

“Vint anys tampoc no són res” en la regulació de la televisió

José Carlos Laguna de Paz

- *El desenvolupament extraordinari de la televisió contrasta amb la normativa que regula el sector. En cal substituir la configuració com a servei públic per la llibertat de televisió. Els operadors privats no han d'estar subjectes a quotes de pantalla ni a obligacions de finançament de produccions europees. Cal controlar exhaustivament la justificació i el finançament de les televisions públiques, incloses les autonòmiques. Els poders públics s'han de centrar en les funcions reals, que no són oferir informació i entreteniment. El seu paper és afavorir la major concurrència possible, evitar les concentracions anti-competitives i protegir els drets i els béns jurídics implicats en l'activitat.*

Paraules clau

Servei públic, llibertat de televisió, competència, convergència, desregulació, liberalització.

Un nou entorn de convergència tecnològica, empresarial i de serveis

En els darrers vint anys, la televisió ha experimentat un canvi extraordinari. Hem passat d'un mitjà amb un operador o dos a la situació actual, caracteritzada pel pluralisme de canals: (i) que es difonen a través de diferents vies de transmissió (hertziana, satèl·lit, cable); (ii) en diferents nivells territorials (internacional, estatal, autonòmic i local) (iii) i, tant en obert com amb subscripció prèvia. L'apagada analògica (2010) permetrà, a més, un aprofitament millor de l'espectre radioelèctric.

A més, cal tenir en compte les possibilitats que ofereix la convergència tecnològica i les noves infraestructures de telecomunicacions. La digitalització dels continguts fa que les xarxes deixin d'estar vinculades a la prestació de serveis concrets i passin a tenir una funció polivalent. Ja es comercialitzen serveis de televisió i de vídeo amb demanda a través de la línia telefònica (DSL) i, fins i tot, de la xarxa elèctrica (PLC). Actualment, es prepara a escala europea una estratègia comuna per facilitar el desenvolupament de la televisió a través del mòbil, basada en estàndards oberts (DVB-h). Les xarxes d'accés de nova generació (NGN) permetran un desenvolupament sense precedents dels serveis audiovisuals. En aquest context, tot sembla indicar que la televisió per internet acabarà tenint un paper rellevant (IPTV). Com a mostra, la BBC es prepara per llançar una nova versió del seu web, que permetrà accedir a tots els programes oferts al llarg de la setmana anterior (iPlayer service).

José Carlos Laguna de Paz

Professor titular de dret administratiu de la Universitat de Valladolid

Una tasca pendent: del servei públic a la llibertat de televisió

Com a la vida mateixa –a la qual cantava Gardel–, sem-bla que vint anys tampoc no són res en la legislació televisiva. El mitjà ha experimentat un desenvolupament extraordinari, que qüestiona des de la definició mateixa de l'activitat [linear and non-linear (on-demand) services], fins als fonaments del règim jurídic tradicional. Per contrast, les normes encara continuen responent al model de televisió dels anys seixanta, caracteritzat per l'escassetat dels mitjans de transmissió.

Des dels orígens fins als nostres dies, invariablement, la televisió s'ha configurat com un servei públic. La plasticitat d'aquest concepte pot induir a confusió. Tanmateix, en relació amb la televisió, el servei públic –inequívocament– significa la titularitat pública de l'activitat, la seva reserva als poders públics (apartat 2 de l'article 128 de la CE) (v. Laguna). L'anomenada televisió privada consisteix, doncs, en la gestió indirecta del servei públic, després de la concessió administrativa. En realitat, també és televisió pública (v. Muñoz Machado). Com a excepció, hi ha dues modalitats de televisió que han estat liberalitzades: la televisió per satèl·lit (Llei 37/1995) i la televisió per cable (Llei general de telecomunicacions 32/2003).

La qualificació de la televisió com a servei públic sempre ha estat polèmica. Un sector de la doctrina en va defensar la constitucionalitat (v. De la Quadra; Chinchilla), mentre que un altre la va considerar incompatible amb les llibertats que fonamenten l'activitat (v. González Navarro; Ariño). Per la seva banda, el Tribunal Constitucional (TC) en va admetre la constitucionalitat, tot i que amb una jurisprudència cada cop més matisada.

En tot cas –en l'actualitat–, el servei públic no sembla justificat. El desenvolupament tecnològic fa cada cop més difícil mantenir un règim jurídic “excessiu i innecessari” (v. Fernández Farreres), que pot ser un instrument de poder polític (v. Meilán) i que resulta restrictiu per a la llibertat de televisió.

