

TELEVISIÓN: NUEVOS TIEMPOS, NUEVAS NORMAS

JOSE CARLOS LAGUNA DE PAZ
PROFESOR TITULAR DE DERECHO ADMINISTRATIVO. UNIVERSIDAD DE VALLADOLID.

Resumen

La reforma de la legislación de televisión es una necesidad inaplazable. Hay que acabar con el rompecabezas legislativo actual, que comporta una dificultad inaceptable para los operadores y deteriora la seguridad jurídica. Sobre todo, es preciso superar una normativa que considera a la televisión servicio público, cuya gestión se "concede" a unos pocos. El desarrollo tecnológico hace que las diferencias entre la prensa y la televisión sean hoy adjetivas. Desde luego, la ordenación y asignación de recursos escasos no puede seguir siendo la excusa para publicar la actividad. Es preciso afirmar la libertad de televisión, que -en todas sus modalidades- ha de estar abierta a cuantas iniciativas sean técnicamente posibles. A partir de aquí, hay que controlar estrictamente la justificación y financiación de las televisiones públicas, incluidas las autonómicas. En una palabra, los poderes públicos deben centrarse en sus auténticas funciones, que no son ofrecer información y entretenimiento. Su papel está en asegurar la mayor competencia posible, evitar intolerables concentraciones multimedia y asegurar la protección de determinados bienes jurídicos.

Abstract

Updating TV legislation cannot be delayed any more. It must be overcome the actually normative puzzle, not compatible with a consistency application of laws. Broadcasting cannot be considered as a public service, which the State just can grant to a few operators following discretionary beauty contests. Thanks to technological development, there is no substantial difference today between broadcasting and the press. Freedom of broadcasting must be recognised with no other but technical restrictions. State role is not offering a mix of entertainment and information. Its duty is much more to rule scarce resources, to foster so much competition as possible, to fight against unduly multimedia concentration and against anticompetitive behaviour and to safeguard certain values involved in the activity, specially protecting minors.

LA NORMATIVA DEBE ADAPTARSE A LAS NUEVAS EXIGENCIAS DEL MEDIO

1. *La televisión, un medio plural.* El progreso tecnológico, económico y social ha permitido un desarrollo extraordinario de la televisión. Hemos pasado de un medio reducido a uno o dos operadores a la situación actual, caracterizada por el pluralismo, tanto territorial (nacional, autonómico y local), como en las vías de transmisión (ondas hertzianas, satélite y cable).

Además, la digitalización -que será obligatoria para todas las televisiones en 2010, con el llamado "apagón analógico"- incrementará las posibilidades de transmisión del medio. Con ello, no sólo se conseguirá un mejor aprovechamiento del espectro radioeléctrico, sino también la convergencia tecnológica. Las infraestructuras de transporte dejan de estar vinculadas a la prestación de servicios concretos y pasan a tener carácter polivalente. Como muestra, han comenzado ya a comercializarse servicios de televisión y vídeo bajo demanda a través de la línea telefónica, e incluso, de la red eléctrica (PLC). La convergencia tecnológica, presumiblemente, conducirá también a la convergencia empresarial, que llevará a las empresas a la prestación de múltiples servicios electrónicos.

En este contexto, lo importante es que no existan severas barreras de entrada al mercado, lo que garantiza que, llegado el momento, puedan aparecer nuevos operadores que satisfagan las necesidades de los ciudadanos o consumidores.

2. *Inadecuación de la normativa vigente.* El problema es que nuestra legislación no refleja la situación actual del medio, cada vez más próximo a la prensa escrita. En gran medida, las normas responden aún al modelo tradicional de televisión, caracterizado por las restricciones tecnológicas, el servicio público y la falta de competencia.

A ello se añade que -desde los años ochenta- la legislación se ha ido formando y reformando al hilo de la sucesiva introducción de nuevas modalidades de transmisión. En la actualidad, la normativa que regula el sector es una de las que presentan mayor complejidad, dispersión e inestabilidad y, por ello, mayor inseguridad jurídica. El incumplimiento de la normativa no ha sido, además, una práctica infrecuente.

Por todo ello -desde hace años-, se reclama la aprobación de una ley audiovisual, que establezca una regulación general de la televisión. Adicionalmente, el Estado favorece la autorregulación del sector. 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 del sistema, pero no sustituir a la regulación pública.

UNA TAREA PENDIENTE: DEL SERVICIO PÚBLICO A LA LIBERTAD DE TELEVISIÓN

1. *Servicio público.* Desde sus orígenes hasta nuestros días, la televisión se ha configurado como un servicio público (estatal). Así resulta de las normas que regulan sus distintas modalidades de transmisión:

- Ley 4/1980, de 10.1, que aprueba el Estatuto de la Radio y la Televisión (ERTV);
- Ley 46/1983, de 26.12, reguladora del Tercer Canal de Televisión (LTerC);
- Ley 10/1988, de 3.5, de "Televisión Privada" (LPri);
- Ley 41/1995, de 22.12, de Televisión Local por Ondas Hertzianas (LTLoc);
- Ley 42/1995, de 22.12, de Telecomunicaciones por Cable (LTCa), derogada por la Ley 11/1998, de 24.4, General de Telecomunicaciones (LGTel), salvo en relación con el régimen básico de radio y televisión (art. 1, párrafo 2º, LGTel); y derogada definitivamente por la Ley 23/2003, General de Telecomunicaciones (LGTel), sin perjuicio de lo establecido en sus disposiciones transitorias.
- Disposición adicional 44ª de la Ley 66/1997, de 30.12, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (LMedFAS), que regula la televisión digital terrenal.

Como excepción, hay dos modalidades de televisión que han sido liberalizadas: la televisión por satélite y por cable:

- La Ley 37/1995, de 12.12, de Telecomunicaciones por Satélite –después derogada por la LGTel 1998- liberalizó la actividad.
- La LGTel 2003 despublica los servicios de difusión por cable, si bien prevé una moratoria –en principio- hasta el 31.12.2009 para el otorgamiento de nuevas autorizaciones (disposición transitoria 10ª, *in fine*).

