

El tancament de Radiotelevisió Valenciana i l'encaix jurídic i constitucional del servei públic televisiu autonòmic a Espanya¹

ANDRÉS BOIX PALOP

Professor de Dret administratiu de la Universitat de València

Andres.Boix@uv.es

Article rebut el 14/03/2014 i acceptat el 07/05/2014

Resum

El tancament de Radiotelevisió Valenciana, la televisió pública que des del 1989 (és a dir, durant 24 anys) ha emès continguts audiovisuals (tant canals de televisió com de ràdio) en castellà i en valencià des de la Comunitat Valenciana i, essencialment, per als seus ciutadans, constitueix un moment important en la història del sector audiovisual espanyol. Més enllà dels moviments amb les televisions d'Astúries i de Múrcia, resolts amb canvis en els models de gestió i retallades econòmiques, estem davant del primer tancament definitiu d'una televisió autonòmica a Espanya des que van aparèixer, després de la Constitució del 1978. Es tracta, a més, de la desaparició d'una de les televisions autonòmiques més grans (ni que sigui perquè la Comunitat Valenciana és la regió més poblada d'Espanya després d'Andalusia, Catalunya i Madrid), amb una llarga tradició i que emetia per a un territori on coexisteixen dues llengües oficials (castellà i valencià/català). Per aquestes raons, del seu tancament se'n deriven conseqüències jurídiques molt interessants, de les quals aquest treball pretén donar compte, pel que fa a l'existència efectiva de garanties constitucionals perquè existeixin (o pervisquin) serveis públics audiovisuals de proximitat, ja siguin autonòmics o locals, i en llengües minoritàries.

Paraules clau

RTVV, servicio público televisivo, televisión autonómica, televisión de proximidad, lenguas minoritarias.

Abstract

The closing of Radiotelevisió Valencia, the valencian public television and radio station that has broadcasted audiovisual content (TV channels as well as two radio emissions) for 24 years (since 1989), both in Spanish and in Valencian/Catalan, is an important turning point in the history of the Spanish audiovisual market. We are dealing with the first actual closing of a regional television in Spain (in Asturias and Murcia, after all, the situation has been solved with new forms of management and funding cuts), since the appearance of this kind of broadcasters in Spain, after the 1978 Constitution. Valencian regional TV, in fact, was one of the larger and most important regional television stations in Spain (if only because Valencia is the 4th most populated region in Spain after Andalusia, Catalonia and Madrid), with a long tradition and operating in a territory where there are two official languages (Spanish as well as Valencian/Catalan). For these reasons, the closure entails really interesting legal consequences, which this paper seeks to explain, related with the actual expression of constitutional guarantees for the existence (or survival) of proximity audiovisual public services, both regional and local (offered using minority languages).

Keywords

RTVV, regional television, audiovisual public services, proximity television, minority languages.

1. Significació del tancament de RTVV

A les 12.19 hores del 29 de novembre de 2013 es tallava definitivament l'emissió del senyal televisiu de Radiotelevisió Valenciana (RTVV), que emetia sota el nom comercial de NOU des de feia unes setmanes (substituint al nom de Canal 9 amb què va iniciar les seves emissions regulars el 9 d'octubre de 1989).² Les imatges del moment en què les emissions "passen a negre" s'han convertit en un moment icònic de la televisió a Espanya, tant per la importància del fet en si (es tracta del primer tancament d'una televisió autonòmica produït al nostre país des que aquest tipus d'emissores comencen les seves emissions al llarg de la dècada dels vuitanta del segle passat a l'empara del nou model de descentralització del poder que consagra la

Constitució espanyola de 1978) com per la forma com es va produir el tall del senyal, d'una forma no només improvisada i amb moments de cert esperpent, sinó, a més, retransmesa en directe durant diverses hores pels treballadors de la casa.³

Convé recordar en aquest punt, a efectes de situar la importància del precedent que ha establert aquest procés, que RTVV era una de les radiotelevisions autonòmiques més antigues (com ja s'ha esmentat, va ser creada per llei el 1984 i havia començat les seves emissions el 1989). En concret, RTVV va ser la sisena televisió autonòmica — després de la basca, la catalana, la gallega, l'andalusa i la madrilenya — a començar a emetre, tot i que, en realitat, podem considerar que es tracta d'una de les televisions de la "segona generació" de televisions autonòmiques, atès que després dels casos basc (1982) i ca-

talà (1983), i posteriorment gallec (1985), les televisions autonòmiques andalusa, madrilenya i valenciana van iniciar el seu camí, totes tres, al llarg de diferents mesos del 1989 i, en conseqüència, les podem considerar coetànies a efectes pràctics.

Juntament amb aquesta relativa funció de capdavantera, concorren a RTVV altres condicions que converteixen el seu tancament en particularment rellevant. De fet, com és sabut, el govern del Partit Popular valencià que ho decideix, presenta la mesura com una actuació que pretén ser "exemplar" i marcar, en certa mesura, un camí pel qual podrien transitar en el futur altres ens autonòmics. No és intrascendent a aquests efectes el fet que no només es tanca una cadena de televisió amb tradició, sinó una de les que ha tingut més pressupost i més treballadors en el moment del tancament.⁴ A més, i al marge que la seva audiència, en altre temps nombrosa, hagués declinat en els últims anys, és indubtable que el fet que les seves emissions es dirigissin a una població en part valencianoparlant, que no comptava (ni compta) amb altres mitjans de comunicació audiovisuals en aquesta llengua amb un mínim de relleu, dotava les emissions de la televisió autonòmica valenciana d'una importància social i simbòlica que ha amplificat l'impacte del tancament de la televisió, ja que amb aquesta mesura no només s'elimina una alternativa privilegiada d'informació (i de producció audiovisual) de proximitat, sinó que, a més, es liquida també la possibilitat de tenir un mitjà en una llengua minoritària, però parlada per una quantitat més que apreciable de ciutadans (més de dos milions d'habitants al territori de la Comunitat Valenciana la tenen com a llengua materna i d'altres l'entenen i la parlen).

Per tot això, i més enllà dels aspectes grotescos del procés de tancament o dels detalls sobre la manera com es va desenvolupar, interessa contextualitzar les condicions en què es produeix, així com les raons jurídiques que s'addueixen per dur-lo a terme i el marc jurídic que ho permet, tant per entendre com i quan es poden adoptar mesures d'aquest tipus, com, si és el cas, per analitzar si hi ha cap límit jurídic a la discrecionalitat política a l'hora d'adoptar aquest tipus de decisions o si, per contra, i sempre que els tancaments siguin decidits i executats seguint certes regles i procediments, no cal objectar res en Dret a aquest tipus de mesures.

1.1 Context econòmic i jurídic

El procés de tancament de RTVV s'ha de situar en un context econòmic molt determinat, el d'una cadena de televisió amb més de 1.600 treballadors i un deute acumulat de gairebé 1.350 milions d'euros que feia insostenible econòmicament la supervivència de l'empresa a partir del moment en què la combinació d'un entorn recessiu (que minva tant els ingressos que l'Administració pública deriva a la seva televisió autonòmica, com els que obté per publicitat) amb l'augment de la fragmentació del mercat televisiu produïda per l'aparició de nous actors (que fa caure l'audiència i, en conseqüència, les possibilitats de rendibilitzar-la al mercat publicitari) impedié que s'arreglessin en aquesta activitat de servei públic televisiu tots els

recursos que en les últimes dues dècades havien estat tradicionalment a disposició de RTVV. En un context com el que s'ha assenyalat, no era possible mantenir el model televisiu que havia acumulat tants treballadors i deute, de manera que des de les institucions valencianes es decideix liquidar l'"antiga RTVV" i s'opta per actuar en dues direccions en paral·lel: d'una banda, crear un nou model de prestació de televisió autonòmica fent que les Corts Valencianes aprovin una nova norma que canviarà el marc jurídic en què es produirà la prestació del servei, que s'encarrega a una nova societat que hereta els actius de l'antiga, la Llei 3/2012, de la Generalitat, d'Estatut de Radiotelevisió Valenciana;⁵ de l'altra, descarregar la nova societat encarregada de dur a terme aquesta funció del pes d'una plantilla i d'un deute acumulat enormes, tot concretant ambdues accions en la realització d'un expedient de regulació d'ocupació molt ambiciós (que afectava inicialment més de 1.100 treballadors) i l'assumpció del deute per part de la Generalitat Valenciana, per tal que la nova societat naixés sense arrossegar aquestes càrregues enormes en el seu passiu.⁶

