

LES TELEVISIONS REGIONALS A ESPANYA*

Francisco J. Bastida

Professor titular de Dret constitucional a la Universitat d'Oviedo

I. Introducció

En el camp dels mitjans de comunicació àudio-visuals estem assistint a un final de segle anticipat, que mostra el canvi profund que els vertiginosos avenços tècnics dels sistemes de transmissió-recepció introdueixen en la vida econòmica, política, social i cultural. No ens cal esperar el punt de referència convencional del calendari cristià per adonar-nos que les tòpiques convulsions finiseculars tenen lloc a hores d'ara en una societat estigmatitzada pel fenomen televisiu. La televisió transforma la indústria i ella mateixa es converteix en la principal indústria. La categoria social bàsica no és tant la del ciutadà —noció ancorada en el segle passat— com la del televident. A l'individu, se'l veu cada cop més a través del cristall de la petita pantalla; des de tal òptica, se'l tracta com a consumidor, com a elector i, en general, com a subjecte que planifica la seva vida o el seu lleure en funció de la programació televisiva.

En aquest regne de la televisió on, d'una manera o altra, tots som els seus súbdits i on el missatge lluminós enfosqueix la realitat no continguda en ell, adquireix una rellevància especial la regulació jurídica de la seva organització i funcionament. Així, si, d'acord amb Esposito, la llibertat d'expressió és el fonament de la democràcia i no a l'inrevés, el fet que el més important de tots els mitjans d'expressió es trobi articulat de tal manera que l'opinió pública no neixi mediatitzada i encara més, uniformada. Per a això cal establir un pluralisme en el medi televisiu que possibiliti l'exteriorització de la realitat i, així mateix, que impedeixi que aquell missatge lluminós esdevingui discurs il·luminat i que la integració social s'aconsegueixi destruint la capacitat o els elements de criteri dels individus.

Les televisions regionals són un bon marc d'experimentació d'aquest pluralisme, perquè el seu àmbit territorial, les dimensions de la seva infraestructura i la major versatilitat de les seves funcions permeten, juntament amb els nous enginys tècnics, d'arraconar els arguments tradicionals en favor d'un determinat règim jurídic de la televisió i en contra de qualsevol altre. En les pàgines següents s'examinarà el marc de les televisions autonòmiques, l'alternativa pública a aquestes i la hipòtesi d'una televisió privada regional.

II. Les televisions autonòmiques

1. *El marc polític de les televisions autonòmiques*

Les causes del sorgiment de les televisions locals són múltiples. Unes de caràcter tècnic, per la possibilitat d'una utilització més plural de l'espectre limitat de freqüèn-

* Comunicació presentada a les *Jornadas sobre «Asturias fin de siglo»*, celebrades a Perlova (Astúries) i organitzades per la Fundació J. Barreiro.

cies radioelèctriques; d'altres de naturalesa econòmica, com un desembutxacament financer menor per a la seva posada en funcionament; d'altres d'índole cultural, com l'interès a crear una televisió destinada a una comunitat diferenciada de la resta de la nació o, senzillament, a dedicar atenció preferent a les informacions i els esdeveniments locals. En el cas espanyol de les televisions autonòmiques, sembla obvi que aquest darrer grup de raons és el que impulsa, primer, a preveure en la Constitució (C) la possibilitat que les Comunitats Autònomes (CCAA) poden tenir competències sobre aquesta matèria i, més endavant, a preveure en els Estatus d'Autonomia tals tipus de competències. La Llei del Parlament Basc 5/82, de creació de l'Ens Públic «Ràdio Televisió Basca», al seu preàmbul, afirma que els mitjans de comunicació social a què es refereix aquesta es configuren «com a instrument capital per a la informació i la participació política dels ciutadans bascos», i, així mateix, com a mitjà fonamental del nostre sistema educatiu i de foment i difusió de la cultura basca, renint present el foment i el desenvolupament de l'èuscar, i tot això com a base i fonament per al desenvolupament adequat dels drets i les llibertats dels ciutadans d'aquesta Comunitat Autònoma».