Respecte d'aquesta qüestió, cal tenir en compte els arguments següents:

1. En el servei públic, destaquen les facultats de direcció de l'activitat amb què compta l'Administració. La llibertat té un caràcter, fins a cert punt, secundari, en la lògica institucional del servei públic, la raó del qual de ser és sobretot garantir amb mitjans públics la prestació d'una activitat essencial al conjunt dels ciutadans (v. Martínez López-Muñiz).

2. En el servei públic, se substitueix la iniciativa privada per la prudència del governant, que tendeix a planificar el sector i a restringir la lliure competència sobre la base de càlculs apriorístics del nombre d'empreses que el mercat pot assumir (v. Laguna).

3. En els nostres dies, sembla difícil negar la possibilitat d'assolir un pluralisme real en el conjunt de l'oferta televisiva. A més, l'existència de limitacions tècniques respecte d'algunes modalitats de transmissió no n'exigeix la publicació, sinó tan sols l'ordenació, de manera que es garanteixi la selecció adequada del beneficiari i, si escau, la imposició de càrregues d'interès general.

Cal reconèixer que la televisió és una activitat privada, d'interès general (v. Laguna). Cal superar la normativa que considera la televisió un servei públic, la gestió del qual es “concedeix” a poques persones. Cal, doncs, afirmar la llibertat de televisió, que –en totes les seves modalitats– ha d'estar oberta a totes les iniciatives que siguin possibles tècnicament.¹

Com és natural, això no significa que la televisió no hagi d'estar subjecta a una ordenació normativa adequada en garantia de l'interès general. També ens trobem amb la delicada qüestió de si les empreses privades han d'estar subjectes a les mateixes regles que els ens públics. Respecte d'aquesta qüestió, s'ha de tenir en compte que els ens públics només es justifiquen en la mesura que compleixin les finalitats que tenen encomanades (apartat 1 de l'article 103 CE), cosa que els duu a orientar positivament la seva programació en funció dels objectius

1 “Also this does not imply that traditional broadcasting regulations need to be applied to the defined IPTV services, rather it could imply that the broadcasting regulations may be deregulated due to the increased competitive level in the relevant market(s)”. OECD, IPTV: Market developments and regulatory treatment, 19.12.2007, DSTI/ICCP/CISP(2006)5/Final, p. 6.

esmentats. En canvi, les empreses privades senzillament exerciten la seva llibertat d'empresa (art. 38 CE) en el desenvolupament d'una activitat econòmica, amb components informatius, culturals i, sobretot, d'entreteniment. No sembla, per tant, que la normativa hagi de compèl·lir amb la mateixa intensitat les unes i les altres en aspectes com el respecte al pluralisme o l'oferta d'una programació amb components d'interès general.

Això no és un obstacle per a l'existència d'un seguit de principis, lligats a les llibertats d'expressió i d'informació (article 20 CE), que constitueixen uns límits generals per a l'exercici de l'activitat i que –com a tals– vinculen les empreses de televisió, públiques i privades. Això no significa que cada mitjà no pugui tenir la seva pròpia “tendència”, una cosa que resulta inevitable. Es tracta de garantir que els mitjans de comunicació ofereixin una visió equilibrada de la realitat, que respongui als deures de diligència periodística, i no es converteixin en mers vehicles de propaganda, amb informacions tendencioses o atemptatòries als valors sobre els quals es fona la convivència col·lectiva.

Al desfasament legislatiu que pateix avui la televisió, s'hi afegeix la situació caòtica en què es troba la normativa. Com a mostra, la Llei 4/1980, de 12 de gener, de l'Estatut de la ràdio i televisió (ERTV), va ser derogada per la Llei 17/2006, de 5 de juny, de la ràdio i la televisió de titularitat estatal, però se'n declara l'aplicabilitat als efectes previstos en la Llei 46/1983, de 26 de desembre, del tercer canal de televisió (LTerC) i en la Llei 10/1988, de 3 de maig, de televisió privada (LTPri) [apartat 1 de la disposició derogatòria única]. En l'actualitat, la normativa que regula el sector és una de les que presenten més complexitat, dispersió i inestabilitat. La seva reforma és, doncs, una necessitat inajornable. Cal posar fi al trencaclosques legislatiu actual, que comporta una dificultat inacceptable per als prestadors de serveis audiovisuals i en deteriora la seguretat jurídica.

