

“Veinte años no es nada” en la regulación de la televisión

José Carlos Laguna de Paz

- *El extraordinario desarrollo de la televisión contrasta con la normativa que regula el sector. Hay que sustituir su configuración como servicio público por la libertad de televisión. Los operadores privados no deben estar sujetos a cuotas de pantalla ni a deberes de financiación de producciones europeas. Es preciso controlar estrictamente la justificación y financiación de las televisiones públicas, incluidas las autonómicas. Los poderes públicos deben centrarse en sus auténticas funciones, que no son ofrecer información y entretenimiento. Su papel está en favorecer la mayor concurrencia posible, evitar concentraciones anticompetitivas y proteger los derechos y bienes jurídicos implicados en la actividad.*

Palabras clave

Servicio público, libertad de televisión, competencia, convergencia, desregulación, liberalización.

Un nuevo entorno de convergencia tecnológica, empresarial y de servicios

En los últimos veinte años, la televisión ha experimentado un cambio extraordinario. Hemos pasado de un medio que contaba con uno o dos operadores a la situación actual, caracterizada por el pluralismo de canales: (i) que se difunden a través de diferentes vías de transmisión (hertziana, satélite, cable); (ii) en distintos niveles territoriales (internacional, estatal, autonómico y local) (iii) y, tanto en abierto como con previa suscripción. El apagón analógico (2010) permitirá, además, un mejor aprovechamiento del espectro radioeléctrico.

A ello se unen las posibilidades que ofrece la convergencia tecnológica. La digitalización de los contenidos hace que las redes dejen de estar vinculadas a la prestación de servicios concretos y pasen a tener una función polivalente. Se comercializan ya servicios de televisión y vídeo bajo demanda a través de la línea telefónica (DSL), e incluso, de la red eléctrica (PLC). En este contexto, todo parece indicar que la televisión por internet acabará teniendo un papel relevante (IPTV). La BBC se prepara para lanzar una nueva versión de su página web, que permitirá acceder a todos los programas ofrecidos en la semana previa (*iPlayer service*). En la actualidad, se prepara a nivel europeo una estrategia común para facilitar el desarrollo de la televisión a través del móvil (DVB-H), en lo que ésta pueda dar de sí.

Una tarea pendiente: del servicio público a la libertad de televisión

Como en la vida –a la que cantaba Gardel–, parece que veinte años tampoco son nada en la legislación de televisión. El medio ha experimentado un desarrollo extraor-

José Carlos Laguna de Paz

Profesor titular de derecho administrativo de la Universidad de Valladolid

dinario, que pone en cuestión desde la definición misma de la actividad [*linear and non-linear (on-demand) services*], hasta los fundamentos de su régimen jurídico tradicional. Como contraste, en gran medida, las normas siguen respondiendo aún al modelo de televisión de los años sesenta, caracterizado por la escasez de los medios de transmisión.

Desde sus orígenes hasta nuestros días, invariablemente, la televisión se ha configurado como un servicio público. La plasticidad de este concepto puede inducir a confusión. Sin embargo, en relación con la televisión, el servicio público –inequívocamente– significa la titularidad pública de la actividad, su reserva a los poderes públicos (artículo 128.2 CE) (v. Laguna). La llamada televisión privada consiste, pues, en la gestión indirecta del servicio público, previa concesión administrativa. En realidad, es también televisión pública (v. Muñoz Machado). Como excepción, hay dos modalidades de televisión que han sido liberalizadas: la televisión por satélite (Ley 37/1995) y por cable (Ley general de telecomunicaciones 32/2003).

La calificación de la televisión como servicio público siempre fue polémica. Un sector de la doctrina defendió su constitucionalidad (v. De la Quadra; Chinchilla), mientras que otro la consideró incompatible con las libertades que sustentan la actividad (v. González Navarro; Ariño). Por su parte, el Tribunal Constitucional (TC) admitió su constitucionalidad, bien que con una jurisprudencia cada vez más matizada.