Com es pot constatar, el context econòmic és determinant dels condicionants en què es desenvoluparan els esdeveniments que condueixen finalment al tancament de RTVV, però tampoc no es poden obviar alguns elements de transformació jurídica que alteren les condicions en què es produeix la prestació del servei públic autonòmic. Així, com hem assenyalat, la vetusta Llei reguladora del tercer canal de televisió de 1983, que limitava i predeterminava en gran mesura la manera com els operadors autonòmics podien prestar el que en aquell moment era concebut com una simple gestió indirecta del servei públic televisiu estatal per a l'àmbit de cada comunitat autònoma, havia estat finalment derogada per la Llei general de la comunicació audiovisual (LGCA) de 2010. Aquesta llei, a més, liquida la idea de servei públic al sector, de manera que els prestadors privats ja no ho faran sotmesos a una concessió administrativa, que teòricament ordenaria i regularia la manera d'oferir el servei, sinó que formaran part d'un mercat competitiu on poden desenvolupar, encara que molt condicionats per una regulació estricta, les seves activitats en règim de mercat i amb una vocació mercantil sencera a partir de l'obtenció d'una llicència. Juntament amb aquests operadors privats, les televisions públiques desenvolupen unes tasques de servei públic addicionals, que no els són exigibles a les privades, i la realització de les quals, justament, és el que permet demanar finançament públic. Aquestes funcions de servei públic, en el nou context, són l'inexcusable revés de la recepció de fons públics, sobretot quan el Dret de la Unió i les exigències en matèria de protecció de la competència, tot i que tardanament, també han acabat arribant al sector audiovisual (Medina González 2013). En aquest context de canvi generalitzat en el sector, a l'últim, l'Estat es desapodera per primera vegada del seu control sobre la forma en què els diferents poders autonòmics regulen els seus serveis audiovisuals, tant la prestació pública com l'ordenació dels operadors privats d'àmbit local i autonòmic. Es dona així, definitivament, carta de naturalesa legal a les regulacions autonòmiques sobre televisió

regional i local privada que en el procés de transició a la TDT ja s'havien anat desenvolupant i, sobretot, apareix per primera vegada un marc exprés d'autonomia legal en la norma estatal bàsica perquè les comunitats autònomes regulin com millor considerin la manera concreta com s'hagi de prestar el servei públic, en el cas que s'opti perquè existeixi. És en aquest marc de llibertat en el qual el legislador valencià aprova la nova Llei 3/2012 de RTVV i assigna la prestació del servei públic a la nova societat.

No obstant això, i amb independència d'aquestes consideracions jurídiques, acabarà sent un altre element econòmic —els efectes en aquests plans de la nul·litat de l'ERO que s'havia plantejat com a pas previ per al redimensionament de RTVV— el que acabarà decantant la decisió política de liquidar el servei públic televisiu a la Comunitat Valenciana.

1.2 El procés de tancament d'emissions

El tancament de RTVV i de les seves emissions, la liquidació de l'empresa pública que estava encarregada de la prestació d'aquest servei i la modificació de l'ordenament jurídic valencià en el sentit de deixar sense efecte la determinació legal que una sèrie de finalitats i continguts audiovisuals havien de ser prestats per una societat pública, es decideix —el president de la Generalitat Valenciana, pel que sembla, de forma molt personalista— un cop el Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana fa pública la sentència que anul·la l'expedient de regulació d'ocupació que pretenia reduir la plantilla heretada de l'"antiga" RTVV per aconseguir que la nova societat comptés amb un nombre molt més reduït de treballadors, amb la finalitat de fer-la viable a partir d'una subvenció anual a càrrec de la Generalitat Valenciana molt menys generosa que abans.⁷ En efecte, la mateixa tarda del dia en què va ser coneguda la sentència en qüestió, el president de la Generalitat anuncia la seva decisió de tancar RTVV, ja que considera que el compliment de la sentència, que obliga a readmetre els treballadors, fa inviable la societat. Aquest anunci, que a més es fa abans en un mitjà de comunicació que a la mateixa directora general de RTVV, duu a la dimissió d'aquesta persona i dels altres quatre consellers que en el seu moment van ser nomenats per les Corts Valencianes a proposta del PP, partit que comptava amb majoria a la cambra i que governa la Generalitat. La RTVV passa a tenir un Consell d'Administració amb només quatre consellers (de nou): els quatre nomenats al seu dia per les Corts a proposta dels partits de l'oposició.

A partir de l'anunci del president de la Generalitat, els esdeveniments se succeeixen, amb una sèrie de fites jurídiques que podem relacionar molt resumidament de la manera següent:

- aprovació urgent d'un decret llei autonòmic que modifica la llei valenciana de RTVV, a fi de permetre que el Consell de la Generalitat, en certes situacions d'urgència, pugui nomenar directament els consellers dimissionaris en lloc d'haver d'esperar que sigui de nou l'òrgan parlamentari, que triga més a fer-ho, el que designi les persones que han de cobrir les vacants;⁸

- nomenament per part del Consell, en ús de les seves noves atribucions, de consellers en substitució dels dimissionaris, a fi de recuperar el control de RTVV, que, mentrestant, havia passat a mans d'un Consell d'Administració que, en el que podia actuar, ho feia amb una majoria que no es corresponia amb l'existent a la cambra parlamentària;⁹
- convalidació dels nomenaments realitzats per l'executiu mitjançant les Corts Valencianes;¹⁰
- aprovació per via d'urgència d'una nova llei de televisió valenciana, que substitueix i deroga la norma de 2012, i que liquida l'exigència que hi hagi un servei públic televisiu autonòmic: la ja esmentada Llei 4/2013, de la Generalitat, de supressió de la prestació dels serveis de radiodifusió i televisió d'àmbit autonòmic, de titularitat de la Generalitat, així com de dissolució i liquidació de Radiotelevisió Valenciana;¹¹

1.3. Situació actual i possible recorregut jurídic del procés

De tot això se'n deriva una situació, més enllà dels nombrosos problemes jurídics i obstacles procedimentals que puguin ser referits respecte del procés de tancament, sens dubte molt poc exemplar, molt interessant jurídicament. D'una banda, perquè a dia d'avui (març de 2014), més de tres mesos després d'haver-se decidit el tancament de RTVV, el procés de liquidació de l'empresa no sembla haver avançat en excés, amb l'única excepció del tancament de les emissions del 29 de novembre de 2013. Es dona per això la situació paradoxal que els treballadors, tant els de la "nova" RTVV com els de l'"antiga" RTVV afectats per l'ERO i que han estat readmesos necessàriament en execució de la sentència judicial, són, des d'aquesta data, almenys tècnicament i jurídicament, de permís retribuït. És a dir, de vacances... pagades, per la qual cosa, almenys fins a la data, el suposat estalvi que havia de comportar el tancament de RTVV no s'ha produït (i sí, en canvi, s'han perdut molts ingressos per no mantenir les emissions, almenys, mentre se solucionava la situació dels treballadors). Tot això com a conseqüència d'una situació jurídicament molt enrevessada, de la qual es poden destacar, com a mínim, les derivacions següents en el pla judicial:

- contenciosos arran dels nomenaments dels consellers realitzats pel Consell, a fi de controlar-ne la regularitat jurídica;
- recurs d'inconstitucionalitat plantejat per diputats del PSOE respecte del Decret llei que va modificar, per raons d'urgència, la llei de RTVV;
- recursos en seu laboral dels treballadors acomiadats per l'ERO, readmesos judicialment i que veuen com, amb posterioritat a la sentència, aquesta es compleix formalment (ja que són readmesos per l'empresa), però materialment observen com una decisió política explícitament destinada no a incomplir la sentència, però sí a deixar-la sense efectes pràctics, s'hi interposa de manera que es pot entendre que n'impedeix el compliment efectiu;
- denúncies contra l'executiu valencià que entenen que els

permisos retribuïts als treballadors, als quals se'ls continua pagant sense que treballin, són una malversació de fons públics, ja que els destinen a la no-realització d'una funció, per tal d'evitar que les emissions, si n'hi ha, puguin ser crítiques amb la tasca del govern valencià;

- recurs d'inconstitucionalitat presentat contra la nova Llei 4/2013, que liquida l'existència d'una prestació pública en el sector, presentat de nou per diputats del PSOE al Congrés i recentment admès a tràmit, ja que entenen que l'eliminació d'un servei públic com RTVV va en contra d'algunes previsions constitucionals i, especialment, contra alguns drets derivats de l'article 20 de la Constitució (dret a ser informat i dret a una comunicació plural i respectuosa de la pluralitat social i lingüística).¹²

Com es pot veure, i amb independència de les probabilitats d'èxit d'aquestes accions, les repercussions jurídiques del conflicte són evidentment interessants... i quantitativament notables: som davant d'un ventall important de conflictes judicials suscitats per la decisió. Conflictes, a més, que podrien anar a més en cas que, per exemple, i en ús de les possibilitats que l'actual Llei 7/2010 bàsica estatal dóna a les comunitats autònomes per determinar com establir la prestació del servei televisiu autonòmic amb finalitat i funcions de servei públic (el ja esmentat apartat 2 de l'article 40 de la LGCA), la Comunitat Valenciana decideixi en un futur pròxim emprendre canvis legislatius que puguin, per exemple, anar en la línia d'establir un model de prestació amb un operador d'aquests serveis en gestió indirecta o, més senzillament, per mitjà de subvencions directes a grups privats ja instal·lats i amb llicències a l'empared de les concessions atorgades en el marc de la Llei autonòmica de 2005. És sabut que, en cas que passés res de semblant, podrien aflorar més conflictes de tipus laboral (ja que la doctrina de la successió d'empreses molt probablement impedeixi que en un període de temps curt pugui aparèixer una altra empresa pública o privada, però amb missions i subvencions públiques, que aspiri a realitzar les que duia a terme RTVV sense fer-se càrrec dels treballadors) relacionats amb la conveniència política de predeterminar l'acció de futurs governs tot adoptant certes decisions (com l'atorgament d'una hipotètica concessió d'aquest tipus de serveis o subvencions plurianuals a empreses privades del sector) o directament les possibilitats d'establir aquest tipus de mesures per més anys dels que preveu el mer contracte de serveis del Dret de la Unió (Razquin Lizarraga 2014:61-68).