Adicionalment, l'Estat afavoreix l'autoregulació del sector (v. Esteve Pardo). Es tracta d'un mecanisme molt interessant, a través del qual els operadors es comprometen a l'exercici adequat de la seva llibertat, especialment en aspectes en què els límits són difícils de traçar, com ara les exigències de qualitat en la programació o la protecció de la infantesa i la joventut. Ara bé, l'autoregulació pot exercir un paper complementari, però no pot substituir la regulació pública.

La definició del model de televisió correspon a l'Estat, sens perjudici del seu desenvolupament i de l'aplicació per les Comunitats Autònomes

Les telecomunicacions es reserven la competència exclusiva de l'Estat (art. 149.1.21a CE), mentre que els mitjans de comunicació social se subjecten només a la legislació bàsica (art. 149.1.27a CE). Es tracta, doncs, de títols diferents, encara que s'hagin d'interpretar conjuntament: “necessàriament es limiten i es contrapesen entre si, i impedeixen el buidament mutu dels continguts respectius.”² Des d'aquesta perspectiva, l'atorgament dels títols habilitants per realitzar l'activitat es vincula a la competència en matèria de mitjans de comunicació social, mentre que els aspectes tècnics de l'emissió –inclosa l'aprovació del pla tècnic corresponent– es lliguen a la de telecomunicacions.³ Les facultats executives d'inspecció, de control i de sanció segueixen la competència substantiva.⁴

En aquest marc, la convergència només difumina les fronteres de l'activitat empresarial, no dels títols competencials, els límits del qual continuen separant la transmissió (telecomunicacions) dels continguts (mitjans de comunicació social). De fet, la normativa europea de 2002 té l'objectiu de regular el nou sector de les comunicacions electròniques, amb exclusió dels continguts. S'accedeix el mateix amb la normativa espanyola [apartat 2 de l'article 1 de la Llei

2 STC 168/1993, de 28 de maig, FJ 4; STC 244/1993, de 15 de juliol, FJ 2; STC 127/1994, de 5 de maig, FJ 8.

3 STC 278/1993, de 23 de setembre, FJ 2; STC 168/1993, de 28 de maig, FJ 4 (radiodifusió).

4 STC 278/1993, de 23 de setembre, FFJJ 2 i 3.

32/2003, de 3 de novembre, general de telecomunicacions (LGTel)].

Des del començament, l'Estat va fer una interpretació extensiva de les competències. Amb tot, la transició a la televisió digital ha ampliat les atribucions autonòmiques. En concret, les bases del sistema són les següents:

1. Es qualifica la televisió com a servei públic de titularitat estatal (apartat 2 de l'article 1 ERTV). La lògica del servei públic també es continua projectant sobre la transmissió amb tecnologia digital –tant a escala estatal com autonòmica–, si bé es preveu atorgar tantes concessions com disponibilitats tècniques hi hagi (apartat 4 de la disposició addicional quaranta-quatre de la Llei 66/1997). Les úniques modalitats de televisió liberalitzades són les que s'emeten per mitjà del satèl·lit i del cable.

2. Les Comunitats Autònomes (CA) tenen facultats de desenvolupament normatiu i d'execució reconegudes respecte de les diferents modalitats de televisió, en l'àmbit autonòmic i local:

• **Televisió analògica:** es permet la gestió autonòmica del “tercer canal de televisió de titularitat estatal” (art. 1 LTerC), mitjançant la concessió del Govern (disposició addicional sisena LTerC). En compliment de l'apartat 3 de l'article 20 CE, la CA ha de regular prèviament l'organització i el control parlamentari del tercer canal (art. 7 LTerC). A banda de la CA basca, que va iniciar les emissions de televisió sense habilitació estatal, la major part de les CA han obtingut la concessió administrativa corresponent.

• La **gestió del tercer canal** correspon a la societat anònima que es constitueix a aquest efecte (article 6, segon paràgraf LTerC), el capital del qual ha d'estar subscrit en la seva totalitat per la CA (art. 9 LTerC). Això impedeix la gestió indirecta del servei. No obstant això, dins d'aquests límits, les CA poden gestionar autònomament el canal de televisió, sense que l'Estat interfereixi en la programació.

Inicialment, la infraestructura per a la distribució del senyal era de titularitat estatal (art. 2 i 4 LTerC). Tanmateix, la liberalització posterior va permetre que les CA poguessin instal·lar les seves pròpies infraestructures.