En todo caso –en la actualidad–, el servicio público no parece justificado. El desarrollo tecnológico hace cada vez más difícil sostener un régimen jurídico “excesivo e innecesario” (v. Fernández Farreres), que puede ser un instrumento de poder político (v. Meilán) y que resulta restrictivo para la libertad de televisión. A este respecto, deben tomarse en cuenta las siguientes razones:

1. En el servicio público sobresalen las facultades de dirección de la actividad con que cuenta la Administración. La libertad tiene un carácter, hasta cierto punto, secundario, en la lógica institucional del servicio público, cuya razón de ser –antes que nada– es garantizar con medios públicos

la prestación de una actividad esencial al conjunto de los ciudadanos (v. Martínez López-Muñoz).

2. En el servicio público se sustituye la iniciativa privada por la prudencia del gobernante, que tiende a planificar el sector y a restringir la libre competencia sobre la base de cálculos apriorísticos del número de empresas que puede asumir el mercado (v. Laguna).

3. En nuestros días, parece difícil negar la posibilidad de alcanzar un pluralismo real en el conjunto de la oferta televisiva. Además, la existencia de limitaciones técnicas respecto de algunas modalidades de transmisión no exige su publicación, sino sólo su ordenación, de manera que se garantice la adecuada selección del beneficiario y –en su caso– la imposición de cargas de interés general.

Es preciso reconocer que la televisión es una actividad privada, de interés general (v. Laguna). Hay que superar una normativa que considera a la televisión servicio público, cuya gestión se “concede” a unos pocos. Es preciso, pues, afirmar la libertad de televisión, que –en todas sus modalidades– ha de estar abierta a cuantas iniciativas sean técnicamente posibles.¹

Como es natural, esto no significa que la televisión no deba estar sujeta a una adecuada ordenación normativa en garantía del interés general. Una cuestión delicada es si las empresas privadas deben estar sujetas a las mismas reglas que los entes públicos. A este respecto, debe tenerse en cuenta que estos últimos sólo se justifican en la medida en que cumplan las finalidades que tienen encomendadas (art. 103.1 CE), lo que les empuja a orientar positivamente su programación en función de dichos objetivos. En cambio, las empresas privadas, sencillamente, ejercitan su libertad de empresa (art. 38 CE) en el desarrollo de una actividad económica, con componentes informativos, culturales y, sobre todo, de entretenimiento. No parece, por tanto, que la normativa deba compeler con la misma intensidad a unas y otras en aspectos como el respeto al pluralismo o la oferta de una programación con componentes de interés general.

Esto no es obstáculo para la existencia de una serie de

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.

principios, ligados a las libertades de expresión e información (art. 20 CE), que constituyen límites generales para el ejercicio de la actividad y que –en cuanto tales– vinculan a las empresas de televisión, públicas y privadas. Esto no significa que cada medio no pueda tener su propia “tendencia”, algo que –por lo demás– resulta inevitable. Se trata de asegurar que los medios de comunicación ofrezcan una visión equilibrada de la realidad, que responda a los deberes de diligencia periodística, y no se conviertan en meros vehículos de propaganda, con informaciones tendenciosas o atentatorias a los valores sobre los que se asienta la convivencia colectiva.

Al desfase legislativo que padece hoy la televisión, se añade la caótica situación en que se encuentra la normativa. Como muestra, la Ley 4/1980, de 12 de enero, del Estatuto de la radio y televisión (ERTV), fue derogada por la Ley 17/2006, de 5 junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, pero se declara su aplicabilidad a los efectos previstos en la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, del tercer canal de televisión (LTerC) y en la Ley 10/1988, de 3 mayo, de televisión privada (LTPri) [apartado 1 de la disposición derogatoria única]. En la actualidad, la normativa que regula el sector es una de las que presentan mayor complejidad, dispersión e inestabilidad. Su reforma es, pues, una necesidad inaplazable. Hay que acabar con el rompecabezas legislativo actual, que comporta una dificultad inaceptable para los operadores y deteriora la seguridad jurídica.