La expresión servicio público es multívoca, por lo que puede inducir a confusión. Sin embargo, en relación con la televisión, el servicio público –indudablemente- significa la titularidad pública de la actividad, su reserva a los Poderes públicos (art. 128.2 CE) (Laguna). La llamada televisión privada consiste, pues, en la gestión indirecta del servicio público, previa concesión administrativa. En realidad, es también televisión pública (Muñoz Machado).

2. *Su admisión por el Tribunal Constitucional.* En el momento en que fue planteado el tema, el TC admitió la constitucionalidad del servicio público de televisión, bien que con una jurisprudencia cada vez más matizada:

- El derecho a difundir las ideas y opiniones, en principio, comprende también el derecho a crear los medios materiales necesarios para su difusión (STC 12/1982, de 31.3, FJ 3º).
- La intensidad de protección de los derechos primarios -directamente garantizados por el art. 20 CE-, no puede equipararse a la de los meramente instrumentales. Estos últimos, en atención a su escasez técnica y natural, pueden ser limitados por el legislador, a fin de procurar su armonización con otros derechos concurrentes, siempre que no se restrinja su contenido esencial (STC 206/1990, de 13.12, FJ 6º).
- La televisión privada no es una exigencia necesaria del art. 20 CE -tampoco a nivel local (STC 206/1990, FJ 6º)-, sino que su implantación es fruto de una decisión política (STC 12/1982, FJ 6º).

- Al organizar la televisión privada, el legislador debe velar por el respeto a los principios de libertad, igualdad y pluralismo. El monopolio privado de los medios de comunicación social, con los riesgos que comporta, no sería menos odioso que el monopolio público (STC 127/1994, de 5.5, FJ 6º-C).
 - Las particulares condiciones de la televisión (STC 206/1990, FJ 6º), unido a la trascendencia y los valores de relevancia pública implicados en el medio, hacen que su declaración como servicio público -aunque no sea una afirmación necesaria-, sí es una opción constitucionalmente legítima (STC 12/1982, FFJJ 4º y 6º; STC 206/1990, FJ 6º).
 - Con todo, el servicio público no permite cualquier regulación de la televisión (STC 206/1990, FJ 6º). Este régimen debe garantizar el pluralismo y no puede imponer más restricciones a las libertades de expresión e información que las estrictamente necesarias y proporcionadas, siempre que además se justifiquen de manera convincente (STC 127/1994, FJ 6º-B).
 - A comienzos de los noventa, el Tribunal advirtió que los cambios en los condicionamientos técnicos y en los propios valores sociales podían justificar una revisión de los límites de la *publicatio*. Las razones que justifican la configuración de la televisión a nivel nacional como un servicio público no necesariamente son trasladables a la televisión local por cable (STC 189/1991, de 3.10, FJ 3º). La falta de regulación de esta modalidad de televisión, sobre la que no pesan los condicionamientos técnicos que actúan a nivel nacional -al carecer de justificación objetiva y razonable-, resultaba lesiva para las libertades constitucionales de expresión e información (art. 20 CE). Ante esta situación, el Tribunal otorgó amparo a la televisión local por cable, aunque sin modificar su postura en relación con la configuración de la televisión como servicio público (STC 31/1994, de 31.1, FFJJ 6º y 7º). En cambio, negó el amparo respecto de la televisión local por ondas hertzianas, argumentando que las limitaciones técnicas del espacio radioeléctrico hacen indispensable una regulación del medio.
3. *Su inadecuación.* Un sector de la doctrina ha defendido la constitucionalidad del servicio público de televisión (De La Quadra; Chinchilla), mientras que otro sector lo ha considerado siempre incompatible con las libertades que sustentan la actividad (González Navarro; Ariño).

En cualquier caso, en la actualidad, el servicio público de televisión no parece justificado. El desarrollo tecnológico hace cada vez más difícil sostener un régimen jurídico "excesivo e innecesario" (Fernández Farreres), que puede ser un instrumento de poder político (Meilan) 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 intensas 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 (Martínez López-Muñiz).

2. En el servicio público se sustituye la iniciativa privada por la prudencia del gobernante, que tiende a planificar el sector y restringir la libre competencia sobre la base de cálculos apriorísticos del número de empresas que puede asumir el mercado (Laguna).
3. En nuestros días, parece difícil negar la posibilidad de alcanzar un pluralismo real en la oferta televisiva, en sus distintas modalidades. Además, la eventual existencia de limitaciones técnicas no es una petición de principio para la publicación de la actividad, sino que sólo requiere una adecuada ordenación normativa, que garantice la adecuada selección del beneficiario y, en su caso, la imposición de cargas de interés general.
4. *La televisión, una actividad privada de interés general* (Laguna). Debe reconocerse el derecho de los particulares a crear y gestionar empresas de televisión, sin otras restricciones que las disponibilidades técnicas existentes. Esto no significa que la televisión no deba estar sujeta a una adecuada ordenación normativa. Si es necesario, en garantía del interés general, la legislación puede prever la imposición de obligaciones singulares a las empresas (cobertura universal, aspectos concretos de la programación), que habrían de ser económicamente compensadas.

TELEVISIÓN PÚBLICA: JUSTIFICACIÓN, FUNCIONES Y LÍMITES

1. *Discusión*. Durante décadas, las televisiones públicas han disfrutado de una situación de monopolio, que ha hecho de ellas una realidad empresarial, social, cultural y política muy consolidada. Sin embargo, la entrada de la televisión privada ha puesto en cuestión la legitimación de la televisión pública. De hecho, en los últimos años, no ha dejado de discutirse su programación, organización y financiación.

No debe pensarse que es éste un problema que afecta específicamente a España, sino que es común a la mayoría de países europeos. La crisis ha llegado incluso a la mítica BBC, que se enfrenta a la renovación de su estatuto en 2006. 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. El título de un reciente informe del *Institute of Economic Affairs* es bien significativo al respecto: “*Public Service Broadcasting without the BBC?*” (2004).

2. *No es un componente necesario del sistema*. La existencia de la televisión pública no está garantizada. El art. 20.3 CE no exige el mantenimiento de medios de comunicación social públicos (STC 86/1982, de 23.12, FJ 4º, con voto contrario de Díez de Velasco), sino que únicamente trata de garantizar que la organización, gestión y control de los que en cada momento dependan de los entes públicos se ajuste a determinados criterios (en contra, De La Quadra).

