic. Què vol dir la neutralitat de la xarxa? El concepte va ser introduït per Tim Wu (GOLDSMITH; WU, 2006), professor de la Columbia Law School, i implica mantenir una clara separació entre l'accés i els continguts que hi circulen, en el sentit que els continguts –siguin quins siguin– tindran el mateix tracte per part de les xarxes. Això també implica que les xarxes no seran especialitzades sinó generalistes, amb sistemes i plataformes múltiples per a usos presents i futurs i sense discriminar els creadors de continguts que hi actuen. La interconnexió dels diferents nuclis neutres d'internet s'ha fet fins ara sense discriminar continguts, perquè internet, de fet, no és de ningú, i s'ha constituït a partir de multitud de xarxes ISP (sigles que fan referència als proveïdors de serveis d'internet) que han arribat a acords voluntaris d'intercanvi.

Darrere de la neutralitat de la xarxa, el que ens hi juguem és la possibilitat de l'accés universal a qualsevol contingut. Deixar aquest tema a les lògiques del mercat podria posar efectivament en perill tot el món d'internet



Hi ha empreses, però, que han vist que intervenint en la configuració de les xarxes i condicionant i prioritzant continguts podien trobar noves fonts d'ingressos importants. La defensa de la *net neutrality* és la defensa d'un internet veritablement lliure i públic. La Federal Communications Commission (FCC), l'ens regulador americà de les comunicacions, afirma el caràcter obert i públic d'internet com un valor que cal preservar. Independentment que fins ara –i espero que també en el futur– la interconnexió promoguda pel llenguatge, els codis i els ordinadors ha fet que la xarxa sigui oberta i pública, no és una evidència que hagi de continuar essent així en el futur. La temptació d'alguns estats i d'algunes empreses d'acabar amb aquest principi és gran. La Unió Europea també ha iniciat una consulta, en el marc de les noves directives de serveis de comunicacions electròniques, i de manera molt especial amb la Directiva 2009/140/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 25 de novembre de 2009. Aquesta directiva, entre altres objectius, vol promoure una millor i més competitiva oferta de serveis d'accés a internet garantint uns serveis mínims de qualitat i la no discriminació de continguts per part de les empreses proveïdores dels serveis.

En definitiva, darrere de la neutralitat de la xarxa, el que ens hi juguem és la possibilitat de l'accés universal a qualsevol contingut. El que ens hi juguem és el fet que, els continguts, els seleccionin els ciutadans i no les companyies de telecomunicacions o de gestió de xarxes. El que ens hi juguem, en definitiva, és el caràcter públic i lliure d'internet. Deixar aquest tema a les lògiques del mercat podria posar efectivament en perill tot el món d'internet.

Separació funcional?

El tercer aspecte regulador estratègic és si les autoritats de regulació estatals imposaran mesures de separació funcional entre empreses gestores d'accés a la xarxa i empreses proveïdores de serveis a la xarxa, és a dir, entre empreses que gestionen únicament les xarxes de comunicacions electròniques i les que proporcionen serveis a través de les xarxes. Hi ha països que han pres decisions d'aquesta natura i que, amb aquesta decisió, han permès més competència i més penetració de la banda ampla. En efecte, a instàncies de l'ens regulador de les comunicacions de la Gran Bretanya, l'OFCOM, l'any 2005 British Telecom (BT) creava l'empresa Openreach, titular i gestora de xarxes de comunicacions electròniques, per proporcionar un servei obert i igual de serveis d'internet a qualsevol empresa de serveis d'internet i permetre l'accés a l'"última milla" del cablejat al conjunt de les empreses del sector. Cal recordar que el gran problema de les empreses proveïdores del servei d'internet ha estat precisament l'accés a la llar dels clients. BT, empresa que tenia en règim de monopoli les xarxes de comunicacions electròniques a la Gran Bretanya, es va veure obligada a dividir-se en dos: per un costat creava Openreach, que gestionaria les xarxes amb l'obligació d'obrir-les a totes les empreses d'internet en termes d'igualtat, i en segon lloc es mantindria la marca BT, com a empresa proveïdora de serveis d'internet i serveis de veu que actuaria sense cap privilegi en relació amb els seus competidors. Això és la separació funcional, que