Adicionalmente, el Estado favorece la autorregulación del sector (v. Esteve Pardo). Es éste un interesante mecanismo, a través del cual los operadores se comprometen al adecuado ejercicio de su libertad, especialmente, en aspectos en los que los límites son difíciles de trazar, como las exigencias de calidad en la programación o la protección de la infancia y juventud. Ahora bien, la autorregulación puede desempeñar un papel complementario, pero no sustituir a la regulación pública.

La definición del modelo de televisión corresponde al Estado, sin perjuicio de su desarrollo y aplicación por las Comunidades Autónomas

Las telecomunicaciones se reservan a la competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.21ª CE), mientras que los medios de comunicación social se sujetan sólo a su legislación básica (art. 149.1.27ª CE). Se trata, pues, de títulos distintos, aunque deban ser interpretados conjuntamente: “necesariamente se limitan y contrapesan entre sí, impidiendo el mutuo vaciamiento de sus contenidos respectivos.”² Desde esta perspectiva, el otorgamiento de los títulos habilitantes para realizar la actividad se vincula a la competencia en materia de medios de comunicación social, mientras que los aspectos técnicos de la emisión –incluida la aprobación del correspondiente plan técnico– se ligan a la de telecomunicaciones.³ Las facultades ejecutivas de inspección, control y sanción siguen a la competencia sustantiva.⁴

En este marco, la convergencia sólo difumina las fronteras de la actividad empresarial, no de los títulos competenciales, cuyas lindes siguen separando la transmisión (telecomunicaciones) de los contenidos (medios de comunicación social). De hecho, la normativa europea de 2002 tiene por objeto la regulación del nuevo sector de las comunicaciones electrónicas, con exclusión de los contenidos. Lo mismo sucede con la normativa española [art. 1.2 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, general de telecomunicaciones (LGTel)].

Desde el comienzo, el Estado hizo una interpretación extensiva de sus competencias. Con todo, la transición a la televisión digital ha ampliado las atribuciones autonómicas. En concreto, las bases del sistema son las siguientes:

1. Se califica la televisión como servicio público de titularidad estatal (art. 1.2 ERTV). La lógica del servicio público sigue proyectándose también sobre su transmisión con tecnología digital –tanto a nivel estatal como autonómico–,

2 STC 168/1993, de 28 de mayo, FJ 4º; STC 244/1993, de 15 de julio, FJ 2º; STC 127/1994, de 5 de mayo, FJ 8º.

3 STC 278/1993, de 23 de septiembre, FJ 2º; STC 168/1993, de 28 de mayo, FJ 4º (radiodifusión).

4 STC 278/1993, de 23 de septiembre, FFJJ 2º y 3º.

si bien se prevé el otorgamiento de tantas concesiones como disponibilidades técnicas existan (apartado 4 de la disposición adicional cuadragésima cuarta de la Ley 66/1997).⁵ Las únicas modalidades de televisión liberalizadas son las que se emiten a través del satélite y del cable.

2. Las Comunidades Autónomas (CC.AA.) tienen reconocidas facultades de desarrollo normativo y ejecución respecto de las distintas modalidades de televisión, en el ámbito autonómico y local:

- **Televisión analógica:** se permite la gestión autonómica del "tercer canal de televisión de titularidad estatal" (art. 1 LTerC), mediante concesión del Gobierno (disposición adicional sexta LTerC).⁶ En cumplimiento del art. 20.3 CE, la C.A. debe regular previamente la organización y el control parlamentario del tercer canal (art. 7 LTerC). Además de la C.A. vasca, que comenzó sus emisiones de televisión sin habilitación estatal, la mayor parte de las CC.AA. han obtenido la correspondiente concesión administrativa.