Malgrat tot, les emissions analògiques –de cobertura estatal o autonòmica– hauran de cessar abans del 3 d'abril de 2010.

• **Televisió per cable:** correspon a la CA l'atorgament

d'autoritzacions per a la prestació de serveis de difusió que no excedeixin del seu territori, que s'hauran d'inscriure en els registres autonòmics establerts a aquest efecte [Disposició addicional desena LGTel (redacció de la Llei 10/2005)].

• **Televisió digital terrestre:** cada CA disposa d'un múltiple digital de cobertura autonòmica. Les entitats públiques creades d'acord amb la LTerC hauran d'alternar les emissions amb tecnologia analògica i digital.

Un cop s'hagin acabat les emissions analògiques, cada CA disposarà de dos múltiples digitals de cobertura autonòmica. La CA decidirà els canals que seran objecte de gestió directa –prèvia assignació pel Govern–, com també els que seran explotats per empreses privades. Les CA atorgaran les concessions per a la gestió indirecta del servei –d'àmbit autonòmic o local–, amb submissió als plans tècnics i reglaments de prestació del servei aprovats per l'Estat (apartat 4 de la disposició addicional quaranta-quatre de la Llei 66/1997).

• **Televisió local per ones hertzianes:** les CA tenen facultats reconegudes de desenvolupament legislatiu i d'execució de la normativa estatal [art. 2, *in fine*, de la Llei 41/1995, de 22 de desembre, de televisió local per ones hertzianes (LTLoc)].

• **Televisió per satèl·lit:** les CA també poden prestar aquests serveis.

3. L'espectre radioelèctric es qualifica com a domini públic estatal (apartat 1 de l'article 43 LGTel), per la qual cosa els concessionaris també han d'obtenir el títol habilitant corresponent.

Tal com hem anat explicant, la legislació estatal és criticable en alguns punts. Tanmateix –mentre estigui vigent–, vincula tots els poders públics. D'aquí que la Llei catalana 22/2005, de 29 de desembre, s'hagi de considerar inconstitucional, perquè s'extralimita en les competències i contradiu alguns aspectes essencials de la regulació estatal: definició del règim de l'activitat (art. 3); espectre radioelèctric (títol II); definició del servei públic audiovisual (títol III); títols administratius habilitants (malgrat la contradictòria Disposició transitòria sisena: les llicències “adoptaran la forma de concessió administrativa), garantia del pluralisme i control de concentracions (títol IV); regulació dels continguts (títol V), etc.

Televisió local: de l'anarquia a la legalitat

Durant anys, el legislador estatal va ometre una regulació del mitjà, la qual cosa no va impedir que es desenvolupés al marge de la legalitat. La Llei 41/1995, de 22 de desembre, de televisió local per ones hertzianes (LTLoc), va dotar d'una regulació general el sector. Malgrat tot, probablement la seva ordenació definitiva tindrà lloc amb motiu de la implantació de la televisió digital.

El Pla tècnic nacional de televisió digital local [R. SR. 439/2004] determina els canals múltiples disponibles, com també els àmbits de cobertura (apartat 1 de l'article 3 LTLoc). A petició de les entitats locals, les CA fixaran després en cada demarcació els programes –com a mínim un i, excepcionalment, dos– que es reserven per a la gestió directa del servei (apartat 1 de l'article 9 LTLoc). Els programes restants seran adjudicats per les CA per a la gestió indirecta del servei (apartat 2 de l'article 9 LTLoc). Les televisions locals per ones terrestres no podran emetre o formar part d'una cadena de televisió (art. 7 LTLoc).

No obstant això, l'apagada analògica s'ha anat ajornant, davant de les dificultats per a la implantació efectiva de la televisió digital. Així, els adjudicataris que hagin efectuat emissions a l'empara de la disposició transitòria primera de la LTLoc podran continuar realitzant emissions analògiques durant dos anys, a comptar des de l'1 de gener de 2006, sempre que el seu àmbit territorial no excedeixi el de la concessió digital adjudicada i que així ho permetin les disponibilitats i la planificació de l'espectre (apartat 5 de la disposició transitòria segona, paràgraf 1 LTLoc). El Govern podrà modificar el termini esmentat, tenint en compte l'estat de desenvolupament i de penetració de la tecnologia digital (apartat 6 de la disposició transitòria segona de la LTLoc).