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 ciu-

dadanos, la televisión pública sólo está legitimada en la medida en que persiga el interés general, con medios exigidos, razonables y proporcionados (Laguna).

En consecuencia, el Estado, CCAA y entidades locales deben definir de forma precisa las funciones de interés general que se encomiendan a la televisión pública: programación, contenidos, cobertura territorial, exigencias técnicas, etc. 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.

Por otra parte, hay que aceptar que, en principio, la televisión privada es capaz de satisfacer todas las exigencias de interés general vinculadas al desarrollo de esta actividad, como sucede en la mayor parte de los sectores, sujetos a la libre iniciativa. El desarrollo tecnológico permite además combinar la programación generalista con canales minoritarios, que pueden llegar a todos los nichos del mercado. Cuestión distinta es si el panorama televisivo actual responde o no a dichas exigencias. En otros términos, si sigue justificada la existencia de la televisión pública.

3. *Función complementaria.* El sector está sometido a un dinamismo constante, por lo que nadie puede decir si –a medio plazo– la televisión pública tendrá o no cabida. Mientras tanto, el art. 5.1 ERTV define la función de servicio público que se encomienda a los servicios gestionados por el Ente Público RTVE.

En el contexto actual, la televisión pública puede desempeñar una función complementaria del sistema, que atienda los aspectos no satisfechos por las cadenas comerciales. Esto no significa que deba limitarse a la exclusiva cobertura de los programas no cubiertos por la privada, lo que la convertiría en una televisión de minorías. Nada se opone, pues, a que se configure como una televisión generalista, con vocación de llegar a un espectro significativo de la población. Ahora bien, sus espacios han de marcar la diferencia en la atención prioritaria a la información, la educación y la cultura (regional, en el caso de las televisiones autonómicas). 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 cinematográficas o sus programas de entretenimiento no deben incluir productos que resulten ofensivos para la sensibilidad del espectador medio.

Esta posición es además compartida por los demás países europeos, en los que la televisión pública sigue teniendo gran importancia. En su favor se han manifestado no sólo el Consejo de Europa, sino también la Unión Europea, que admite que el sistema de radiodifusión pública "está directamente relacionado con las necesidades democráticas, sociales y culturales de cada sociedad y con la necesidad de preservar el pluralismo de los medios de comunicación" (Tratado de Ámsterdam).

Debe notarse la ambigüedad de este Protocolo, ya que, mientras que en la rúbrica y en el considerando alude al "sistema de radiodifusión pública", lo que parece remitir a los entes públi-

cos de televisión, después se refiere al "servicio público de radiodifusión" y a la "función de servicio público", lo que parece apuntar a una delimitación objetiva del servicio, en la que también podrían entrar las empresas privadas. En cualquier caso, el Derecho comunitario no impone un modelo, sino que deja a los Estados un amplio margen para la articulación de un sistema de televisión que responda a las exigencias de interés general.

Por supuesto, no se trata sólo de definir las funciones de la televisión pública sobre el papel. Es una experiencia compartida en la mayor parte de países europeos que la televisión pública se ha visto arrastrada a una programación puramente comercial, en un intento de mantener las mayores cuotas de audiencia posible. Con ello, pierde su legitimidad –e incluso- se sitúa fuera de la legalidad.

4. *Organización.* El art. 20.3 CE encomienda a la ley la regulación de la organización y control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado, o de cualquier otro ente público, así como la garantía del acceso a dichos medios por parte de los grupos sociales y políticos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las distintas lenguas españolas.

La Ley define el régimen jurídico del *Ente público RTVE*, incorporando solo alguna de las características propias de las Administraciones independientes (Esteve Pardo):

- Su Consejo de Administración se compone de doce miembros, elegidos para cada Legislatura -la mitad por el Congreso y la mitad por el Senado, mediante mayoría de dos tercios-, entre personas de relevantes méritos profesionales (art. 7.1 ERTV).
- El Director General es nombrado por el Gobierno, oído el Consejo de Administración (art. 10.1 ERTV).
- La gestión mercantil corre a cargo de TVE (art. 17.2 ERTV), cuyo capital social ha de ser íntegramente estatal (art. 18 ERTV).
- Se prevé una Comisión Parlamentaria del Congreso para el control de la actuación de las sociedades gestoras (art. 26 ERTV).
- Las CCAA tienen una limitada participación en RTVE, a través del Consejo Asesor de TVE (art. 9.1.d ERTV) y de los Delegados territoriales de RTVE en cada CA, asistidos por un Consejo Asesor, nombrado por el Gobierno regional (art. 14.2 ERTV; STC 258/1988, de 22.12).

Este modelo de organización ha cosechado abundantes críticas. Se reclaman reformas organizativas encaminadas a conseguir un mayor control social en la programación, el extrañamiento de cualquier influencia partidista y la preservación de la competencia. No hay nada que objetar a este propósito. Con todo, hay que advertir del riesgo de que las reformas resulten puramente cosméticas. Así, por ejemplo, se pide un cambio en la elección del Director General de RTVE, que –se dice- debería ser elegido por una mayoría cualificada de las Cámaras. Sin embargo, las amplias

mayorías parlamentarias no necesariamente son garantía de independencia, como lo prueba el funcionamiento del actual Consejo de Administración de RTVE.

TELEVISIÓN AUTONÓMICA: SU NECESARIA JUSTIFICACIÓN Y LIBERALIZACIÓN

1. *Justificación.* Como hemos advertido, la legitimación de las televisiones autonómicas ha de controlarse con el mismo nivel de exigencia que la televisión estatal. 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. Desde estos presupuestos, la alternativa para algunas televisiones públicas quizá fuera la privatización.
2. *Gestión indirecta del servicio público estatal de televisión.* La Constitución reserva al Estado la competencia para fijar las reglas básicas del modelo televisivo (art. 149.1.27º CE), cualquiera que sea el nivel territorial en el que se desarrolle la actividad. Esto permite abordar la regulación del sector de manera unitaria.