Juntament amb totes aquestes qüestions, a més, apareix un tema de fons extraordinàriament interessant, posat de manifest per tot aquest procés, i que es refereix a l'essència mateixa de la decisió i el seu enquadrament jurídic. Es tracta de la qüestió referida a si, senzillament, és constitucional deixar sense televisió de proximitat un territori com la Comunitat Valenciana, així com sense informació i entreteniment en llengua pròpia els més de dos milions d'habitants d'aquesta comunitat que tenen el valencià/català com a llengua materna o d'ús ordinari (o als

dos milions addicionals que la parlen i l'entenen) a partir de la interpretació que podem fer en l'actualitat, integrant tant l'experiència d'aquests anys com el Dret europeu en la matèria, de les previsions constitucionals sobre això.

2. Algunes notes sobre la garantia jurídica del servei públic televisiu de proximitat a la Constitució espanyola i al Dret europeu¹³

En aquest sentit, és essencial, per tal de tenir una visió de conjunt, comprendre en quins termes el nostre Dret, tant l'espanyol (de matriu constitucional) com l'europeu (essencialment, el Dret de la Unió Europea en matèria de competència i de serveis públics), conceben com a possible i justificada l'acció pública directa en sectors determinats on el mercat és el proveïdor natural de béns i de serveis, quines funcions subsidiàries o alternatives es reconeix al sector públic en aquests casos i amb quina finalitat han d'estar orientades.

2.1 Cost i finançament

Recentment he estudiat, amb una mica més de detall del que és possible emprar aquí, les condicions en què, a partir de consideracions d'eficàcia, podem entendre com a adequada la prestació de servei públic televisiu d'àmbit autonòmic (Boix Palop 2013). Per establir conclusions, atesa la naturalesa de la qüestió, convé recórrer abans a una anàlisi de tipus comparativa i afirmar aquesta necessitat en termes relatius abans que absoluts (ja que, per definició, és impossible fer res en aquest sentit en el buit). Així, resulta enormement interessant indagar fins a quin punt, per exemple, el pretès "malbaratament" del sector públic televisiu autonòmic espanyol pot ser matisat si en comparem el cost (o el nombre d'empleats) amb paràmetres de productivitat tan senzills com el nombre de canals de televisió i de ràdio que amb aquests mitjans personals i financers es posen a l'aire (o més senzillament, el nombre d'hores anuals emeses) i posem aquestes xifres en relació amb les de prestadors estatals d'altres països europeus o, més senzillament, amb els números que presenta RTVE (per a més detalls, Boix Palop 2013:153-158).

No obstant això, més enllà del contrast amb la idea d'"eficiència", que els nostres operadors jurídics (i especialment el Tribunal Constitucional) han estat poc reticents a emprar com a element constitucional de contrast, malgrat la possibilitat, en mercats i àmbits com l'estudiat, de posar números i comparacions sobre la taula de manera no excessivament complicada, podem també recórrer a mecanismes de control jurídic més habituals en el nostre sistema. Així, és evident que hem d'analitzar fins a quin punt les funcions d'uns mitjans (públics autonòmics) i altres (públics estatals i, en concret, RTVE) poden complir amb les normes en matèria de finançament del servei públic que estableix la Unió Europea i que s'han anat decantant i concretant al llarg de les últimes dècades. En aquest sentit, i per molt que el sistema de finançament de RTVE fixat el 2009,¹⁴

que va excloure la publicitat per passar a finançar el gruix de la prestació pública a càrrec de diversos canons i taxes, ha estat recentment validat pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea,¹⁵ és cert que la pretensió que la totalitat de la programació de RTVE tingui qualitats que la diferenciïn de la programació de les televisions comercials que permeti aquest règim de finançament diferenciat, tot i que som en un mercat competitiu, no deixa de ser, si més no, voluntarista. Per molt que el fet que RTVE hagi deixat de competir per la publicitat (encara que no totalment, ja que com és sabut continuen havent-hi patrocinis i altres portes del darrere que permeten continuar associant parts de la programació a marques comercials) minimitza el problema de competència que es pogués derivar de l'assignació de recursos públics des del punt de vista de la pugna per captar fons, tampoc no es pot perdre de vista que no ho fa amb relació a la competència per continguts i audiència. En canvi, un model com el de les televisions autonòmiques, amb finançament dual, permet, si es fa un esforç suficient de separació comptable i de comptabilització del cost net del servei públic (Medina González 2013: 145-148), un model més sincer, amb la programació homologable a la de les televisions comercials finançada amb recursos derivats de la publicitat i, la que tingui trets que la converteixin en servei públic, amb càrrec als diferents tipus de finançament públic previstos legalment. En tot cas, la viabilitat del model dependrà de la diferenciació efectiva entre uns continguts i altres. Així mateix, i per aquesta raó, per entendre la millor adaptabilitat dels serveis televisius públics autonòmics respecte dels estatals és essencial analitzar les diferents característiques de la programació d'uns i altres i, molt especialment, quines són les missions de servei públic assignades als operadors que en permeten la diferenciació i justifiquen la recepció de fons públics (Linde Paniagua 2013; Boix Palop 2013: 173-176).

2.2 Missions de servei públic

A l'efecte de considerar el que hagi de ser el servei públic televisiu en el marc del Dret europeu, no podem perdre de vista que la clau de volta d'aquest servei, a l'hora de la veritat, és la necessitat, no coberta pel mercat, d'oferir uns serveis de qualitat diferenciats íntimament vinculats a l'essència mateixa del debat públic deliberatiu plural en una societat democràtica. Una visió complementària i de salvaguarda, de xarxa de seguretat d'una oferta de mínims (mínims que poden ser quantitativs o qualitativs) que té molt a veure amb l'evolució dels serveis públics en altres mercats cap a entorns regulats amb prestacions públicament garantides d'una forma o d'una altra (per exemple, en forma de servei universal en casos com la liberalització de les telecomunicacions) respecte dels quals l'Estat sí que continuaria sent responsable d'una manera o d'una altra (en aquest sentit, per exemple, López García 2012:240- 246).

Hi ha qui incideix a assenyalar la necessitat de tornar a un sentit "primigeni" del servei públic televisiu, com a element de trobada plural per tal d'oferir als ciutadans una visió panoràmica global de les diverses opcions i tendències presents social-

ment (Linde Paniagua 2013; 197-199). Però, és complicat fer una avaluació objectiva a partir de criteris d'aquesta índole. Per aquesta raó resulta imprescindible recórrer a concrecions com les que es refereixen a les funcions en què el legislador, per influència del legislador europeu, concreta els trets públics del sistema (Boix Palop 2013: 173-176). López García (2012:405-421) analitza per això la qüestió en termes de garantia de provisió de continguts que el Dret assigna al sector públic. La missió de servei públic tradicional, doncs, resideix en l'actualitat en la provisió d'aquests serveis i en la difusió d'una informació audiovisual determinada, fixada en les orientacions de la Unió Europea i concretada posteriorment en la legislació nacional. Per aquesta raó, és en aquestes previsions concretes on hem de buscar el nucli veritable del sentit jurídic del servei públic televisiu als nostres dies.