La televisió pública requereix una justificació suficient

Durant dècades, les televisions públiques van gaudir d'una situació de monopoli, cosa que les ha convertit en una

realitat molt consolidada. Tanmateix, l'entrada de la televisió privada n'ha posat en qüestió la legitimitat. De fet, en els darrers anys, no se n'ha deixat de discutir la programació, l'organització i el finançament. La crisi ha arribat fins i tot a la mítica BBC, amb motiu de la renovació del seu estatut. No hem d'oblidar que l'informe *Peacock* (1986) –d'actualitat novament– afirmava que els continguts de servei públic no coberts pel mercat no necessàriament havien de prestar la BBC: els prestadors de serveis audiovisuals privats també podien rebre fons públics per atendre els continguts d'interès general.⁵

El punt de partida és que la televisió pública no és un component necessari del sistema. L'apartat 3 de l'article 20 CE no exigeix el manteniment dels mitjans de comunicació social públics,⁶ sinó que únicament tracta de garantir que l'organització, la gestió i el control dels que en cada moment depenguin dels ens públics s'ajustin a uns criteris determinats (en contra, v. De La Quadra).

Per la seva part, el dret comunitari europeu –tot i reconèixer la importància del sistema de radiodifusió pública– deixa als estats un marge ampli per a l'articulació d'un sistema de televisió que respongui a les exigències d'interès general (Tractat d'Amsterdam).

En principi, els poders públics s'han de centrar en les funcions específiques, que no són oferir informació i entreteniment als ciutadans. La televisió pública –com qualsevol altra intervenció administrativa– requereix una justificació. A diferència de la privada, que és una expressió directa de la lliure iniciativa dels ciutadans, la televisió pública només està legitimada en la mesura que persegueixi l'interès general, amb mitjans exigits, raonables i proporcionats (v. Laguna).

En conseqüència, l'Estat, les Comunitats Autònomes i les entitats locals han de definir de manera precisa les funcions que s'encomanen a la televisió pública. La promoció de la llengua i la cultura pròpies justifica la creació d'una televisió pública regional, només si –en el context concret– es considera una mesura necessària, adequada i proporcionada.

El sector està sotmès a un dinamisme constant, per la

5 En aquesta línia, l'Institute of Economic Affairs publicava un informe amb el títol següent: *Public Service Broadcasting without the BBC?* (2004).

6 STC 86/1982, de 23 de desembre, FJ 4, amb el vot en contra de Díez de Velasco.

qual cosa ningú no pot dir si –a mitjà termini– la televisió pública hi tindrà cabuda. Com en qualsevol altre sector, el desenvolupament de la televisió privada pot satisfer totes les exigències d'interès general vinculades a aquesta activitat. No obstant això –mentre es consideri escaient–, la televisió pública pot exercir una funció complementària, que atengui els aspectes no hagin satisfet les cadenes comercials. Això no n'impedeix la configuració com a televisió generalista, amb la vocació d'arribar a un espectre significatiu de la població (apartat 2 de l'article 2 de la Llei 17/2006). Ara bé, els seus espais han de marcar la diferència en l'atenció prioritària a la informació, l'educació i la cultura. Ha de promoure la producció de programes que reflecteixin la realitat històrica i actual del nostre país, el debat intel·lectual, social i polític, o l'atenció al mercat de parla hispana. Les emissions no han d'incloure productes que resultin ofensius per a la sensibilitat de l'espectador mitjà.

Programació: protecció de l'interès general i foment d'obres europees

Els organismes de televisió tenen llibertat de programació, que –en el cas de les empreses privades– resulta de les llibertats d'expressió i d'informació [lletres *a* i *d* de l'apartat 1 de l'article 20 CE], com també de la llibertat d'empresa (article 38 CE). Ara bé, aquesta llibertat s'ha d'exercir amb respecte a la resta de drets, principis i valors reconeguts per l'ordenació jurídica (article 4 ERTV).

En primer lloc, els operadors de televisió estan subjectes a un seguit de deures de rang constitucional, consubstancials a l'activitat que realitzen (article 4 ERTV): objectivitat, veracitat i imparcialitat de les informacions; la seva separació de les opinions; respecte al pluralisme i als drets constitucionals.