La normativa vigente califica la televisión como servicio público de titularidad estatal (art. 1.2 ERTV). En este contexto -previa autorización por Ley-, el Gobierno podrá conceder a las CCAA "la gestión directa de un canal de televisión de titularidad estatal que se cree específicamente para el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma" (art. 2.2 ERTV). Con ello, puede entenderse que el Estado se excede de sus competencias, sin perjuicio de que la Ley del tercer canal permita a las CCAA una gestión independiente de la televisión, sin interferencia alguna en su gobierno y programación.

3. *Ley del Tercer Canal.* El Estado aprobó la Ley 46/1983, de 26.12, reguladora del Tercer Canal de Televisión (LTerC), que contempla la gestión autonómica, en régimen de concesión administrativa, del "tercer canal de televisión de titularidad estatal" (art. 1):
 - La disposición adicional 1ª de la Ley 22/1999 previó después la concesión de un máximo de dos canales, en función de las disponibilidades del espectro radioeléctrico.
 - Las CCAA no pueden, pues, decidir por sí mismas la organización de una televisión autonómica, sino que han de solicitar al Gobierno de la Nación la concesión del tercer canal (disposición adicional 6ª LTerC).
 - El modelo que diseña la LTerC es de televisión pública, en régimen de gestión directa, lo que excluye la prestación del servicio a través de empresas privadas (Fernández Farreres).

En cumplimiento del art. 20.3 CE, la CA deberá previamente regular mediante Ley la organización y control parlamentario del tercer canal, de acuerdo con las previsiones del ERTV (art. 7 LTerC). La mayor parte de las CCAA han procedido a la regulación de los correspondientes entes de gestión:

- Ley vasca 5/1982, de 20.5, de creación del *Ente Público Radio Televisión Vasca*;
- Ley catalana 10/1983, de 30.5, de creación del *Ente Público Corporación Catalana de Radio y Televisión* y regulación de los servicios de radiodifusión y televisión de la Generalidad de Cataluña;
- Ley madrileña 13/1984, de 30.5, de creación, organización y control parlamentario del *Ente Público Radio Televisión Madrid*;
- Ley gallega 9/1984, de 11.7, de creación de la Compañía de Radio-Televisión de Galicia;
- Ley canaria 8/1984, de 11.12, de radiodifusión y televisión de la CA de Canarias;
- Ley balear 7/1985, de 22.5, de creación de la Compañía de Radio y Televisión de las Islas Baleares;
- Ley valenciana 7/1985, de 4.7, de creación de la Entidad Pública de RTVV y regulación de los servicios de radiodifusión y televisión de la Generalidad Valenciana;
- Ley navarra 16/1985, de 27.9, de creación, organización y control parlamentario del *Ente Público Radio-Televisión Navarra*;
- Ley aragonesa 8/1987, de 15.3, de creación organización y control parlamentario de la *Corporación Aragonesa de Radio y Televisión*;
- Ley andaluza 8/1987, de 9.12, de creación de la empresa pública de la Radio y Televisión de Andalucía y regulación de los servicios de radiodifusión y televisión gestionados por la Junta de Andalucía;
- Ley murciana 7/1994, de 17.11, por la que se extingue Radio Televisión Murciana y se regula el servicio público de Radiodifusión de la Región de Murcia, su organización y control parlamentario;
- Ley castellano-manchega 3/2000, de creación del *Ente Público de Radio-Televisión de la CA*.

Las entidades de televisión autonómicas han reproducido la organización estatal (Fernández Farreres).

La organización, ejecución y emisión del tercer canal corresponde, directa e íntegramente, a la sociedad anónima que a tal efecto se constituya en cada CA (art. 6, párrafo 2º LTerC), cuyo capital ha de estar suscrito en su totalidad por ésta (art. 9 LTerC).

Además de la CA vasca, que comenzó sus emisiones de televisión sin habilitación estatal, han obtenido la correspondiente concesión estatal las siguientes CCAA:

- Cataluña: Real Decreto 2296/1984, de 26.12;
- Galicia: Real Decreto 915/1985, de 25.5;
- Valencia: Real Decreto 320/1988, de 8.4;
- Andalucía: Real Decreto 321/1988, de 8.4;
- Madrid: Real Decreto 532/1988, de 20.5;
- Canarias: Real Decreto 2887/1998, de 23.12.
- Castilla-La Mancha: Real Decreto 1484/2001, de 27.12;
- Extremadura: Real Decreto 437/2004, de 12.3;
- Islas Baleares: Real Decreto 438/2004, de 12.3;
- Asturias: Real Decreto 1319/2004, de 28.5.
- Aragón: Real Decreto 1890/2004, de 10.9.

4. *Gestión autonómica.* La LTerC simplemente impone algunas reglas para salvaguardar el interés general:

- Declaraciones o comunicados oficiales de interés público (art. 13 LTerC).
- Períodos electorales (art. 14 LTerC).
- Adquisición coordinada de programas en el exterior (art. 15 LTerC);
- Prohibición de emisiones en exclusividad en el ámbito territorial de la CA (art. 16 LTerC).

El aspecto de mayor rigidez de la normativa vigente lo constituye la opción por la gestión pública, que impide a las CCAA optar por un modelo de gestión indirecta del servicio, a través de un concesionario privado.

No obstante, dentro de estos límites, la normativa deja un amplio margen a las CCAA:

- Pueden gestionar autónomamente el canal de televisión, sin interferencia alguna del Estado en relación con el contenido y la programación.
- La concesión incluye una amplia habilitación para la realización de actividades conexas (art. 10 LTerC): producción y comercialización de programas, actividades patrimoniales, financieras o comerciales.
- La Ley permite una amplia colaboración entre los organismos públicos de televisión: conexiones entre las diferentes cadenas; recepción de los servicios internacionales de noticias y transmisiones; intercambio de programas y servicios (art. 12 LTerC); emisión de programas propios en el ámbito geográfico de otras televisiones autonómicas (disposición adicional 7ª LterC). Fruto de estos convenios es la agrupación de las televisiones autonómicas en la FORTA.

Inicialmente, la infraestructura técnica para la distribución del tercer canal era de titularidad estatal (art. 2 LTerC), por lo que la CA debía satisfacer un canon anual por la utilización de la red (art. 4 LTerC). Sin embargo, la liberalización posterior permitió a las CCAA instalar sus propias infraestructuras.