En aquest sentit, és molt significativa la relació de funcions addicionals de servei públic que fa la Llei 8/2009 de finançament de RTVE a l'article 9 i que justifica, com a missions específicament assignades a la televisió pública que no estarien garantint degudament els mercats audiovisuals (i que en tot cas no hi estan obligats), la recepció de fons públics. És senzill comprovar que no només la realitat de la programació dels mitjans públics estatals no es diferencia en excés respecte de la que ofereixen les televisions comercials, sinó que tampoc el marc legal no obliga a una programació qualitativament diferenciada excepte en qüestions de detall.¹⁶

En canvi, i a diferència del que passa en gairebé totes les funcions de les televisions públiques estatals, és manifest que les televisions autonòmiques compleixen funcions que el mercat, a dia d'avui, no està satisfent. Tant la informació de proximitat com els continguts en llengües altres que el castellà són, avui, molt poc presents en la programació de les emissores d'àmbit estatal (tant les públiques, ja que RTVE no presta una atenció excessiva a cap d'aquests dos vectors, com les privades, que directament ignoren l'existència d'altres llengües i amb prou feines fan desconexions) i són fallits en les d'àmbit autonòmic i local (que excepte en territoris com Catalunya, que en aquest sentit és una clara excepció, no han donat lloc a un entorn competitiu professional, estable i amb aspiracions de qualitat). Des d'una perspectiva constitucional, sobretot tenint en compte el mandat de l'apartat 3 de l'article 20 de la CE, que exigeix als mitjans públics atendre la realitat social plural i la diversitat lingüística del país, sembla evident que el compliment de missions de servei públic, almenys en aquest vessant, està molt més garantit gràcies a la tasca de les televisions públiques d'àmbit autonòmic. La qual cosa, indirectament, les situa també en millors condicions per complir amb la manera com el Dret de la Unió entén les condicions que s'han de complir per poder rebre fons públics (Boix Palop 2013:171-175).

Tots dos elements no poden ser obviats a l'hora d'analitzar la situació sobre com queda la garantia de certes missions de servei públic i orientacions constitucionals, essencialment les referides al dret a rebre informació plural i a la translació als mitjans públics de la pluralitat social i lingüística del país, amb-

dues amb base constitucional, després del tancament del Radiotelevisió Valenciana (RTVV). Perquè del que s'ha exposat fins ara es pot deduir la importància d'un servei públic autonòmic de qualitat, la seva conveniència (almenys, segons el parer de qui escriu això) quan no hi hagi un mercat audiovisual privat de proximitat prou dinàmic que permeti canalitzar les necessitats d'informació més propera i d'entreteniment que s'incardini en la realitat social del país, així com mentre no existeixin alternatives privades amb una qualitat i una ambició mínimes en llengües com el valencià. Però, deduir que hi hagi raons per defensar aquesta conveniència és molt diferent a afirmar-ne la necessitat jurídica a partir d'una entesa constitucional.

3. Hi ha un contingut mínim d'informació de proximitat al qual els ciutadans puguin tenir dret?

Tot i creient convenient, en la situació actual del nostre ecosistema de mitjans de comunicació privats, la pervivència de mitjans públics que garanteixin la comunicació de proximitat i en llengües minoritàries, l'entesa constitucional de l'apartat 3 de l'article 20 de la CE en un sentit clàssic no considera com a necessària jurídicament l'existència d'aquests mitjans. Els mandats que conté aquest precepte serien, simplement, obligacions que haurien de complir els mitjans públics (estatsals o autonòmics) en cas d'existir, però en cap cas determinarien la necessitat jurídica d'aquests mitjans. El Tribunal Constitucional mai no ho ha afirmat d'una altra manera, ni el Dret de la Unió Europea s'ha interpretat en aquest sentit. El Dret derivat, com és el cas de la LGCA o els textos dels diferents estatuts d'autonomia, mai no ha pretès condicionar el legislador democràtic, a qui s'ha deixat un àmbit de llibertat per determinar, segons el seu millor criteri (o, almenys, segons el seu criteri més representatiu) si era efectivament convenient establir un servei d'aquestes característiques o no. És el cas també, per exemple, de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana.¹⁷ No obstant això, la situació derivada del tancament de RTVV permet aventurar algunes raons que, potser, modulin, encara que de moment només tangencialment, aquesta entesa. Això fa particularment interessant la qüestió, ja que pot apuntar cap a una densificació incipient de les obligacions constitucionals esmentades, que potser en el futur s'entenguin de manera més exigent i com a contenidores d'obligacions concretes que vinculin molt més, almenys en alguns casos, el legislador democràtic.

3.1 La idea de la (matisada) irreversibilitat de certs drets a la Constitució

De vegades no és el mateix no crear una institució o protegir un dret que deixar de fer-ho o fer-la desaparèixer *un cop ja havien estat creats, garantits o consolidats*. El Dret actua sobre una realitat subjacent que altera els mandats jurídics, el seu sentit, la seva significació i la seva amplitud. Per aquesta raó, per exemple, hi ha qui ha estudiat —i molt bé— les condicions jurí-

diques que determinen, en el nostre ordenament jurídic i a partir de la nostra Constitució, una certa —però limitada— “irreversibilitat dels drets socials” (Ponce Solé 2013), particularment important en un context de crisi econòmica i de restriccions de drets com el que estem vivint a Espanya els darrers anys. Convé no perdre de vista que en els casos en què el Dret considera que certs nivells ja adquirits del gaudiment de serveis, per exemple a títol individual, poden limitar enormement el marge d'actuació dels poders públics. Aquesta idea és a l'essència mateixa de frens a la lliure configuració per part del legislador de la realitat, com ara la interdicció en determinats casos de la retroactivitat (Azpitarte 2008) o la protecció, com a derivada particularment potent de la seguretat jurídica, de la tutela de la confiança legítima per tal d'emparar certes situacions consolidades pels ciutadans (per a una crítica d'algunes de les seves derivades, García de Enterría 2002). No obstant això, en el nostre cas parlem, d'alguna manera, de drets de prestacions (doncs això, i no cap altra cosa, és un servei públic) que és més complicat que s'hi pugui argumentar que el legislador no pugui modular. D'aquí la seva proximitat als casos analitzats per Ponce Solé (2013), a partir dels quals s'ha començat a construir una teoria sobre la possible resistència dels drets socials (també drets que comportin obligacions prestacionals per part de les administracions públiques en favor dels ciutadans), amb precedents en controls de constitucionalitat més exigents en països com ara Alemanya, Portugal o Itàlia, però, sobretot, amb una gran atenció, com la que presta Ponce Solé, a la qualitat de l'*iter* decisonal. En efecte, segons el seu parer, una de les barreres més importants que el Dret públic modern imposaria en aquests casos, a l'efecte de determinar quines prestacions han passat a ser el nucli inescindible de la visió que tenim de l'Estat social i prestacional, és l'observança exquisida d'un procediment adequat, col·laboratiu, participatiu, com a mecanismes de legitimació de les possibles decisions cridades a limitar o restringir drets. Només mitjançant un procediment deliberatiu real i veritablement inclusiu serien constitucionalment possibles les restriccions, doncs. Com és evident, aquest tipus d'exigències topen frontalment amb el tipus i la qualitat dels procediments, relatats succintament més amunt, que van ser emprats tant pel govern autonòmic valencià com pel parlament autonòmic per decidir la liquidació del servei públic de televisió autonòmica.

Resulta interessant i destacable, de fet, que el recurs d'inconstitucionalitat presentat contra la Llei de tancament de RTVV per una sèrie de diputats del PSOE parteixi de la base, encara que no de manera explícita, que l'apartat 1 de l'article 20 de la CE s'ha vist alterat en els seus perfils, tot ampliant-los, pel fet que durant anys hi hagi hagut televisions de proximitat i en llengua pròpia, essencialment les diferents televisions autonòmiques a les quals ja ens hem referit. Així, quan plategen la inconstitucionalitat de la Llei 4/2013, d'eliminació del servei públic de televisió autonòmica, argumenten que els drets a rebre informació plural i veraç del públic i de la ciutadania s'han vist conformats, després d'anys de poder gaudir d'aquest tipus de servei, a una cosmovisió determinada conseqüència de la pràctica, de ma-

nera que, en l'actualitat, podríem considerar que la garantia d'informació plural i veraç que la Constitució salvaguarda obligaria, a partir de cert moment, a un mínim prestacional actiu. Així, segons el parer dels recurrents, es pot argumentar que la ciutadania s'ha acostumat a tenir un cert tipus d'informació, fins al punt que la societat en la qual vivim, actualment, necessita aquesta visió de pluralitat per a una construcció correcta de l'espai públic en una societat democràtica. En resum, que un cop assolit un cert estàndard mínim d'informació, no es pot perdre i seria obligació dels poders públics garantir-lo en cas que el mercat no ho fes. Encara que el recurs no connecta aquest fet amb el buidatge que en fa per procediments d'urgència i dejunis de debat, és evident que apunta en la mateixa direcció que s'ha assenyalat.