- La **gestión del tercer canal** corresponde a la sociedad anónima que a tal efecto se constituya (art. 6, párrafo 2.^o LTerC), cuyo capital ha de estar suscrito en su totalidad por la C.A. (art. 9 LTerC). Esto impide la gestión indirecta del servicio. No obstante, dentro de estos límites, las CC.AA. pueden gestionar autónomamente el canal de televisión, sin que el Estado interfiera en la programación.

Inicialmente, la infraestructura para la distribución de la señal era de titularidad estatal (art. 2 y 4 LTerC). Sin embargo, la liberalización posterior permitió a las CC.AA.

instalar sus propias infraestructuras.

Con todo, las emisiones analógicas –de cobertura estatal o autonómica– deberán cesar antes del 3 de abril de 2010.⁷

- **Televisión por cable:** corresponde a la C.A. el otorgamiento de autorizaciones para la prestación de servicios de difusión que no excedan de su territorio, que deberán inscribirse en los registros autonómicos establecidos al efecto [Disposición adicional décima LGTel (redacción de la Ley 10/2005)].⁸

- **Televisión digital terrestre:** cada C.A. dispone de un múltiple digital de cobertura autonómica. Las entidades públicas creadas a tenor de la LTerC deberán simultanear sus emisiones con tecnología analógica y digital.

Tras el cese de las emisiones analógicas, cada C.A. dispondrá de dos múltiples digitales de cobertura autonómica. La C.A. decidirá los canales que serán objeto de gestión directa –previa asignación por el Gobierno–, así como los que serán explotados por empresas privadas. Las CC.AA. otorgarán las concesiones para la gestión indirecta del servicio –de ámbito autonómico o local–,⁹ con sometimiento a los planes técnicos¹⁰ y reglamentos de prestación del servicio¹¹ aprobados por el Estado (apartado 4 de la disposición adicional cuadragésima cuarta de la Ley 66/1997).

- **Televisión local por ondas hertzianas:** las CC.AA. tienen reconocidas facultades de desarrollo legislativo y ejecución de la normativa estatal [art. 2, *in fine*, de la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de televisión local por ondas hertzianas (LTLoc)].

5 Real decreto 945/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de prestación del servicio de televisión digital terrestre; apartado 4 de la disposición adicional segunda del Real decreto 944/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre.

6 La disposición adicional primera de la Ley 22/1999 previó después la concesión de un máximo de dos canales, en función de las disponibilidades del espectro radioeléctrico.

7 Apartado 1 de la disposición adicional primera del Real decreto 944/2005.

8 Real decreto 920/2006, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de prestación del servicio de difusión de radio y televisión por cable.

9 Art. 3.2 del Real decreto 945/2005.

10 Real decreto 944/2005; Real decreto 439/2004, de 12 de marzo, que aprueba el Plan técnico nacional de televisión digital local.

11 Real decreto 945/2005, de 29 de julio; Orden ITC/2476/2005, de 30 de julio.

• **Televisión por satélite:** Las CC.AA. también pueden prestar este servicio.

3. El espectro radioeléctrico se califica como dominio público estatal (art. 43.1 LGTel), por lo que los concesionarios deben obtener también el correspondiente título habilitante.

Como venimos razonando, la legislación estatal resulta criticable en algunos puntos. Sin embargo –mientras esté vigente–, vincula a todos los poderes públicos. De ahí que la Ley catalana 22/2005, de 29 de diciembre, deba considerarse inconstitucional, por exceder de sus competencias y contradecir aspectos esenciales de la regulación estatal: definición del régimen de la actividad (art. 3); espectro radioeléctrico (título II); definición del servicio público audiovisual (título III); títulos administrativos habilitantes, garantía del pluralismo y control de concentraciones (título IV); regulación de los contenidos (título V), etc.

Televisión local: de la anarquía a la legalidad

Durante años, el legislador estatal omitió una regulación del medio, lo que no impidió que éste se desarrollara al margen de la legalidad. La Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de televisión local por ondas hertzianas (LTLoc), vino a dotar de una regulación general al sector. Con todo, es de esperar que su ordenación definitiva tenga lugar con ocasión de la implantación de la televisión digital.