5. *Televisión digital.* La disposición adicional 44ª.4 de la Ley 66/1997, de 30.12 (LMedFAS) encomienda a las CCAA el otorgamiento de las concesiones de televisión digital terrenal -de ámbito autonómico (o local)-, con sometimiento a los planes técnicos y reglamentos de prestación del servicio aprobados por el Estado. Dentro de un canal múltiple digital autonómico se reservan dos programaciones a las entidades concesionarias del tercer canal (disposición adicional 1ª, 3).

Las entidades públicas autonómicas que dispongan de una concesión para explotar el servicio de televisión de ámbito autonómico con tecnología analógica (LTerC), y que se encuentren habilitadas para prestar el servicio de televisión con tecnología digital, deberán iniciar las emisiones digitales antes del 1.1.2005, utilizando los programas reservados al efecto en el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrenal (disposición adicional 4ª.1 RD 439/2004). Dichos programas deberán alcanzar una cobertura del 50% de la población de su ámbito territorial a los seis meses del inicio de emisiones, del 80% a los dos años y del 95% antes del 31.12.2011 (disposición adicional 4ª.2 RD 439/2004).

6. *Satélite.* Algunas CCAA han desarrollado también servicios de televisión por satélite. La limitación que afecta a la televisión autonómica de no poder exceder del territorio de la CA (arts. 2.2 ERTV y 1 LTerC) se construye a los servicios de difusión terrena por ondas hertzianas (disposición adicional 6ª LTSa), pero no afecta a las emisiones vía satélite.

TELEVISIÓN LOCAL: DE LA ANARQUÍA A LA LEGALIDAD

1. *Panorama actual.* Desde el comienzo, la televisión local se ha caracterizado por un desarrollo tan vital –existen casi 900 televisiones locales-, como anárquico e ilegal. Durante años, el legislador estatal omitió una regulación general del medio, lo que no impidió que éste se desarrollara al margen de la legalidad. La ley 41/1995, de 22.12, de Televisión Local por Ondas Hertzianas (LTLoc), vino a dotar de una regulación general al sector, previendo vías para la legalización de las empresas que estuvieran operando en el momento de su entrada en vigor (disposición transitoria 1ª). Con todo, es de esperar que la ordenación definitiva del medio tenga lugar con ocasión de la próxima implantación de la televisión digital.
2. *Competencias.* La Ley reconoce a las CCAA facultades de desarrollo legislativo de la normativa estatal (art. 2, *in fine* LTLoc). No obstante, las posibilidades reales que tienen las CCAA de incidir en el modelo son escasas. Sus atribuciones, sobre todo, son de ejecución:

- Control de la formación de cadenas y emisión en cadena de televisiones locales dentro de la misma CA (art. 7.4 y 5 LTLoc).
- Establecimiento de límites a la publicidad (art. 8.1 LTLoc).
- Otorgamiento de concesiones (art. 9 LTLoc).
- Potestad sancionadora (arts. 16 y 17 LTLoc).

El Plan Técnico Nacional de Televisión Digital Local ha de reservar canales múltiples, con capacidad para la difusión -al menos- de cuatro programas de televisión digital, para atender las necesidades de cada una de las capitales de provincia y de cada uno de los municipios con más de 100.000 habitantes, si la capacidad del espectro lo permite (art. 3.2 LTLoc), o incluso, con menor población (art. 3.3 LTLoc).

Se prevé que los municipios puedan gestionar el servicio de televisión local por ondas terrestres por cualquiera de las fórmulas establecidas en el art. 85.3 LrBRL (art. 5 LTLoc). Las entidades locales podrán crear una televisión pública siempre que lo consideren necesario (arts. 5 y 9.1 LTLoc).

Debería haberse reconocido a los municipios la competencia para otorgar los títulos administrativos habilitantes para ejercer la actividad en su ámbito territorial. Esta es la solución más conforme con la autonomía local, si bien no se oculta que, en muchos casos, puede resultar también la más problemática, habida cuenta de las insuficiencias de (capacidad de) gestión de buena parte de nuestros municipios.

En relación con la televisión digital, la disposición adicional 44ª.4 de la Ley 66/1997, de 30.12 (LMedFAS), encomienda a las CCAA el otorgamiento de las concesiones de televisión digital terrenal -de ámbito autonómico o local-, con sometimiento a los planes técnicos y reglamentos de prestación del servicio aprobados por el Estado.

Con todo, el punto más vidrioso quizá sea el de la formación de cadenas de televisión y las emisiones en cadena, prohibidas por la Ley (art. 7 LTLoc). A este respecto es preciso encontrar una solución equilibrada, de manera que se mantenga el carácter local de la televisión, pero se permita la formación de empresas con la dimensión suficiente para ofrecer una programación de calidad.

3. *Digitalización.* En la actualidad, la televisión local se encuentra en plena fase de reordenación, con ocasión de la implantación de la televisión digital. En concreto, la Ley prevé la aprobación de una *Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Local*, que -a la vista de las solicitudes presentadas por las CCAA y teniendo en cuenta las frecuencias disponibles (conforme al Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrenal, aprobado por Real Decreto 2169/1998, de 9.10)- determina los canales múltiples destinados a la difusión de los servicios de televisión local, así como sus ámbitos de cobertura (art. 3 LTLoc). Hay que tener en cuenta a este respecto que los ámbitos de cobertura pueden también ser supramunicipales (art. 4 LTLoc). El Plan fue

aprobado por el Real Decreto 439/2004, de 12.3 (modificado por el Real Decreto 2268/2004).

Conforme a la disposición transitoria 2ª.3 LTLoc -incorporada por la Ley 53/2002, de 30.12, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (LMedFAS)-, los municipios y agrupaciones de municipios disponían de un plazo de tres meses desde la aprobación del Plan para determinar la modalidad de gestión directa municipal de un programa de televisión local digital, dentro del canal múltiple correspondiente. Finalizado dicho período, las CCAA disponían de otro plazo de cinco meses para convocar los concursos relativos a la explotación en gestión indirecta de los restantes programas de televisión local y para adjudicar las concesiones. Estos plazos han sido ampliados por el RD 2268/2004 hasta el 4.8.2005, momento en que las CCAA han de concluir la adjudicación de las concesiones.