No és aquest, com ja s'ha dit, un argument jurídicament sòlid en termes clàssics, però és cert que, igual que passa amb el desenvolupament dels drets socials, una lectura exigent de la Constitució obliga a entendre-la "engreixada" proteïcament amb la pràctica a fi d'establir barreres contra retrocessos que, si es donessin, posarien en risc una visió de l'Estat social i democràtic de dret adaptada als temps actuals. Temps que no poden obviar les pràctiques i les experiències dels darrers anys. I temps, sobretot, on el valor de l'ús del procediment adequat en Dret és cada dia més en el centre de les preocupacions dels juristes. De manera que, per estrany que sigui a la nostra tradició jurídica aquesta manera de raonar, no hauríem de descartar aquest element, sobretot si el posem en relació amb altres consideracions.

3.2 La concreció de certs mandats constitucionals genèrics a partir del Dret europeu i de la pràctica consolidada

Si l'al·legació que l'apartat 1 de l'article 20 de la CE s'ha vist completat en els seus perfils constitucionals per una pràctica social i econòmica, mediàtica i comunicològica determinada, desenvolupada en els darrers anys, pot semblar jurídicament complicada de construir, la pretensió que l'apartat 3 de l'article 20 de la CE, més enllà de permetre predicar un incompliment clar dels mitjans públics espanyols d'àmbit estatal per la seva desatenció manifesta a les llengües oficials altres que el castellà i a la informació de proximitat es pugui interpretar en el sentit de contenir una obligació de creació de mitjans regionals que garanteixin aquest tipus de continguts sí que es pot construir, al meu entendre, d'una manera jurídica més canònica, almenys, respecte de la necessitat de disposar de mitjans públics en llengües minoritàries quan no hi hagi un mercat dinàmic alternatiu.

En aquest sentit, les obligacions assumides pel Regne d'Espanya en subscriure i ratificar la Carta europea de llengües regionals o minoritàries,¹⁸ feta a Estrasburg el 5 de novembre de 1992, són un exemple clar de com un text jurídic que, per la via de la interpretació dels drets fonamentals, tenint en compte els instruments internacionals subscrits per Espanya, pot acabar obligant l'Estat i les nostres administracions públiques a molt més (a causa de la interposició d'aquest dret fonamental, inter-

pretat expansivament) del que el mateix text europeu obliga.¹⁹ En el cas que ens ocupa, si bé amb aquest grau de coactivitat limitat al qual ja ens hem referit, és clar que per a la Carta una televisió pública en llengua pròpia és un element essencial d'entre les possibles mesures del ventall que s'entén com a necessari que un Estat ha de proveir.²⁰ No sembla aventurat, doncs, integrar en aquestes idees les referències de l'apartat 3 de l'article 20 de la CE per concloure, en combinació amb el fet que aquestes emissions públiques hagin estat una constant durant anys i la constatació que continua sense existir un mercat privat ressenyable, que les tasques de promoció pública han d'incloure (no només és que puguin, és que, jurídicament, hi estan obligats), almenys, algunes mesures de promoció d'un audiovisual propi en la llengua minoritària. No és tant, doncs, que la Carta europea obligui Espanya a fer-ho (cosa que no fa), sinó que, en combinació amb l'apartat 3 de l'article 20 de la CE, se'n pot extreure aquesta obligació, almenys, quan no hi hagi una normalització de l'ús de la llengua en el sector audiovisual privat i no s'estableixin vies o canals alternatius de promoció de l'ocupació de la llengua en qüestió (el valencià, en el cas que ens ocupa) en els mitjans de comunicació privats. Una cosa que, convé posar-ho de manifest, no s'ha fet en el cas de la Comunitat Valenciana, ja que la Llei 3/2014 es limita a liquidar les emissions públiques en la llengua pròpia, però no estableix cap mesura de promoció o d'ajuda, malgrat la absència manifesta de presència en el panorama comunicatiu valencià. Per això, la combinació de tots aquests factors sí que permetria dotar l'apartat 3 de l'article 20 de la CE en aquest punt, mitjançant l'apartat 2 de l'article 10 de la CE i, fent una interpretació ambiciosa a partir de les directrius que conté la Carta europea de la densitat suficient com per predicar un incompliment constitucional.

3.3 Altres qüestions jurídiques suscitées amb el tancament

A l'últim, no convé deixar de ressenyar que el tancament de RTVV, i la manera com s'ha dut a terme, obre també altres interrogants jurídics d'interès que, de ben segur, obligaran a reflexions ulteriors en el futur que ens ajudaran a entendre millor el nostre marc constitucional. És el cas, molt especialment, de la qüestió discutida sobre la possibilitat que el legislador (ja sigui estatal, ja sigui autonòmic) aprovi lleis que deixin sense efecte decisions judicials prèvies que han anul·lat una determinada actuació administrativa (en aquest cas, l'ERO que s'havia aprovat amb la pretensió de fer viable RTVV). Es tracta del problema del que s'acostuma a denominar "convalidacions legislatives", per molt que en aquest cas es presenti amb uns perfils diferents en part, perquè, d'una banda, la llei posterior no pretén deixar sense efectes la sentència, sinó, en realitat, assumir-la i a continuació, com entén incompatible prestar el servei públic en els termes en què obliga a fer-ho la decisió judicial, optar, senzillament, per deixar de prestar-lo (opció que la sentència no analitzava en cap moment). De manera que no sembla que puguem afirmar que aquest tipus de resposta legislativa a una

acció judicial sigui, en puritat, una convalidació legislativa de les que hem estudiat amb molt de detall en un altre lloc (Boix Palop 2004 i 2005). No obstant això, no és descartable que un ordenament especialment tuitiu envers els treballadors com és el laboral pugui tenir en compte aquesta qüestió d'una manera o d'una altra en les seves anàlisis dels nous acomiadaments que han de produir com a conseqüència del tancament definitiu de RTVV. Aquest no és, en tot cas, un assumpte que sigui del nostre interès en aquest treball ni del qual siguem experts.

Ara bé, convé no perdre de vista que hi pot haver alguna repercussió de Dret públic també en aquest sentit que afectaria les possibilitats que el legislador democràtic té d'actuar d'aquesta manera en casos semblants al que estem analitzant. Així, en sentències recents, el nostre Tribunal Constitucional (per exemple, a la STC 129/2013, comentada a Díaz Lema 2013) ha anat evolucionant la seva doctrina en matèria de convalidacions legislatives que versen sobre decisions del legislador i ha avaluat consideracions genèriques d'interès públic cap a una jurisprudència que entra de ple a valorar la possibilitat d'emprar lleis singulars o no en segons quins casos i, sobretot, que tendeix a una anàlisi d'arbitrarietat d'aquestes lleis com a factor últim per acceptar-les o no (en aquest sentit, vegeu el treball de Santamaría Arinas 2014, molt complet, sobre les possibilitats que obre aquesta jurisprudència, així com la posterior STC 203/2013).²¹ Per a tot això té molt en compte si les raons de certes decisions són les correctes o, per contra, apareixen "desviades" (una mica a la manera de la clàssica "desviació de poder" administrativa, però en aquest cas aplicada al legislador i, per això, lògicament, traslladada amb molta més prudència). En aquest marc analític, una llei singular com la que propicia el tancament de RTVV, precipitada, tramitada gairebé sense debat, amb l'objectiu explícit de "fer callar" uns treballadors que sobtadament havien començat a fer una programació i uns informatius crítics amb el poder, pot perfectament ser conceptuada com una llei, almenys, sospitosa i que seria, per això, digne de merèixer un escrutini més exigent. En combinació amb els factors ja comentats, de fet, aquesta suspicàcia s'incrementa.

4. Sobre la necessitat d'un servei públic televisiu de proximitat i en llengua pròpia

El tancament de RTVV ha generat un impacte important en el nostre sector audiovisual per moltes raons, però no és menor el fet que ens obliga a reavaluar fins a quin punt l'existència efectiva de raons de pes en suport de l'existència d'un servei públic televisiu de proximitat i en llengua pròpia va més enllà d'una discussió política. És a dir, si podem considerar que la seva existència pugui ser constitucional i jurídicament garantida, almenys en certs casos extrems. El sol fet que l'afirmació sigui possible ens situa en un entorn diferent al que estem acostumats a analitzar a Espanya, un país en el qual les decisions d'oportunitat del legislador (i dels governs) estan començant a ser més controlades (i jurídicament emmarcades) gràcies a

regles més exigents i a una entesa més estreta del que són els postulats de la nostra Constitució.