Els arguments del susdit preàmbul es poden fer extensius a totes les altres CCAA, sobretot a aquelles amb un idioma oficial propi i específic. Això no obstant, les consideracions recollides en el text esmentat no trasllueixen suficientment l'abast que cal atribuir al fet de l'existència de les televisions autonòmiques. El caràcter polític de l'autonomia de les nacionalitats i regions tenyeix de manera inesborrable l'interès de les CCAA a ser posseïdores d'un mitjà tan poderós com la TV. La competència sobre el mitjà àudio-visual permet de *fer* una TV netament regional, però també —i això encara és més important— *tenir* una TV regional *per a* la Comunitat Autònoma, i *davant* de la de l'Estat. Aquest interès concret a accedir al domini de la TV es palesa en la redacció dels Estatus d'Autonomia. Alguns uneixen a la possibilitat de crear una TV pròpia l'habilitació de la Segona Cadena (UHF) com a «instrument provisional d'una programació específica per al territori de la CA, mentre que aquella no s'hi implanti». A més tots els Estatus fan esment de les competències en matèria de TV, encara que en la majoria d'ells es tracta d'una assumpció «*flatus vocis*», si no clarament inconstitucional, des del moment en què només les CCAA que varen veure aprovat el seu Estatut per la via procedimental de l'art. 151 C o similar poden accedir (per via estatutària) a les esmentades competències. L'ansia per tenir la seva TV pròpia va dur el País Basc a la creació de l'Ens Públic assenyalat més amunt, i a Catalunya a seguir els passos d'aquesta Comunitat un any més tard (Llei 10/83, de 30 de maig), abans que les Corts dictessin la norma bàsica reguladora del tercer canal de TV (Llei 46/83, de 26 de desembre). Així doncs, el caràcter polític de les televisions autonòmiques s'accentua pel fet que les úniques que són avui en funcionament pertanyen a Comunitats governades en l'actualitat per grups polítics distints del que posseeix la majoria parlamentària a les Corts Generals, i això, juntament amb el fet diferencial idiomàtic, explica per què aquestes televisions s'organitzen més com a alternativa que com a complement de «Radio Televisión Española» (RTVE).

2. *El marc jurídic-constitucional de les televisions autonòmiques*

Segons la Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 26/82, «L'article 149.1.27 de la Constitució permet que el règim de radiodifusió» (i de televisió, convé

afegir-hi) «s'articuli d'acord amb un principi de competències compartides entre l'Estat i la Comunitat Autònoma segons el qual correspon a l'Estat de dictar les normes bàsiques, mentre que la Comunitat Autònoma pot assumir, mitjançant el corresponent Estatut, una competència legislativa complementària de desenvolupament que, en qualsevol cas, haurà de respectar aquella normativa bàsica; una potestat reglamentària també de desplegament, i finalment, la funció executiva que correspon a la matèria. Cal remarcar, també, que el susdit article no estableix directament competències autonòmiques, sinó que es limita a fixar el marc dins del qual podran assumir-les els Estatuts d'Autonomia». Aquesta separació tan diàfana s'ennuvola, tanmateix, quan s'analitza en concret el contingut de la normativa bàsica i el dels Estatuts d'Autonomia i les seves normes de desplegament. La redacció enfarfegada dels Estatuts d'Autonomia, unida a l'ambigüïtat dels arts. 148 i 149.1 C és un sementer de múltiples conflictes, dels quals ha donat àmplia mostra l'activitat del TC. La matèria radiotelevisiva no és cap excepció, i sobre aquesta hi ha hagut diverses declaracions que, a la vista del panorama actual de les televisions autonòmiques, ben segur que no seran les úniques.

La norma bàsica del sector televisiu és la Llei 4/80, de 10 de gener, de l'Estatut Jurídic de la Ràdio i la Televisió, que, als efectes del Tercer Canal, es completa amb la Llei 46/83, de 26 de desembre, que el regula específicament. A parer meu, aquestes normes estableixen uns criteris polítics que no sempre són els adequats per organitzar el règim de les televisions públiques del nostre país, ja que parteixen d'un principi constitucionalment no necessari, que condiona el sistema de les televisions autonòmiques, així com la seva estructura i funcionament.