Por otra parte, el RD 2268/2004 posterga la fecha del apagón analógico. La disposición transitoria 2ª.5 LTLoc –en su redacción dada por la Ley 62/2003, de 30.12, LMedFAS- permitió a los adjudicatarios realizar emisiones analógicas durante un plazo de dos años, contados a partir del 1.1.2004. Ante las dificultades para su implantación efectiva, se amplía en dos años más la posibilidad de que los adjudicatarios de concesiones de televisión digital local emitan con tecnología analógica.

TELEVISIÓN PRIVADA

1. *Hertziana*. La LTPri previó tres concesiones para la gestión indirecta del servicio, renovadas en el año 2000. En la actualidad, se discute la posibilidad de incrementar el número de concesiones. Con todo, el cambio vendrá dado por la introducción de la televisión digital. La normativa contempla la transición progresiva del sistema analógico al digital, tras una primera fase en la que los actuales operadores simultanearán la emisión de ambos tipos de señales (disposición adicional 44ª LMedFAS). En el momento en que cesen las emisiones analógicas, se reconoce a las empresas privadas el derecho a explotar un canal múltiple, siempre que exista una mayor concurrencia en el mercado nacional, entendiéndose por tal la existencia de al menos una nueva concesionaria de cobertura estatal. Por otra parte, se prevé el otorgamiento de tantas concesiones como resulten técnicamente posibles, “según la disponibilidad del espectro radioeléctrico” y con arreglo a los planes técnicos aprobados por el Gobierno (disposición adicional 44ª.4 LMedFAS).
2. *Cable*. Hasta fechas recientes, la televisión por cable se ha configurado como un servicio público, prestado en régimen de gestión indirecta, mediante concesión administrativa (art 3 LTCa). La prestación del servicio se organizaba sobre la base de circunscripciones de ámbito básicamente local y, en algunos casos, regional (entre 50.000 y 2 mill. de habitantes) (art. 2 LTCa). El plazo inicial de la concesión era de hasta veinticinco años -determinado en función de las inversiones necesarias para la prestación de los servicios (art 17 RTCa)-, aunque renovable por periodos sucesivos de cinco años (art 6.5 LTCa).

La LGTel 2003 –que deroga la LTCa- incluye una disposición transitoria 10º, en la que se prevé la inmediata transformación por la CMT de los títulos habilitantes otorgados para los servicios de difusión de radio y televisión por cable en las correspondientes autorizaciones administrativas. Con todo, la Ley prevé una moratoria general hasta el 31.12.2009 para el otorgamiento de nuevas autorizaciones para la prestación de servicios de difusión por cable (excepto en circunscripciones con concursos desiertos), salvo que el Gobierno a partir del 31.12.2005 -previo dictamen de la CMT- considere conveniente la modificación de dicho término. El otorgamiento de las autorizaciones se realizará conforme a lo que se establezca por reglamento, en el que se establecerán las condiciones de prestación del servicio.

3. *Satélite*. La televisión por satélite fue despublicada por la LTSa de 1995, que liberalizó las telecomunicaciones por satélite, incluidos los servicios de televisión.
4. *Libertad de empresa y libertades informativas*. Una vez que se proceda a la despublicación del sector, las empresas privadas de televisión habrán de ser consideradas operadores comerciales, que desarrollan una actividad en régimen de libertad de empresa.

Una cuestión delicada es si las empresas privadas de televisión 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 normativamente 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 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. En este sentido, los arts. 3 y 4 ERTV recogen una serie de reglas que parecen inescindibles de la actividad de radio y televisión. 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 periódica, 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.

FINANCIACIÓN DE LA TELEVISIÓN PÚBLICA

1. *Justificación*. El Protocolo anejo al TCE (Amsterdam) garantiza la facultad de los Estados de financiar el servicio público de radiodifusión, eligiendo el sistema 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 servicio público. Debe tenerse en cuenta que la financiación estatal -cualquiera que sea la forma que adopte (canon, subvención, condonación de deuda, avales del Estado)- normalmente constituye una ayuda estatal (art. 87 TCE). Las ayudas estatales sólo son admisibles en la medida en que vengan a compensar las cargas que resulten de una programación de interés general, ya que -en otro caso- falsearían 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 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 programas 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.

Frente a ello, el control jurídico -aunque posible- resulta inseguro, ya que ha de basarse en criterios valorativos apoyados en las distintas realidades nacionales. Por otra parte, la Comisión reconoce que su papel no es controlar la oportunidad, contenido o calidad de los programas. Esto es algo que han de hacer los Estados, a través de mecanismos suficientemente garantes. La Comisión se limita a sancionar "los errores manifiestos" en la definición de las tareas de interés general, cuando razonablemente no pueda considerarse que satisfacen necesidades democráticas, sociales y culturales de una sociedad.

En definitiva, el Derecho comunitario permite realizar un control efectivo de las ayudas estatales, en defensa de la igualdad de trato y la libre competencia. Sin embargo -en materia de televisión pública-, hay una responsabilidad política y social ineludible que corresponde a cada Estado miembro.

2. *Modelos de financiación.* En Europa, los modelos de financiación son diversos, si bien predomina la financiación pública. Esta se entiende necesaria para desarrollar sus funciones de servicio público. Justamente por ello se rechaza que la televisión pueda financiarse con un régimen de libre suscripción -como sugiere Peacock para la BBC-, lo que crearía una vinculación directa entre el organismo y los consumidores.

Aceptada la financiación pública, básicamente pueden considerarse dos alternativas:

1. *Financiación enteramente pública.* El establecimiento de un canon de televisión a pagar periódicamente por los ciudadanos –común en el contexto europeo– parece desaconsejado: conlleva dificultades recaudatorias; en general, sufre un progresivo deterioro, debido al coste político que supone la necesidad de su permanente actualización; y no tendría sentido en el momento actual, en el que la televisión pública prácticamente entra en el cien por cien de los hogares. En consecuencia, la financiación debería proceder directamente de los presupuestos públicos.

Entre las ventajas de este sistema: permitiría llevar a cabo una programación de interés general; reservaría el mercado publicitario a las empresas privadas, lo que podría permitir un mayor pluralismo. Entre los inconvenientes: los ciudadanos tendrían que pagar un precio mayor por la televisión pública; tiene menos sentido si se generaliza la televisión de pago, no tan dependiente del mercado publicitario.