En segon lloc, en un mitjà que penetra impunement en les llars, adquireix una importància particular la protecció de la infància i de la joventut [articles 17 i 20 de la Llei 25/1994, de 12 de juliol, de televisió sense fronteres (LTsFr)]. Tanmateix, l'aplicació d'aquestes normes es fa difícil. I per això el Govern ha impulsat l'autoregulació en aquest àmbit (disposició addicional tercera LTsFr). D'altra banda, el desenvolupament de la televisió digital pot anar acompanyat d'una gran capacitat d'elecció per a l'espectador. En una televisió

a la carta, la protecció de la infància i la joventut no pot estar basada tant en normes generals, sinó en la necessitat d'afavorir –o imposar– el desenvolupament de tecnologies de filtratge i bloqueig de continguts.

La normativa de televisió retalla la gestió empresarial lliure mitjançant la imposició de polèmiques quotes de pantalla, l'objectiu de les quals és promoure les produccions audiovisuals, nacionals i comunitàries (apartat 1 de l'article 5 LTsFr). Aquestes obligacions no s'imposen en les emissions de cobertura local que no formin part d'una xarxa nacional, si bé les CA podran introduir normes equivalents respecte de les televisions locals per tal de fomentar la producció audiovisual en la seva pròpia llengua (apartat 5 de l'article 2 LTsFr).

Aquests límits sempre van ser objecte de discussió: (i) les quotes de pantalla i, sobretot, l'obligació de finançament de pel·lícules europees resulten una restricció de la llibertat d'empresa i del dret de propietat, d'una constitucionalitat dubtosa; (ii) l'existència d'empreses públiques de televisió hauria d'alliberar els operadors privats de condicionaments d'interès general com aquests; (iii) l'eficàcia d'aquestes mesures resulta molt dubtosa, ja que el desenvolupament tecnològic garanteix la llibertat de l'espectador, al qual no es pot forçar a veure produccions europees.

Defensa de la competència

La normativa de televisió inclou regles específiques, que tracten de protegir la lliure competència i, amb ella, el pluralisme informatiu, essencial en una societat democràtica. En els aspectes no regulats per la legislació sectorial, s'apliquen les normes generals de defensa de la competència, que d'aquesta manera desenvolupen una funció complementària, amb una importància creixent.

Inicialment, la Llei 10/1988 (LTPri) establia unes restriccions tendents a garantir el pluralisme intern, limitant al 25% la participació que podia tenir una persona en una empresa concessionària. Tanmateix, aquesta limitació ha desaparegut, ja que no solament dificultava la gestió de l'empresa, sinó que perdent sentit a mesura que el desenvolupament tecnològic incrementa les capacitats de transmissió en el mitjà.

Per tal de protegir el pluralisme (extern), la Llei limita la

participació accionarial, com també els drets de vot, respecte de més d'una empresa concessionària, en particular, quan actuen en el mateix àmbit geogràfic (article 19 LTPri). En canvi –a diferència del que succeeix en altres països–, la normativa no estableix cap restricció a la concentració multimèdia, cosa que sembla una mancança seriosa, ja que la propietat conjunta de cadenes de televisió, ràdio i premsa pot afectar seriosament el pluralisme informatiu.

Els drets exclusius tenen una rellevància particular en la televisió. Es tracta d'una pràctica comercial lícita, sempre que no perjudiquin el dret d'accés a la informació per part del públic, ni la lliure competència. Per això estan subjectes a alguns límits:

1. Es prohibeixen els que –per la durada, l'abast o el context– tinguin l'efecte de bloquejar el mercat, limitar l'accés a tercers durant un període massa llarg de temps o que puguin falsejar la concurrència.

2. Els esdeveniments d'una gran rellevància social (incloses les retransmissions esportives) s'han d'emetre en obert [apartat 3 de l'article 4 de la Llei 21/1997, de 3 de juliol, reguladora de les emissions i les retransmissions de competicions i esdeveniments esportius (LEDep)].

3. Es reconeix el dret a emetre un resum informatiu en relació amb els esdeveniments de rellevància pública subjectes a drets exclusius (article 2 LEDep).

4. L'adquisició de drets exclusius per part de les televisions regionals no n'ha d'impedir la difusió a escala estatal (article 16 LTerC).

El desenvolupament de la televisió digital de pagament depèn d'un seguit de serveis associats (accés condicional, interfícies d'aplicació de programes i guies electròniques digitals). És important que el control empresarial d'aquests serveis no introdueixi barreres d'entrada al mercat, ni distorsioni la competència, per la qual cosa s'han d'oferir i s'han d'aplicar en unes condicions raonables i no discriminatòries.