Hem arribat fins a aquest punt en matèria televisiva i, en concret, pel que fa a la protecció del servei públic de proximitat i en llengua pròpia? Al meu parer, i malgrat l'existència d'arguments que es poden declinar en termes jurídics, com hem vist, i com assenyala el fet que hi hagi en aquests moments sengles recursos de constitucionalitat plantejats contra el Decret llei 5/2013 i contra la Llei 4/2013, resulta complicat encara poder afirmar que l'apartat 3 de l'article 20 de la CE (i més encara d'acord únicament amb l'apartat 1 de l'article 20 de la CE) contingui aquest tipus de garanties que obligarien el legislador, limitant la seva llibertat, a establir un servei televisiu de caràcter públic. No obstant això, almenys en els casos en què estigui en joc la protecció de les llengües minoritàries, sobretot si s'ha normalitzat aquesta situació (però sense que hi hagi un mercat privat consolidat encara), caldria considerar amb molta atenció aquesta possibilitat en aquells casos en què en sigui manifesta la desprotecció i la inexistència efectiva en el panorama audiovisual. Sobretot si, com és el cas del que ha passat a la Comunitat Valenciana amb la liquidació de RTVV, la desaparició del model de servei públic no va acompanyada, alhora, de l'establiment d'algun tipus de mesura alternativa de suport o de foment a aquest servei que pugui permetre entendre complets els objectius que es dedueixen de l'apartat 3 de l'article 20 de la CE, en combinació amb les orientacions sobre protecció i foment de llengües minoritàries exigides pels instruments internacionals subscrits per Espanya. Es tracta d'un supòsit extrem, però que, atesa la manera com el govern valencià (i les lleis aprovades a instàncies de l'executiu per les Corts Valencianes) ha gestionat el tancament, així com la manca de mesures de suport al valencià en els mitjans audiovisuals en paral·lel a aquest fet, és perfectament possible argumentar que sí que es dona en aquest cas. Fins i tot, una possible decisió sobre control de constitucionalitat podria, a més, dur el Tribunal Constitucional a indicar al legislador quin tipus de mesures hauria (o podria) adoptar per superar aquest judici d'inconstitucionalitat, encara que aquest tipus de pronunciaments siguin totalment aliens a la nostra cultura de control de la constitucionalitat (no així a l'alemanya, per exemple). No obstant això, es tracta d'una via que val la pena considerar i que, a hores d'ara, no es pot descartar totalment. Resulta particularment interessant que una mesura com el tancament de RTVV hagi posat sobre la taula aquesta qüestió.

Notes

1. Aquest treball s'emmarca en les tasques d'investigació dutes a terme en el si del projecte de R+D+I "Pluralismo y contenidos en la nueva regulación española de los mercados audiovisuales" (DER2012-37122) finançat pel Subprograma de Proyectos de Investigación Fundamental no Orientada del Ministerio de Economía y Competitividad.
2. El tancament de RTVV ha permès una revisió molt interessant de la seva història des d'un punt de vista tant legal com de la seva evolució com a operador televisiu, a càrrec de Vidal Beltrán (2014), des de la Llei 7/1984, de la Generalitat Valenciana, de creació de l'Entitat Pública RTVV i regulació dels serveis de radiodifusió i televisió de la Generalitat Valenciana i l'inici d'emissions regulars 5 anys després (el 9 d'octubre, festivitat de la Comunitat Valenciana, de 1989) a les lleis 3/2012, de la Generalitat, d'Estatut de Radiotelevisió Valenciana, que havia d'haver marcat una nova etapa en la prestació del servei públic finalment truncada amb el tancament, la Llei 4/2013, de la Generalitat, de supressió de la prestació dels serveis de radiodifusió i televisió d'àmbit autonòmic, de titularitat de la Generalitat, així com de dissolució i liquidació de Radiotelevisió Valenciana.
Sobre les característiques del servei públic de prestació televisiva que s'havia consolidat durant aquests anys, des d'un punt de vista jurídic, a la Comunitat Valenciana, vegeu Boix Palop (2010). Per a una visió de la incidència de la televisió pública en el mercat audiovisual valencià més enllà del marc normatiu en el qual desenvolupava la seva actuació, vegeu Peris, Izquierdo i Lara (2010).
3. Les emissions de la primera cadena de la ràdio pública valenciana havien estat tallades a la matinada d'aquest mateix 29 de novembre de 2013, interrompent abruptament l'emissió de *La Taula Esportiva*, un programa esportiu que era l'espai de més audiència de la ràdio autonòmica. El procés de tall de les emissions dels diferents canals, desorganitzat i improvisat aparentment, es va complicar a partir d'aquest moment, ja que aquest fet va servir d'avís als treballadors respecte de les intencions de la nova direcció de Radiotelevisió Valenciana, nomenada recentment. Després d'una matinada accidentada, amb els treballadors prosseguint una emissió improvisada i negant-se a tallar les emissions, les instruccions dels nous executius de la cadena, avalades per una resolució judicial dictada aquell mateix matí per un jutjat de Paterna, es van complir a poc a poc. A mig matí es talla l'emissió per internet i, finalment, en una imatge icònica pel fet de retransmetre en directe tot el procés, l'emissió "passa a negre", com s'ha dit, a les 12.19 hores. No obstant això, la segona cadena de ràdio autonòmica (que, segons sembla, havia estat "oblidada" en el primer tall d'emissions realitzat, que justament era respecte de la ràdio) encara es va mantenir en l'aire unes hores més, amb una programació especial, de comiat, a càrrec dels treballadors de la ràdio autonòmica que, fet i fet, i de forma voluntària, van tancar definitivament les emissions de la radiotelevisió pública valenciana a mitja tarda d'aquell 29 de novembre de 2013. Un relat molt més detallat del procés de tancament, també en els seus vessants d'"esperpent" i fins i tot de *"reality-xou"*, a Vidal Beltrán (2014). Així mateix, en el llibre col·lectiu editat per Flor i Climent (2013) s'hi apleguen molts treballs, no pas jurídics, sinó periodístics i d'opinió essencialment, de molt d'interès en prou casos per entendre el procés d'agonia del model de servei públic de RTVV i els passos previs al tancament (essencialment l'ERO i el nou model plantejat, que és l'avantsala de la sentència que acaba provocant la decisió del govern autonòmic de tancar la televisió).
4. Referint-nos a dades del 2011, abans que s'iniciés el procés de redimensionament de molts dels ens autonòmics, i per això més representatius de tot el període anterior, RTVV va remenar un pressupost de 183 milions d'euros, el quart pressupost més elevat de les diferents televisions públiques espanyoles després del de la Corporación Radiotelevisión Española (RTVE), de 1.200 milions d'euros; del de Televisió de Catalunya (TVC), 321 milions d'euros; i del de Radio y Televisión de Andalucía (RTVA), de 232 milions d'euros. Aquestes xifres es traslladen també al nombre de treballadors, superior a 1.600, situant també RTVV en quart lloc entre les televisions públiques (i tercer entre les televisions públiques autonòmiques).
5. La nova llei de RTVV s'aprova quan ja ha estat modificada la norma estatal bàsica, la Llei 7/2010, general de la comunicació audiovisual, per mitjà de la Llei 6/2012, que dona més possibilitats (o, més aviat, les fa explícites legalment) a les comunitats autònomes a l'hora de regular els seus models de televisió pública, amb un apartat 2 de l'article 40 de la LGCA que clarament permet l'existència de diverses possibilitats de gestió, a diferència del que era comú en el restrictiu model anterior. En relació amb això, Lozano Cutanda (2012) es refereix a les possibilitats de nous models de gestió que suposa la norma, així com a la possibilitat de privatitzar, fins i tot, televisions autonòmiques que la norma obre. En aquest sentit, i sobre la utilització d'aquestes possibilitats que planteja la norma valenciana (Llei 3/2012, d'Estatut de Radiotelevisió Valenciana), cal assenyalar que el model de gestió triat (article 3), encara que amb la possibilitat expressa d'externalitzar part de la producció (apartat 2 de l'article 3 i article 24), continua sent el model clàssic de gestió directa del servei públic, per a això s'imiten aspectes del model estatal de RTVE fixat per la Llei 17/2006, de ràdio i televisió de titularitat estatal, com ara la figura del contracte programa (article 4) (Boix Palop 2013: 177-178).
6. Vidal Beltrán (2014).
7. Es tracta de la Sentència núm 2338/2013, de 4 de novembre de 2013, de la Secció Primera de la Sala Social del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana (Ponent: Maria Montes Cebrián; Roj: STSJ CV 4400/2013), en què es resolen els recursos presentats per diverses seccions sindicals de RTVV i se sol·licita la nul·litat de l'ERO, que finalment és reconeguda per una plèiade de raons, fins al punt que fins i tot la Fiscalia mateixa es va sumar a la petició dels recurrents.

La sentència, que no ha estat recorreguda per la Generalitat Valenciana ni per RTVV, considera que van existir nombrosos defectes formals i procedimentals en la tramitació de tot el procés, incloent-hi la manca d'una veritable negociació entre les parts o modificacions sobrevingudes en el nombre i la selecció d'afectats, així com greus defectes estructurals de disseny del procés.