El Plan técnico nacional de televisión digital local [R. D. 439/2004] determina los canales múltiples disponibles, así como sus ámbitos de cobertura (art. 3.1 LTLoc). A solicitud de las entidades locales, las CC.AA. fijarán después en cada demarcación los programas –como mínimo uno y, excepcionalmente, dos– que se reservan para la gestión directa del servicio (art. 9.1 LTLoc). Los programas restantes serán adjudicados por las CC. AA. para la gestión indirecta del servicio (art. 9.2 LTLoc). Las televisiones locales

por ondas terrestres no podrán emitir o formar parte de una cadena de televisión (art. 7 LTLoc).

No obstante, el apagón analógico ha venido aplazándose, ante las dificultades para la implantación efectiva de la televisión digital. Así, los adjudicatarios que hubieran efectuado emisiones al amparo de la disposición transitoria primera de la LTLoc podrán seguir realizando emisiones analógicas durante dos años, a contar desde el 1 de enero de 2006, siempre que su ámbito territorial no exceda del de la concesión digital adjudicada y así lo permitan las disponibilidades y la planificación del espectro (apartado 5 de la disposición transitoria segunda, párrafo 1.º, LTLoc). El Gobierno podrá modificar dicho plazo, a la vista del estado de desarrollo y penetración de la tecnología digital (apartado 6 de la disposición transitoria segunda de la LTLoc).

La televisión pública requiere una justificación suficiente

Durante décadas, las televisiones públicas disfrutaron de una situación de monopolio, que ha hecho de ellas una realidad muy consolidada. Sin embargo, la entrada de la televisión privada ha puesto en cuestión su legitimidad. De hecho, en los últimos años, no ha dejado de discutirse su programación, organización y financiación. La crisis ha llegado incluso a la mítica BBC, con ocasión de la renovación de su estatuto. No hay que olvidar que el informe *Peacock* (1986) –de nueva actualidad– sostenía que los contenidos de servicio público no cubiertos por el mercado no necesariamente debían ser prestados por la BBC: también los operadores privados podían recibir fondos públicos por atender contenidos de interés general.¹²

El punto de partida es que la televisión pública no es un componente necesario del sistema. El art. 20.3 CE no exige el mantenimiento de medios de comunicación social públicos,¹³ sino que únicamente trata de garantizar que la

¹² En esta línea, el Institute of Economic Affairs publicaba un informe con el siguiente título: *Public Service Broadcasting without the BBC?* (2004).

¹³ STC 86/1982, de 23 de diciembre, FJ 4º, con el voto en contra de Díez de Velasco.

organización, la gestión y el control de los que en cada momento dependen de los entes públicos se ajuste a determinados criterios (en contra, v. De La Quadra).

Por su parte, el Derecho comunitario europeo —aún reconociendo la importancia del sistema de radiodifusión pública— deja a los estados un amplio margen para la articulación de un sistema de televisión que responda a las exigencias de interés general (Tratado de Amsterdam).

En principio, los poderes públicos deben centrarse en sus funciones específicas, que no son ofrecer información y entretenimiento a los ciudadanos. La televisión pública —como cualquier otra intervención administrativa— requiere una justificación suficiente. A diferencia de la privada, que es expresión directa de la libre iniciativa de los ciudadanos, la televisión pública sólo está legitimada en la medida en que persiga el interés general, con medios exigidos, razonables y proporcionados (v. Laguna).

En consecuencia, el Estado, las CC. AA. y las entidades locales deben definir de forma precisa las funciones que se encomiendan a la televisión pública. La promoción de la lengua vernácula y de la propia cultura justifica la creación de una televisión pública regional, sólo si —en el contexto concreto— se considera una medida necesaria, adecuada y proporcionada.