divideix les empreses de gestió de xarxes i les de prestació o provisió de serveis. Per als ciutadans de la Gran Bretanya ha estat una gran decisió i l'accés a internet de banda ampla s'ha vist àmpliament beneficiat. La Gran Bretanya i Suècia, que decidiren en el seu moment la separació funcional, han aconseguit un nivell de competència i de penetració molt més gran. Espanya i Itàlia, més reduït. L'any 2007, l'AGCOM, l'ens regulador de les comunicacions a Itàlia, va decidir, a la vista dels baixos nivells de competència i penetració, impulsar la separació funcional de Telecom Italia. Abans que l'AGCOM decidís imposar la separació de Telecom Italia, aquesta va crear, el febrer de 2008, l'empresa Open Acces per evitar la imposició del regulador. A Espanya, la CMT, l'ens regulador de les comunicacions electròniques, ha reconegut que la imposició a l'empresa Telefónica d'una separació funcional només seria possible en cas extrem i de cara a les xarxes de nova generació.

Tot i que, en unes declaracions, la comissària europea Vivian Reding defensava l'any 2008 la separació funcional perquè garantia la igualtat d'oportunitats entre tots els operadors i l'accés, en les mateixes condicions, a xarxes que van ser construïdes amb diners públics en el període previ a la liberalització, finalment, i com a conseqüència d'un dur enfrontament amb els grans operadors de telecomunicacions i amb algunes autoritats de regulació nacional, la separació funcional es converteix en una opció voluntària de cada regulador i com a última solució per promoure la competència.

Ara ens trobem a les portes d'una nova inversió estratègica: la implantació de la fibra òptica fins a la llar, exponent màxim de les xarxes de nova generació. Aquestes noves xarxes, seran obertes a tercers o només als titulars de les mateixes? ¿L'obligació que tenien algunes empreses d'obrir a tercers les seves xarxes pels serveis de veu es farà extensible al conjunt de serveis? La decisió que prenguin les autoritats nacionals de regulació sobre aquesta matèria condicionarà el futur de la seva implantació.

Ara ens trobem a les portes d'una nova inversió estratègica: la implantació de la fibra òptica fins a la llar, exponent màxim de les xarxes de nova generació



Cal regular la llibertat d'expressió i vetllar per la veracitat de la informació?

Amb la multiplicació de finestres de comunicació de tota mena, la regulació ha de plantejar-se a fons si cal continuar les polítiques reguladores que tenen com a objecte garantir la llibertat d'expressió i la seva equitat en l'esfera pública –el pluralisme–, així com les polítiques reguladores tendents a assegurar la veracitat i la qualitat –conceptes indistingibles– de la informació.

Al meu entendre, la multiplicació de finestres de la informació anirà acompanyada quasi de manera paradoxal d'un procés de concentració en grans grups de comunicació que tendiran a controlar l'horari de màxima audiència de la informació. Així mateix, és possible que aquests processos impliquin posicions de domini d'operadors públics o privats en determinades zones. Aquests dos processos dels mitjans de comunicació –multiplicació i concentració–, juntament amb la forta competència,

En les societats europees, s'ha afermat el dret a la llibertat d'expressió, però ha quedat en un segon lloc un altre dret igual d'important: el dels ciutadans a rebre informació veraç



la caiguda i reestructuració de la publicitat, la disminució dels fons públics i la precarització laboral, estan comportant una degradació de la informació. D'altra banda, sembla també imposar-se a poc a poc el model Fox News, en el qual desapareix tot codi deontològic de la informació i el canal de comunicació es converteix en una mena d'agitador, com en els vells temps de Hearst, al servei d'interessos de determinats grups.

En les societats europees, s'ha afermat el dret a la llibertat d'expressió, però ha quedat en un segon lloc un altre dret igual d'important: el dels ciutadans a rebre informació veraç. La veracitat (*l'honneteté des informations* en francès i *the accuracy* en anglès) forma part, no únicament d'un requeriment deontològic dels professionals de la informació, sinó dels preceptes del dret a la informació. Aquest serà un dels temes centrals dels propers anys, que condicionarà la mateixa evolució futura de les nostres democràcies.