8. Es tracta del Decret llei 5/2013, estudiat recentment per Vidal Beltrán (2014) i Andrés Segovia (2014), de modificació de la Llei 3/2012 d'Estatut de RTVV. Bàsicament, per mitjà d'aquest Decret llei es pretén eliminar una (suposada) impossibilitat de funcionament amb només quatre consellers, que se solucionaria amb aquesta potestat excepcional de l'executiu autonòmic de nomenar-ne. Es va aprovar emprant la fórmula del decret llei autonòmic (recurs normatiu que, per exemple, he criticat per a aquest àmbit en altres ocasions, vegeu Boix Palop 2012) i més en un procés ple de petites irregularitats formals (que no han estat aclarides del tot) en la convocatòria i en la presa de decisions efectiva per part del Consell de la Generalitat Valenciana, cosa que es va traduir en una successió de publicacions d'edicions del *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana* d'aquest dia certament anòmala i que vaig comentar al seu dia a <http://www.lapaginadefinitiva.com/aboix/?p=940>. Aquest Decret llei ha estat recorregut davant el Tribunal Constitucional per un nombre suficient de diputats del Grup Socialista al Congrés, bàsicament qüestionant l'existència d'una urgència efectiva que justificqués un recurs d'aquest tipus de norma, que encara no s'ha pronunciat pel que fa al cas de forma definitiva.
9. Aquests nomenaments han estat recorreguts administrativament, sense que els tribunals s'hi hagin pronunciat definitivament a data d'escriure aquest article, ja que entenen que els recurrents que no complien ni amb els requisits de capacitat professional (experiència en el sector audiovisual o en gestió empresarial) que l'apartat 2 de l'article 12 de la Llei 3/2012 exigia als membres del Consell d'Administració de RTVV designats per les Corts i que, atès que no era un precepte modificat pel Decret llei 5/2013, cal entendre que subsistien com a exigència, cosa que permet, sens dubte, una revisió jurisdiccional (per molt que pugui entendre que deferent) respecte del compliment d'aquests requisits per part dels nomenats. Així mateix, és qüestionable, atès que tots els nomenats van ser homes, que els nomenaments compleixin amb l'exigència de paritat en les designacions administratives exigida per l'article 16 de la Llei orgànica 3/2007 per a la igualtat efectiva de dones i homes. Si bé és discutit que aquest precepte es pugui entendre que s'ha d'aplicar als nomenaments quan els fa, com és la regla ordinària, un òrgan parlamentari, el fet que el Decret llei 5/2013 permeti excepcionalment que aquesta funció sigui assumida per l'executiu s'hauria d'interpretar en el sentit de considerar que, en aquests casos, sí que s'han de complir amb aquest tipus de limitacions en la llibertat de triar que s'aplica a tot nomenament administratiu pel caràcter bàsic d'aquest precepte.

10. Una convalidació, en rigor, innecessària, ja que els nomenaments executius que habilita la modificació legal introduïda pel Decret llei 5/2013 no requereixen una confirmació parlamentària posterior, però es va afegir amb la clara intenció de blindar-los, gràcies a la interposició de l'actuació de les Corts, davant una possible revisió judicial a compte dels defectes, aparentment bastant obvis en almenys alguns casos, referits a la nota anterior.
11. Atesa la concisió de la norma pot tenir sentit transcriure-la. En només tres articles, dues disposicions addicionals i una de derogatòria (de la Llei 3/2012), la norma suprimeix la prestació del servei públic de ràdio i televisió, que des d'aquest moment deixa de ser legalment una prestació que obligui la Generalitat Valenciana. A més, la norma decreta l'extinció de la societat prestatària i faculta el Consell a desenvolupar les mesures per dur-la a terme, i determina també l'extinció dels contractes laborals, dins del marc legal vigent en l'Estatut dels treballadors:

Article 1. Objecte. *Aquesta llei té com a objecte suprimir la prestació dels serveis de radiodifusió i televisió d'àmbit autonòmic de titularitat de la Generalitat i, en conseqüència, autoritzar al Consell l'extinció, la dissolució i la liquidació de l'empresa pública Radiotelevisió Valenciana, SAU, que gestiona aquests serveis.*

Article 2. Supressió de la prestació dels serveis de radiodifusió i televisió. 1. *Se suprimeix la prestació del servei públic de ràdio i televisió d'àmbit autonòmic prestat per qualsevol mitjà o canal de difusió, per la Generalitat, a l'empara del que hi ha establert en l'article 56 de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana.*

2. *Se suprimeix la prestació de qualsevol altre servei d'interès general que en matèria de ràdio i televisió presta la Generalitat en virtut de les seues competències estatutàries.*

Article 3. Dissolució, extinció i liquidació de Radiotelevisió Valenciana, SAU. *S'autoritza el Consell perquè, constituït en Junta General d'Accionistes, dissolga i extingisca l'empresa Radiotelevisió Valenciana, SAU.*

En l'acord de dissolució es nomenarà una comissió de liquidació composta per tres membres que duran a terme les actuacions legalment i estatutàriament establertes.

Diposició addicional primera. 1. *Com a conseqüència de la supressió de la prestació dels serveis de ràdio i televisió acordada en l'article 2 d'aquesta llei, i el corresponent cessament de les emissions en ambdós mitjans, es produirà l'extinció dels contractes de treball que afecten la totalitat de la plantilla de l'empresa Radiotelevisió Valenciana, SAU, en els termes i seguint el procediment establert en l'article 51 i la disposició addicional vintena del Text refós de l'Estatut dels treballadors, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/1995, de 24 de març, i la resta de normativa vigent que la desenvolupa.*

2. *Radiotelevisió Valenciana, SAU, assumirà les conseqüències econòmiques resultants del procés de dissolució i liquidació que s'efectue d'acord amb el que hi ha disposat en*

l'article 2 d'aquesta llei, amb càrrec a la consignació presupostària que es preveu a la Llei de pressuposts de la Generalitat per a l'exercici 2014.

3. La Generalitat respondrà, si escau, de les conseqüències econòmiques derivades de la Sentència 2.338/13, de 4 de novembre, dictada per la Sala Social del TSJCV en el procediment 17/2012, a què estiguen obligats l'ens RTVV i les societats filials que en depenen, quan aquestes conseqüències econòmiques siguen líquides, vençudes i exigibles.

Disposició addicional segona. *Es faculta el Consell, constituït en Junta General d'Accionistes, per a cessar els membres del Consell d'Administració de Radiotelevisió Valenciana, SAU.*