El sector está sometido a un dinamismo constante, por lo que nadie puede decir si —a medio plazo— la televisión pública tendrá cabida. Como en cualquier otro sector, el desarrollo de la televisión privada puede satisfacer todas las exigencias de interés general vinculadas a esta actividad. No obstante —mientras se considere conveniente—, la televisión pública puede desempeñar una función complementaria, que atienda los aspectos no satisfechos por las cadenas comerciales. Esto no impide su configuración como una televisión generalista, con vocación de llegar a un espectro significativo de la población (art. 2.2 Ley 17/2006). Ahora bien, sus espacios han de marcar la diferencia en la atención prioritaria a la información, la educación y la cultura. Ha de promover la producción de programas que reflejen la realidad histórica y actual de nuestro país, el debate intelectual, social y político, o la atención al mercado de habla hispana. Sus emisiones no deben incluir productos que resulten ofensivos para la sensibilidad del espectador medio.

Programación: protección del interés general y fomento de obras europeas

Los organismos de televisión gozan de libertad de programación, que —en el caso de las empresas privadas— resulta de las libertades de expresión e información [art. 20.1.a) y d) CE], así como de la libertad de empresa (art. 38 CE). Ahora bien, esta libertad ha de ser ejercida con respeto a los restantes derechos, principios y valores reconocidos por el ordenamiento jurídico (art. 4 ERTV).

En primer lugar, los operadores de televisión están sujetos a una serie de deberes de rango constitucional, consustanciales a la actividad que realizan (art. 4 ERTV): objetividad, veracidad e imparcialidad de las informaciones; su separación de las opiniones; respeto al pluralismo y a los derechos constitucionales.

En segundo lugar, en un medio que penetra impunemente en los hogares, adquiere particular importancia la protección de la infancia y la juventud (art. 17 y 20 Ley 25/1994, de 12 de julio, de televisión sin fronteras = LTsFr). La aplicación de estas reglas se hace, sin embargo, difícil. De ahí que en este ámbito el Gobierno haya impulsado la autorregulación (disposición adicional tercera LTsFr). Por otra parte, el desarrollo de la televisión digital puede ir acompañado de una gran capacidad de elección para el espectador. En una televisión a la carta, la protección de la infancia y juventud no puede estar basada tanto en normas generales, sino en la necesidad de favorecer —o imponer— el desarrollo de tecnologías de filtrado y bloqueo de contenidos.

La normativa de televisión recorta la libre gestión empresarial mediante la imposición de polémicas cuotas de pantalla, cuyo objetivo es promover las producciones audiovisuales, nacionales y comunitarias (art. 5.1 LTsFr). Estas obligaciones no se imponen a las emisiones de cobertura local que no formen parte de una red nacional, si bien las CC. AA. podrán introducir normas equivalentes respecto de las televisiones locales, con objeto de fomentar la producción audiovisual en su lengua propia (art. 2.5 LTsFr).

Estos límites siempre fueron objeto de discusión: (i) las cuotas de pantalla y, sobre todo, la obligación de financiación de películas europeas resultan una restricción de la libertad de empresa y del derecho de propiedad, de dudosa constitucionalidad; (ii) la existencia de empresas públicas

de televisión debería liberar a los operadores privados de condicionamientos de interés general como éstos; (iii) la eficacia de estas medidas resulta muy dudosa, dado que el desarrollo tecnológico garantiza la libertad del espectador, al que no se puede forzar a ver producciones europeas.

Defensa de la competencia

La normativa de televisión incluye reglas específicas, que tratan de proteger la libre competencia y, con ello, el pluralismo informativo, esencial en una sociedad democrática. En los aspectos no regulados por la legislación sectorial, se aplican las normas generales de defensa de la competencia, que desarrollan así una función complementaria, de creciente importancia.