El Protocol annex al TCE (Amsterdam) permet als estats escollir el sistema de finançament del servei públic de radiodifusió que considerin més adequat, inclosa la combinació de subvencions públiques i ingressos comercials. Aquest és el model que segueixen les televisions públiques a Espanya.

Ara bé, aquest sistema de finançament només es justifica en la mesura que la televisió pública desenvolupi una

programació d'interès general. Si no, el finançament estatal –independentment de la forma que adopti (cànon, subvenció, condonació de deute, avals de l'Estat)–, constituiria una ajuda pública (article 87 TCE), que podria distorsionar les condicions de la competència.

Els estats, doncs, han de definir amb precisió les tasques d'interès general que encomanen a les entitats públiques de televisió (apartat 2 de l'article 86 TCE). Un aspecte clau respecte d'aquesta qüestió és que la Comissió Europea admet que les televisions públiques poden desenvolupar programacions generalistes, adreçades a aconseguir nivells d'audiència amplis, sempre des del prisma de la qualitat. Tanmateix, des d'aquesta perspectiva, no sembla gens fàcil –com també ho exigeix la Comissió– distingir els dos tipus de negoci, comercials i de servei públic, que poden dur a terme les televisions públiques, a banda de la separació de comptes i la comptabilitat analítica. En realitat, tots els programes han de cobrir les exigències de qualitat que justifiquen l'existència de la televisió pública, per la qual cosa –inevitablement– el sistema de finançament s'ha de referir al conjunt de la programació. A més, la qualificació de servei públic també pot dependre d'altres factors, com ara la cobertura universal o el caràcter obert de les emissions.

D'altra banda, la Comissió reconeix que la seva funció no és controlar l'oportunitat, el contingut o la qualitat dels programes. El seu paper es limita a sancionar “els errors manifestos” en la definició de les tasques d'interès general, quan no es pugui considerar que satisfan les necessitats democràtiques, socials i culturals d'una societat.

Discussió sobre la conveniència d'autoritats administratives independents

Un dels temes recurrents en matèria de televisió és la conveniència que les potestats públiques i la supervisió del sector s'encarreguin a les administracions independents. Se n'intenta aconseguir l'asèpsia política amb l'estatus “blindat” dels membres que, a més, són escollits per àmplies majories parlamentàries, per una acció combinada dels principals poders públics o per les forces socials més representatives.

L'objectiu del model del Consell d'Administració de la Corporació RTVE és respondre a aquest propòsit (art. 10 i

seg. Llei 17/2006), assistit per un Consell Assessor, com a òrgan de participació social (art. 23) i els Consells d'Informatius, com a òrgans de participació dels professionals de la informació (art. 24). Amb unes variants o unes altres, també respon a aquesta filosofia l'organització d'algunes Comunitats Autònomes.

En matèria organitzativa, les solucions tècniques s'han de jutjar pels resultats. Malgrat tot, cal fer un seguit de consideracions generals:

1. Aquest tipus d'organitzacions troben el marc natural en el model administratiu obert propi del món anglosaxó, no en el nostre sistema, en què els òrgans administratius estan constitucionalment vinculats al servei objectiu dels interessos generals (art. 103 CE), amb imparcialitat i independència.

2. A la pràctica, no és gens fàcil delimitar funcions del tot "neutrals", que no comportin un grau d'*indirizzo* o un altre. En relació amb el govern de les qüestions públiques, no hi ha una asèpsia tècnica plena o científica, ni tampoc un ordre axiològic complet que tots comparteixin en tota la seva extensió i jerarquia. Més enllà d'uns principis generals sobre el paper que ha de dur a terme la televisió (pública), en què la majoria hi estarà d'acord, tot seguit es destaparà la discrepància sobre l'oportunitat de la programació concreta, la valoració de la qual depèn no tan sols de la pròpia comprensió de la realitat, sinó també d'interessos concrets, dels quals resulta molt difícil distanciar-se. A més, és força freqüent que aquestes entitats, un cop constituïdes, se sentin cridades a desenvolupar una política pròpia. Amb això, es camina cap a la seva legitimitat constitucional, ja que –més enllà de les excepcions expressament previstes en la Constitució– correspon al Govern dirigir-ne la funció executiva (art. 97 CE), ser-ne responsable de l'exercici, sempre difuminada quan intervenen aquestes entitats.