12. El recurs d'inconstitucionalitat és disponible al web del Grup Parlamentari Socialista al Congrés dels Diputats a 15 març 2014 a l'adreça:
<http://www.socialistasdelcongreso.es/opencms/export/sites/default/gps/resources/Prensa/Documentos/Recurso_Inconstitucionalidad_LEY_4_2013_RTVV_24-02-14.pdf>
13. Tot i que aquest treball es desenvolupa a partir dels problemes jurídics que emmarquen el tancament de RTVV, que és una televisió autonòmica, no és aventurat sostenir que exactament les mateixes raons i els mateixos arguments jurídics que han de ser emprats per enquadrar en el Dret aquest problema són traslladables, per exemple, a les televisions locals. Per això, a l'hora d'analitzar la qüestió des d'un punt de vista més general, parlarem de vegades de l'encaix jurídic del servei públic televisiu de proximitat, entenent com a tal el que inclou tant les televisions autonòmiques com les locals (que són, més aviat, com és sabut, comarcals, almenys en el model vigent a Espanya).
14. Sobre el sistema que estableix la Llei 8/2009, de finançament de la Corporació de Ràdio i Televisió Espanyola, i la seva adaptació a les exigències del Dret comunitari, Medina González 2013: 127-140.
15. La Sentència de 6 d'octubre de 2013 del Tribunal General de la Unió Europea, en el cas T275/11, que resol el recurs presentat per la televisió privada francesa TF1 contra un sistema de finançament molt semblant a l'espanyol, ha conclòs amb l'afirmació de la validesa del mecanisme de finançament a llarg termini de France Télévisions, que el tribunal entén com un ajut estatal compatible amb el mercat interior i que no distorsiona la competència. Ateses les similituds entre aquest sistema de finançament de la televisió pública francesa i el de la Llei 8/2009, el recurs presentat contra aquesta norma ha estat tancat.
16. En general, la relació d'obligacions específiques de servei públic que suposadament diferenciaria la programació de la televisió pública respecte de les seves alternatives privades, que conté l'article 9 de la Llei 8/2009, presenta molt poques diferències qualitatives respecte del que és, a la pràctica, la realitat de les emissions privades, quan no es limita a assenyalar diferents llindars quantitativs en algunes matèries i poc més. Per a una anàlisi més detallada d'aquesta qüestió, Boix Palop 2013:169-172.
17. Així, l'apartat 2 de l'article 56 de l'EACV, que estableix que "En els termes establits en l'apartat anterior d'este article, la Generalitat podrà regular, crear i mantindre televisió, ràdio i la resta de mitjans de comunicació social, de caràcter públic, per al compliment dels seus fins". Com es pot veure, de la literalitat d'aquest article n'és realment complex argumentar una obligatorietat de la prestació directa del servei, ja que queda clar que el que fa el precepte és habilitar l'Administració valenciana a fer-ho, si ho creu convenient. La Llei 4/2013, com ja hem exposat, justament el que fa, tot invocant el precepte, és establir la consideració del legislador valencià que no cal fer ús d'aquesta facultat.
18. La publicació al BOE de 15 setembre 2001 en confirma la inclusió definitiva en l'ordenament jurídic espanyol.
19. L'article 2 de la norma no obliga al compliment de totes i cadascuna de les obligacions que relaciona tot seguit, sinó que permet als estats complir-ne només algunes.
20. Resulta particularment rellevant, en aquest sentit, l'article 11, referit a les obligacions possibles que s'entén que han de proveir els estats signants en matèria de mitjans de comunicació i que, com es pot veure, estableix que les autoritats han d'actuar proactivament, ja sigui creant mitjans de comunicació públics, ja sigui donant suport a la creació de mitjans privats, que serveixin com a agents de normalització i promoció de l'ús d'aquestes llengües:
Art. 11.1. Les parts es comprometen, per als parlants de llengües regionals o minoritàries, en els territoris on aquestes llengües són usades, segons la situació de cada llengua, en la mesura que les autoritats públiques tenen, de manera directa o indirecta, una competència, unes atribucions o un paper en aquest àmbit, respectant els principis d'independència i d'autonomia dels mitjans:
a) en la mesura que la ràdio i la televisió tinguin una missió de servei públic:
I. a garantir la creació d'almenys, una emissora de ràdio i una cadena de televisió en les llengües regionals o minoritàries; o
II. a fomentar i/o facilitar la creació d'almenys una emissora de ràdio i una cadena de televisió en les llengües regionals o minoritàries; o
III) a adoptar les disposicions adequades per tal que els difusors programin emissions en les llengües regionals o minoritàries;
b) I. a fomentar i/o facilitar la creació d'almenys una emissora de ràdio en les llengües regionals o minoritàries; o
II. a fomentar i/o facilitar l'emissió de programes de ràdio en les llengües regionals o minoritàries, de manera regular;
c) I. a fomentar i/o facilitar la creació d'almenys una cadena de televisió en les llengües regionals o minoritàries; o
II. a fomentar i/o facilitar l'emissió de programes de televisió en les llengües regionals o minoritàries, de manera regular;
d) a fomentar i/o facilitar la producció i la difusió d'obres àudio i audiovisuals en les llengües regionals o minoritàries;
e) I. a fomentar i/o facilitar la creació i/o el manteniment d'almenys un mitjà de premsa en les llengües regionals o

minoritàries; o

II. a fomentar i/o facilitar la publicació d'articles de premsa en les llengües regionals o minoritàries, de manera regular;

f) I. a cobrir els costos suplementaris dels mitjans de comunicació que usin llengües regionals o minoritàries, en els casos en què la llei preveu una assistència financera, en general, per als mitjans de comunicació; o

II. a estendre les mesures existents d'assistència financera a les produccions audiovisuals en llengües regionals o minoritàries. [...]

21. Sobre les SSTC 129/2013 i 2013/20013 he tingut ocasió de pronunciar-me al meu bloc <(http://www.lapaginadefinitiva.com/aboix/?p=982)>. Al meu parer, el Tribunal Constitucional planteja solucions, cas a cas, tot anul·lant sengles lleis singulars, sense preocupar-se excessivament de construir una teoria general que permeti identificar els supòsits en què aquestes normes són possibles i aquells en què no. A partir de la meua feina sobre les convalidacions legislatives, on es tracta aquest problema (Boix Palop 2004), entenc que el Tribunal Constitucional, en el fons, està anul·lant aquestes normes perquè entén que és un exercici desviat, per arbitrari, de les competències del legislador, ja que no hi hauria necessitat d'establir normes singulars i excepcionals atesa la inexistència d'una necessitat lògica imperiosa. És interessant considerar que, si s'accepta aquesta tesi, és a dir, no tant que les lleis singulars *per se* siguin inconstitucionals, sinó que ho són quan són arbitràries, la clau del judici sobre aquestes lleis es desplaça a la concurrència d'una sèrie de factors que permetin predicar o no l'arbitrarietat d'aquestes normes per emprar potestats, en aquest cas la legislativa, de manera desviada. En aquest sentit, en el cas de RTVV, la voluntat manifesta de deixar sense efecte una sentència judicial que estimava les pretensions dels treballadors i l'exhibició prèvia d'aquesta possibilitat com a amenaça als treballadors mateixos perquè no fessin valer els seus drets, pot suposar un indicatiu molt qualificat d'ús desviat i arbitrari de la potestat legislativa.

Referències

- ANDRÉS SEGOVIA, B. "Problemas planteados por el cierre de RTVV y el Decreto-ley 5/2013 del gobierno valenciano". A: BOIX PALOP, A.; VIDAL BELTRÁN, J.M. (eds.). *Medios de comunicación, libertades y derechos en tiempos de crisis*. Cizur Menor [Navarra]: Aranzadi, 2014 (en premsa).
- AZPITARTE, M. *Cambiar el pasado*. Madrid: Tecnos, 2008.
- BOIX PALOP, A. *Las convalidaciones legislativas de actos y disposiciones administrativas ilegales*. Madrid: Iustel, 2004.
- BOIX PALOP, A. "Las leyes de convalidación en el ordenamiento constitucional". *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 73, 2005.
- BOIX PALOP, A. "El marco jurídico del mercado audiovisual valenciano en tiempos de transformación". A: LÓPEZ GARCÍA, G. (ed.). *El ecosistema comunicativo valenciano: características y tendencias de la primera década del siglo XXI*. València: Tirant lo Blanch, 2010.
- BOIX PALOP, A. "La inconstitucionalidad del Decreto-ley autonómico". *Asamblea, revista parlamentaria de la Comunidad de Madrid*, desembre de 2012, pàg. 120-148.
- BOIX PALOP, A. "Crisis y transformación del modelo de televisión autonómica en España en el contexto europeo". *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 24, 2013, pàg. 149-181.
- DÍAZ LEMA, J. M. "El fin del privilegio de la ley singular". *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 39, octubre 2013, pàg. 62-73.
- FLORES, B.; CLIMENT, V. (ed.). *Adéu RTVV*. València: Universitat de València, 2013.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. "El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado Legislador". *Revista de Administración Pública*, núm. 159, 2002, pàg. 173-206.
- LINDE PANIAGUA, E. "Las mutaciones del régimen jurídico de la televisión pública estatal y su incompatibilidad con el Derecho de la Unión Europea". *Revista de derecho de la Unión Europea*, núm.24, 2013, pàg. 183-199.
- LÓPEZ GARCÍA, M. *La oferta de contenidos audiovisuales: servicio público, libre competencia y derecho a la información*. Madrid: Civitas-Thomson-Reuters, 2012.
- LOZANO CUTANDA, B. "Nuevos modelos de gestión y posibilidad de privatización de las televisiones autonómicas: la ley 6/2012". *Diario La Ley*, núm. 7917, 2012.
- MEDINA GONZÁLEZ, S. "La financiación de las televisiones públicas a la luz del Derecho europeo de la competencia". *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 24, 2013, pàg. 115-148.
- PERIS BLANES, A.; IZQUIERDO, J.; LARA, I. "La televisión en la Comunidad Valenciana". A: LÓPEZ GARCÍA, G. (ed.). *El ecosistema comunicativo valenciano: características y tendencias de la primera década del siglo XXI*. València: Tirant lo Blanch, 2010.
- PONCE SOLÉ, J. *El Derecho y la (ir)reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2013.

RAZQUIN LIZARRAGA, M. M. "Contratos de gestión de servicios públicos y recursos especiales en materia de contratación (presente y propuestas de reforma)". *Revista española de Derecho administrativo*, núm. 161, 2014, pàg. 37-74.

SANTAMARÍA ARINAS, R. "Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina *Boxus* por el Tribunal Constitucional español". *Revista de Administración Pública*, núm. 193, 2014, pàg. 165-195.

VIDAL BELTRÁN, J. M. "Nuevas perspectivas jurídicas derivadas del cierre de RTVV". A: BOIX PALOP, A.; VIDAL BELTRÁN, J. M. (eds.). *Medios de comunicación, libertades y derechos en tiempos de crisis*. Cizur Menor [Navarra]: Aranzadi, 2014 (en premsa).