Inicialmente, la Ley 10/1988 (LTPri) establecía restricciones tendentes a garantizar el pluralismo interno, limitando al 25% la participación que podía tener una persona en una empresa concesionaria. Sin embargo, esta limitación ha desaparecido, ya que no sólo dificultaba la gestión de la empresa, sino que pierde sentido a medida que el desarrollo tecnológico incrementa las capacidades de transmisión en el medio.

Con el fin de proteger el pluralismo (externo), la Ley limita la participación accionarial, así como los derechos de voto, con respecto a más de una empresa concesionaria, en particular, cuando actúan en el mismo ámbito geográfico (art. 19 LTPri). En cambio –a diferencia de lo que sucede en otros países–, la normativa no establece restricción alguna a la concentración multimedia. Esto parece una seria carencia, ya que la propiedad conjunta de cadenas de televisión, radio y prensa puede afectar seriamente al pluralismo informativo.

Los derechos exclusivos tienen particular relevancia en la televisión. Se trata de una práctica comercial lícita, siempre que no perjudiquen el derecho de acceso a la información por parte del público, ni la libre competencia. De ahí que se sujeten a algunos límites:

1. Se prohíben los que –por su duración, alcance o contexto– tengan el efecto de bloquear el mercado, limitar el acceso a terceros durante un período demasiado largo de tiempo o puedan falsear la concurrencia.

2. Los acontecimientos de gran relevancia social (incli-

das las retransmisiones deportivas) han de ser emitidos en abierto [art. 4.3 de la Ley 21/1997, de 3 de julio, reguladora de las emisiones y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos (LEDep)].

3. Se reconoce el derecho a emitir un resumen informativo en relación con los acontecimientos de relevancia pública sujetos a derechos exclusivos (art. 2 LEDep).

4. La adquisición de derechos exclusivos por las televisiones regionales no debe impedir su difusión a nivel estatal (art. 16 LTerC).

El desarrollo de la televisión digital de pago depende de una serie de servicios asociados (acceso condicional, interfaces de aplicación de programas y guías electrónicas digitales). Es importante que el control empresarial de estos servicios no introduzca barreras de entrada al mercado, ni distorsione la competencia, por lo que han de ser ofrecidos y aplicados en condiciones razonables y no discriminatorias.

El Protocolo anejo al TCE (Amsterdam) permite a los estados elegir el sistema de financiación del servicio público de radiodifusión que entiendan más adecuado, incluida la combinación de subvenciones públicas e ingresos comerciales. Este es el modelo que siguen las televisiones públicas en España.

Ahora bien, este sistema de financiación sólo se justifica en la medida en que la televisión pública desarrolle una programación de interés general. En otro caso, la financiación estatal –cualquiera que sea la forma que adopte (canon, subvención, condonación de deuda, avales del Estado)–, constituiría una ayuda pública (art. 87 TCE), que podría distorsionar las condiciones de la competencia.

Los estados deben, pues, definir con precisión las tareas de interés general que encomiendan a las entidades públicas de televisión (art. 86.2 TCE). Un aspecto clave a este respecto es que la Comisión Europea admite que las televisiones públicas pueden desarrollar programaciones generalistas, orientadas a la consecución de amplios niveles de audiencia, siempre bajo el prisma de la calidad. Sin embargo, desde esta perspectiva, no parece fácil –como también exige la Comisión– la distinción de los dos tipos de negocio, comerciales y de servicio público, que pueden llevar a cabo las televisiones públicas, seguida de la separación de cuentas y la contabilidad analítica. En realidad, todos los progra-

mas han de cubrir las exigencias de calidad que justifican la existencia de la televisión pública, por lo que –inevitablemente– el sistema de financiación debe referirse al conjunto de la programación. Además, la calificación de servicio público puede depender también de otros factores, como la cobertura universal o el carácter abierto de las emisiones.

Por otra parte, la Comisión reconoce que su función no es controlar la oportunidad, contenido o calidad de los programas. Su papel se limita a sancionar “los errores manifiestos” en la definición de las tareas de interés general, cuando no pueda considerarse que satisfacen necesidades democráticas, sociales y culturales de una sociedad.