De cara a la regulació i, de manera molt especial, de cara a l'actuació de les autoritats de regulació, sembla imposar-se un doble criteri: la linealitat i la influència. Sobre la linealitat, i seguint la diferenciació formulada en la Directiva 2007/65/CE del Parlament Europeu i del Consell, de l'11 de desembre de 2007, s'establirien dos tipus de regulació: una de més estricta per als prestadors de serveis audiovisuals clàssics (lineals) –la televisió normal– i una altra per a la resta de serveis audiovisuals (no lineals) que es poden rebre per cable o per internet, i que demanen una actitud més activa de l'individu. Sobre la influència, raó essencial de tota regulació, s'establirien criteris de supervisió i pluralisme en funció de la major o menor incidència en una audiència determinada. Els prestadors de serveis audiovisuals públics quedarien en una tercera tipologia d'una més alta supervisió per part de les autoritats de regulació.

Quina societat de la informació a Europa?

Finalment, per a Catalunya, Espanya i Europa serà molt important l'orientació del procés futur de la Unió Europea. Si la Unió es manté a mig gas o retrocedeix en el seu procés d'integració política es veuran directament afectades les seves polítiques sobre la societat de la informació. Per construir un espai europeu de la societat de la informació i promoure una política ambiciosa, calen instruments que depassin les polítiques proteccionistes de caràcter estatal i les que entenen la societat de la informació des d'una perspectiva estrictament mercantil.

Caldrà veure el desplegament de les directives de comunicacions electròniques i de la Directiva de Serveis Audiovisuals i la seva transposició a les regulacions estatals, i veurem, de manera molt especial, el nou possible lideratge del Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) com els nous instruments que promoguin les polítiques reguladores.

El BEREC neix del reconeixement de la Comissió Europea, per mitjà de les noves directives, del Grup de Reguladors Independents (IRG), creat ja fa uns anys com a ens coordinador de les diferents autoritats

estats de regulació de les telecomunicacions dels països membres de la Unió Europea, amb l'objectiu de promoure el procés de liberalització i compartir els temes reguladors. En efecte, el BEREC neix per l'acord número 1211/2009 del Parlament Europeu i del Consell, del 25 de novembre de 2009, (*Official Journal of the European Union*, 18-12-2009), està format per les autoritats estatals de regulació dels països que l'integren, i continuarà amb la feina feta fins ara per l'IRG. A diferència de l'IRG, però, el BEREC és un organisme creat per la Comissió i forma part del tram de d'organismes de la Unió Europea.

Amb les noves directives de telecomunicacions de l'any 2009, amb la nova Directiva de serveis audiovisuals sense fronteres, de l'any 2007, amb el BEREC i, en menor grau, amb l'European Platform of Regulatory Authorities (EPRA), del sector audiovisual, la Unió Europea té instruments suficientment potents per adoptar una política reguladora més homogènia i per construir veritablement un espai europeu de la societat de la informació. En un món cada vegada més globalitzat i multipolar, Europa necessita desplegar amb més força els aspectes clau que conformen la societat de la informació si vol aconseguir ésser un actor de referència en aquest sector. Les mesures reguladores i la construcció d'un espai veritablement europeu podran esdevenir aspectes clau de futur.

**La Unió Europea
té instruments
suficientment
potents per
adoptar
una política
reguladora més
homogènia i
per construir
veritablement un
espai europeu de
la societat de la
informació**



Referències

BARATA, Joan (2010): "Regulation and co-regulation in the public space 2.0", a BOURCIER, Danièle; CASANOVAS, Pompeu; DULONG DE ROSNAY, Mélanie; MARACKE, Catharina, eds.: *Intelligent multimedia: Managing creative works in the digital world*. Florència: European Press Academic Publishing. Pàgs. 253-260.

GOLDSMITH, Jack; WU, Tim (2006): *Who controls the Internet?* Nova York: Oxford University Press.

NOAM, Eli (2010): "Regulation 3.0 for telecom 3.0". *Telecommunications Policy*. Vol. 34 (núms. 1-2), pàgs. 4-10.

SOLA POOL, Ithiel de (1983): *Technologies of freedom: On free speech in an electronic age*. Cambridge: Harvard University Press.