2. *Financiación mixta,* que combinase recursos públicos con (limitados) ingresos comerciales. Este es un sistema muy común en el contexto europeo. Los ingresos comerciales se justificarían en la vertiente generalista que atiende la televisión pública.

En cualquier caso, la definición de un sistema de financiación adecuado ha de ir acompañada de otras dos medidas. En primer lugar, hay que dar una solución definitiva a la deuda histórica del ente, lo que pasa por su asunción por el Estado. En segundo lugar, hay que diseñar una estructura empresarial adecuada a los cometidos que la televisión pública tiene encomendados, lo que puede exigir una profunda reestructuración de sus medios materiales y personales.

PROGRAMACIÓN: PROTECCIÓN DEL INTERÉS GENERAL Y FOMENTO DE OBRAS EUROPEAS

1. *Libertad de programación y protección del interés general.* Los organismos de televisión gozan de libertad de programación, que resulta de las libertades de expresión e información (art. 20.1.a y d CE) y 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, nacional y comunitario. A este respecto, cabe destacar dos aspectos.

En primer lugar, los operadores de televisión están sujetos a una serie de deberes de rango constitucional, consustanciales a la actividad que realizan, que resume el art. 4 ERTV: deber de objetividad, veracidad e imparcialidad de las informaciones; su separación de las opiniones; respeto al pluralismo y a la igualdad, así como al honor, la fama, la privacidad y a los restantes derechos constitucionales.

En segundo lugar, en un medio de masas como es la televisión, que penetra impunemente en los hogares de los ciudadanos, adquiere una particular importancia la protección de la infancia y

la juventud (arts. 17 y 20 Ley 25/1994, de 12.7, 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 de las empresas.

Por otra parte, el desarrollo de la televisión digital puede ir acompañado de una gran capacidad de elección de los contenidos, que el espectador podrá seleccionar. 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.

2. *Fomento de obras europeas: cuotas de pantalla.* 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. Así, se imponen a las entidades que presten el servicio público de televisión las siguientes obligaciones:

- reservar el 51% de su tiempo anual de emisión a la difusión de obras europeas (art. 5.1 LTsFr);
- destinar anualmente, como mínimo, el 5% de la cifra total de ingresos devengados durante el ejercicio anterior a la financiación de largometrajes cinematográficos y películas para televisión europeas (art. 5.1 LTsFr) (el Real Decreto 1652/2004, de 9.7, aprueba el Reglamento que regula dicha inversión);
- más de la mitad del tiempo de reserva habrá de dedicarse a la emisión de obras europeas en expresión originaria en cualquier lengua española (art. 5.2 LTsFr);
- como mínimo, el 10% del tiempo de emisión de obras europeas debe reservarse a obras de productores independientes de las entidades de televisión, de las que más de la mitad deberán corresponder a obras producidas en los últimos cinco años (art. 6 LTsFr);
- en relación con los servicios de pago, los porcentajes se aplicarán al tiempo total de emisión para las emisiones de televisión de un operador que se contraten de forma conjunta e inseparable dentro de una determinada oferta (art. 7.2 LTsFr).

Estas obligaciones no se imponen a las emisiones de televisión de cobertura local que no formen parte de una red nacional, si bien las CCAA 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 están siendo discutidos. La existencia de empresas públicas de televisión debería liberar a los operadores privados de condicionamientos de interés general como éstos.

DEFENSA DE LA COMPETENCIA

1. *Regulación sectorial versus defensa de la competencia.* La normativa establece una regulación específica que trata de proteger la libre competencia y, con ello, el pluralismo informativo, esencial en una sociedad democrática. No obstante -a medida que se incrementa el número de oferentes y va madurando el sector-, se discute la oportunidad del mantenimiento de estas reglas. Frente a ello, se argumenta que esta función podría ser cubierta por las normas generales de defensa de la competencia. Con todo, de momento, estas últimas pueden resultar insuficientes para la protección del pluralismo informativo. De ahí que la mayor parte de los países mantenga la regulación específica, sin perjuicio de su continua discusión y de los necesarios ajustes. Por otra parte, la legislación sectorial no excluye la aplicación de las normas generales de defensa de la competencia, que desarrollan así una función complementaria, de creciente importancia.
2. *Concentración empresarial.* Inicialmente, la LTPri establecía restricciones tendentes a garantizar el *pluralismo interno*, limitando al 25% la participación máxima que podía tener una persona -física o jurídica- en una empresa concesionaria. Sin embargo, esta limitación dificultaba la gestión de la empresa. Además, pierde sentido a medida que el desarrollo tecnológico incrementa las capacidades de transmisión en el medio. Esto explica que, al final, esta restricción haya desaparecido.

En cambio, las normas mantienen límites a la concentración empresarial. A estos efectos, hay que alcanzar un delicado equilibrio: la tutela del pluralismo y de la libre competencia no debe obstaculizar la dirección de la empresa, ni impedir un adecuado grado de concentración, necesario para que los operadores puedan cualificar sus servicios y para la formación de sólidos grupos de comunicación.

A este respecto, la Ley limita la participación accionarial de una empresa en más de dos sociedades concesionarias que actúen en el mismo ámbito geográfico (art. 19 LTPri). Como decimos, esta norma está pensada para proteger el pluralismo. Con todo, debe afinarse para no impedir la formación de sólidos grupos de televisión.

La cuestión se ha suscitado recientemente con la fusión del Grupo Correo y Prensa Española, que hizo que el nuevo Grupo Vocento disponga de participaciones en dos concesionarias (Telecinco y Net TV). De acuerdo con la normativa vigente, debería producirse la desinversión en una de las dos empresas. Con todo, la televisión digital terrestre (Net TV) no está operativa en la práctica. De ahí que -con el fin de facilitar las inversiones en televisión digital nacional- la solución que parece barajarse es permitir la presencia accionarial en sociedades concesionarias de televisiones analógicas y digitales de cobertura estatal durante todo el período de transición a la digital terrenal.

La normativa no establece restricción alguna a la concentración multimedia, lo que parece una seria carencia, ya que la propiedad conjunta de cadenas de televisión, radio y prensa puede afectar seriamente al pluralismo informativo.