3. L'experiència demostra que les administracions independents són un instrument organitzatiu més, no pas la panacea de tots els mals. Les garanties tecnicojurídiques que la legislació construeix per garantir la independència d'aquestes entitats –encara que admeten graus–, tenen una virtualitat relativa. Al final, la clau per al funcionament eficaç rau en una cosa tan difícil de construir i tan trenca-dissa com el prestigi institucional. A la llarga, només això pot mantenir-los a resguard de qualsevol intromissió política o d'interessos particulars.

4. Els arguments en favor de l'existència d'aquestes administracions perdrien força amb una ordenació adequada de l'activitat. L'afirmació de la llibertat de televisió, per si mateixa, reduiria els riscos del protagonisme públic en aquest sector. D'altra banda, la definició per part del legislador d'un model precís de televisió pública eliminaria alguns punts de col·lisió amb els operadors privats i, en conseqüència, la necessitat de buscar un àrbitre neutral fora de l'Administració governativa.

Bibliografía

- ARIÑO ORTIZ, G. *El Proyecto de Ley sobre Televisión privada*. Madrid: IEE, 1987.
- BARATA MIR, J. *Democracia y audiovisual. Fundamentos normativos para una reforma del régimen español*. Madrid: Marcial Pons, 2006.
- CHINCHILLA MARÍN, C. *La radiotelevisión como servicio público esencial*. Madrid: Tecnos, 1988.
- DE ABEL VILELA, F. A. *La concentración de los medios de comunicación social en los Derechos español y comunitario*. Madrid: Marcial Pons, 2002.
- ESTEVE PARDO, J. *Régimen jurídico-administrativo de la televisión*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1984.
- ESTEVE PARDO, J. "Viejos títulos para tiempos nuevos: demanio y servicio público en la televisión por cable". Comenari a la Sentència del Tribunal Constitucional de 3 d'octubre de 1991 (Qüestió d'inconstitucionalitat núm. 2528/1989). A: *REDA*, núm. 74, 1992.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. *El paisaje televisivo en España*. Madrid: Aranzadi, 1997.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, M. Y. *Estatuto jurídico de los servicios esenciales económicos en red*. Madrid-Buenos Aires: Ciudad Argentina - Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2003.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F. *Televisión pública y televisión privada*. Madrid: Civitas, 1982.
- LAGUNA DE PAZ, J. C. *Régimen jurídico de la televisión privada*. Madrid: Marcial Pons, 1994.
- LAGUNA DE PAZ, J. C. *Televisión y competencia*. Madrid: La Ley, 2000.
- LAGUNA DE PAZ, J. C. *Telecomunicaciones: Regulación y Mercado*. Pamplona: Thomson-Aranzadi, 2a ed., 2007.
- MALARET GARCÍA, E. "La financiación de la televisión pública y privada". A: *El régimen jurídico del audiovisual*. Madrid: Marcial Pons, 2000.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L. "La regulación económica en España". A: ARIÑO ORTIZ, G.; DE LA CUÉTARA, J. M.; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L. *El nuevo servicio público*. Madrid: Marcial Pons, 1997.
- MEILÁN GIL, J. L. "El servicio público como categoría jurídica". A: *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, 1997.
- MUÑOZ MACHADO, S. *Público y privado en el mercado europeo de la televisión*. Madrid: Civitas, 1993.
- MUÑOZ MACHADO, S. *Servicio público y mercado*. Madrid: Civitas, vol. III, Televisió, 1998.
- MUÑOZ SALDAÑA, M. *El futuro jurídico de la televisión desde una perspectiva europea*. Madrid: Marcial Pons, 2006.
- PÉREZ GÓMEZ, A. *El control de las concentraciones de medios de comunicación. Derecho español y comparado*. Madrid: Dykinson, 2002.
- QUADRA SALCEDO, T. DE LA. "La televisión privada y la Constitución". A: *Revista de Derecho Político*, núm. 15, 1982.
- QUADRA SALCEDO, T. DE LA. "Los servicios televisivos". A: *Cuadernos de Derecho Judicial: Régimen jurídico de los servicios públicos*. Madrid: CGPJ, 1997.
- ROZADOS OLIVA, J. *La televisión local por ondas. Régimen jurídico*. Granada: Comares, 2001.
- SOUVIRON MORENILLA, J. M. *Derecho público de los medios audiovisuales: radiodifusión y televisión*. Granada: Comares, 1999.