Discusión sobre la conveniencia de autoridades administrativas independientes

Uno de los temas recurrentes en materia de televisión es la conveniencia de que las potestades públicas y la supervisión del sector se encomienden a administraciones independientes. Su asepsia política trata de conseguirse con el estatus “blindado” de sus miembros, que además son elegidos por amplias mayorías parlamentarias, por una acción combinada de los principales poderes públicos o por las fuerzas sociales más representativas.

En su propósito, a este modelo responde el Consejo de Administración de la Corporación RTVE (art. 10 y ss. Ley 17/2006), asistido por un Consejo Asesor, como órgano de participación social (art. 23) y los Consejos de Informativos, como órganos de participación de los profesionales de la información (art. 24). Con unas u otras variantes, a esta filosofía responde también la organización de algunas CC. AA.

En materia organizativa, las soluciones técnicas hay que juzgarlas por sus resultados. Con todo, hay que hacer una serie de consideraciones generales:

1. Este tipo de organizaciones encuentra su marco natural en el modelo administrativo abierto propio del mundo anglosajón, no en nuestro sistema, en el que los órganos administrativos están constitucionalmente vinculados al servicio objetivo de los intereses generales (art. 103 CE), con imparcialidad e independencia.

2. En la práctica, no resulta fácil delimitar funciones enteramente “neutrales”, que no comporten uno u otro grado de *indirizzo*. En relación con el gobierno de los asuntos pú-

blicos, ni existe una plena asepsia técnica o científica, ni tampoco un orden axiológico completo que todos compartan en toda su extensión y jerarquía. Más allá de unos principios generales acerca del papel que debe desempeñar la televisión (pública), en los que la mayoría estará de acuerdo, de inmediato, se destapará la discrepancia acerca de la oportunidad de la concreta programación, cuya valoración depende no sólo de la propia comprensión de la realidad, sino también de intereses concretos, de los que resulta muy difícil distanciarse enteramente. Además, no es infrecuente que estas entidades, una vez constituidas, se sientan llamadas a desarrollar una política propia. Con ello, se camina en el filo de su legitimidad constitucional, ya que –más allá de las excepciones expresamente previstas en la Constitución– es al Gobierno a quien corresponde la dirección de la función ejecutiva (art. 97 CE) y la responsabilidad de su ejercicio, siempre difuminada cuando intervienen estas entidades.

3. La experiencia demuestra que las administraciones independientes son un instrumento organizativo más, no la panacea de todos los males. Las garantías técnico-jurídicas que la legislación construye para garantizar la independencia de estas entidades –aunque admiten grados–, tienen una virtualidad relativa. Al final, la clave para su eficaz funcionamiento radica en algo tan difícil de construir y quebradizo como su prestigio institucional. A la larga, sólo eso puede mantenerles a resguardo de cualquier intromisión política o de intereses particulares.

4. Los argumentos a favor de la existencia de estas administraciones perderían fuerza con una adecuada ordenación de la actividad. La afirmación de la libertad de televisión, por sí misma, reduciría los riesgos del protagonismo público en este sector. Por otra parte, la definición por parte del legislador de un modelo preciso de televisión pública eliminaría puntos de colisión con los operadores privados y, en consecuencia, la necesidad de buscar un árbitro neutral fuera de la Administración gubernativa.

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". Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de octubre de 1991 (Cuestión de inconstitucionalidad núm. 2528/1989). En: *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, 2.ª ed., 2007.
- MALARET GARCÍA, E. "La financiación de la televisión pública y privada". En: AA. VV. *El régimen jurídico del audiovisual*. Madrid: Marcial Pons, 2000.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L. "La regulación económica en España". En: 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". En: *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". En: *Revista de Derecho Político*, núm. 15, 1982.
- QUADRA SALCEDO, T. DE LA. "Los servicios televisivos". En: *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.