3. *Derechos exclusivos.* Los derechos exclusivos de emisión constituyen una práctica comercial lícita, de particular relevancia en la actividad de televisión. Con todo, estos acuerdos no han de perjudicar el derecho del público de acceso a la información, ni la libre competencia. De ahí que se sujeten a algunos límites:
 1. Se consideran contrarios a la libre competencia aquellos 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, incluida la potencial.
 2. La normativa prevé el establecimiento de listas de acontecimientos de gran relevancia social (entre los que se incluyen las retransmisiones deportivas), que han de ser emitidos en abierto (art. 4.3 de la Ley 21/1997, de 3.7, reguladora de las Emisiones y Retransmisiones de Competiciones y Acontecimientos Deportivos = LEDep).
 3. Se reconoce el derecho de los operadores de televisión a emitir un resumen informativo en relación con los acontecimientos de relevancia pública sujetos a derechos exclusivos (acompañado del derecho de acceso a los estadios y recintos informativos, sin contraprestación económica) (art. 2 LEDep).
 4. Se establece la garantía de que la adquisición de derechos exclusivos por las televisiones regionales no impida su difusión a nivel nacional (art. 16 LTerC).
4. El desarrollo de la televisión digital de pago depende en gran medida 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 distorsione las condiciones de la competencia, por lo que han de ser ofrecidos y aplicados en condiciones razonables y no discriminatorias.

DISCUSIÓN SOBRE LA CONVENIENCIA DE AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDIENTES

1. *Razones.* Uno de los temas recurrentes en materia de televisión es la reclamación de la extensión de las llamadas Administraciones independientes en este ámbito. En el Derecho comparado es frecuente que las potestades públicas sobre la televisión no se atribuyan al Gobierno, sino a corporaciones públicas de composición plural o a autoridades independientes. Su asepsia política trata de conseguirse con el status "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 relación con la televisión, se barajan dos argumentos en favor de este tipo de Administraciones:

1. La independencia política de la televisión. La necesaria intervención de la Administración -ligada al componente tecnológico y a los valores implicados en esta actividad-, no debe ser ocasión para que el poder político despliegue una influencia partidista sobre ella.
2. La defensa de la libre competencia. Uno de los principios básicos de las actividades que se abren al mercado es la separación entre las funciones de regulación y de explotación. Con ello, trata de garantizarse la imparcialidad de las decisiones de las autoridades responsables del sector.

Atendiendo a estas razones, podría valorarse la conveniencia de la extensión y fortalecimiento de las Administraciones independientes en el sector de la televisión. En particular, se ha propuesto la creación de una entidad que supervise los contenidos televisivos. Desde posturas más exigentes, también se ha barajado la posibilidad de trasladar a estas Administraciones funciones de otorgamiento de los títulos administrativos para ejercer la actividad, su vigilancia y control.

2. *Debilidades.* No debe olvidarse que este tipo de Administraciones 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. De ahí que deban hacerse algunas consideraciones, a tomar en cuenta antes de decidir acerca de su posible extensión:

1. 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 públicos, 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.
2. 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 el eficaz funcionamiento de las Administraciones independientes 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. Así lo pone de manifiesto el funcionamiento del Consejo de Administración del ente público RTVE, cuyas (parciales) garantías institucionales no consiguen alejar el fantasma de su completa politización.

3. Los argumentos a favor de la existencia de estas Administraciones, respecto de la televisión privada, 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.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ariño Ortiz, G. (1987): *El Proyecto de Ley sobre Televisión privada*, Madrid: IEE.
- Chinchilla Marín, C. (1988), *La radiotelevisión como servicio público esencial*, Madrid. Tecnos.
- De Abel Vilela, F.A. (2002), *La concentración de los medios de comunicación social en los Derechos español y comunitario*, Madrid: Marcial Pons.
- Esteve Pardo, J. (1984), *Régimen jurídico-administrativo de la televisión*, Madrid: INAP.
- Esteve Pardo, J. (1992): *Viejos títulos para tiempos nuevos: dominio 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)*, REDA.
- Fernandez Farreres, G. (1997): *El paisaje televisivo en España*, Madrid: Aranzadi.
- Fernandez Garcia, M.Y. (2003), *Estatuto jurídico de los servicios esenciales económicos en red*, Madrid-Buenos Aires: Ciudad Argentina-INAP.
- Gonzalez Navarro, F. (1982), *Televisión pública y televisión privada*, Madrid: Civitas.
- Gretel, (2000): *Convergencia, competencia y regulación en los mercados de telecomunicaciones, el audiovisual e Internet*, 2 vols., Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación.
- Laguna de Paz, J.C. (1994), *Régimen jurídico de la televisión privada*, Madrid: Marcial Pons.
- Laguna de Paz, J.C. (2000): *Televisión y competencia*, Madrid: La Ley.
- Laguna de Paz, J.C. (2004): *Telecomunicaciones: Regulación y Mercado*, Pamplona: Thomson-Aranzadi.
- Martínez Lopez-Muñiz, J.L. (1997): "La regulación económica en España", en Ariño Ortiz, G., De La Cuétara Martínez, J.M., Martínez López-Muñiz, *El nuevo servicio público*, Madrid. Marcial Pons.

- Meilan Gil, J.L. (1997): "El servicio público como categoría jurídica", *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2.
- Muñoz Machado, S. (1993): *Público y privado en el mercado europeo de la televisión*, Madrid: Civitas.
- Muñoz Machado, S. (1998): *Servicio público y mercado*, vol. III, Madrid: Televisión, Civitas.
- Pérez Gómez, A. (2002): *El control de las concentraciones de medios de comunicación. Derecho español y comparado*, Madrid: Dykinson.
- Quadra Salcedo, T. DE LA (1982): "La televisión privada y la Constitución", *RDP*, núm. 15.
- Quadra Salcedo, T. DE LA (1997): "Los servicios televisivos", en "Régimen jurídico de los servicios públicos", *Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ*.
- Rozados Oliva, J. (2001): *La televisión local por ondas. Régimen jurídico*, Granada: Comares.
- Souviron Morenilla, J.M. (1999): *Derecho público de los medios audiovisuales: radiodifusión y televisión*, Granada. Comares.