L'art. 1.1 de la Llei 4/80 qualifica la radiodifusió i la TV com a «serveis públics essencials la titularitat dels quals correspon a l'Estat». Són pocs els qui avui posen en dubte el fet que la TV sigui un servei públic essencial i que, com a tal, d'acord amb l'art. 128.2 C, pugui i, fins i tot, hagi d'estar reservada al sector públic. (Encara que cada cop es qüestiona més l'afirmació que «qualsevol TV» hagi de ser classificada com a «servei públic essencial».) Però, en aquest sentit, reserva al «sector públic» no significa, tanmateix, reserva a l'Estat central, ni monopoli de gestió del sector públic. Així, és lògic que a l'Estat li correspongui el concert de compromisos internacionals sobre la matèria, l'establiment dels requisits generals de prestació del servei, la fixació del pla general de distribució de freqüències i potències, etc. Però això no és cap raó per impedir que les CCAA, d'acord amb els seus Estatuts, puguin crear la seva TV pròpia i ser titulars del servei, com a part que són del «sector públic» ressenyat a l'art. 128.2 C. D'altra banda, la Llei 4/80 tanca d'altres possibilitats alternatives en atribuir la seva titularitat en exclusiva a l'Estat (art. 1.1) i en assignar la gestió del mitjà a l'ens públic RTVE, sens perjudici de l'«explotació» del Tercer Canal per part de les CCAA (arts. 2.2 i 3 i 5.1). Per tant, ¿quin és l'abast que tenen els preceptes dels Estatuts d'Autonomia, pel que fa a la hipòtesi de «regular, crear i mantenir» cada Comunitat Autònoma la seva «pròpia» TV?

A) Comunitats autònomes amb autonomia plena

Els Estatuts basc, català, gallec i andalús —els únics aprovats per vies procedimentals que permeten directament l'accés a les competències sobre TV deduïbles de l'art. 149.1.27 C— preveuen l'esmentada possibilitat de crear la TV autonòmica dins

del que disposen les normes bàsiques de l'Estat. Això no obstant, cal remarcar una diferència important entre el primer Estatut i els altres tres. La redacció de l'art. 19 de l'Estatut basc pretén distanciar-se de la Llei 4/80 en relació amb tot allò que aquesta tingui de simple norma atributiva de competències, als efectes de deixar clar que només es mou en el marc de les normes bàsiques de l'Estat. En realitat, ni tan sols es fa al·lusió explícita a la susdita llei. D'altra banda, els altres Estatuts —l'andalús d'una manera més esbiaixada— reconduïxen les seves competències de desplegament legislatiu i d'execució a «els termes i casos establerts en la Llei que regula l'Estatut Jurídic de la Ràdio i la Televisió» (Llei 4/80) i, àdhuc, en les seves Disposicions Transitòries, que limiten de manera expressa la possibilitat de crear la TV pròpia al supòsit de concessió del Tercer Canal per part del Govern de la Nació.

Per a totes les CCAA, la Llei 4/80 és una norma «bàsica», declarada així, tant per l'art. 1.1 d'aquesta com pel TC (Ss. 10/82; 26/82, i 44/82) i no se la pot considerar com a simple norma habilitant de competència en un sentit estricte, atès que la competència en qüestió ja ha estat assumida pels Estatuts d'Autonomia, amb fonament en l'article 149.1.27 C. Per tant, la referència als «termes i casos establerts en la Llei 4/80» no es pot interpretar de manera que buidi de contingut la dita assumpció (cfr. STC 10/82 i 26/82). En matèria televisiva, l'art. 2.2 de la citada llei omple aquest contingut, en preveure la possible concessió a les CCAA per part del Govern i prèvia autorització per les Corts de la «gestió directa d'un canal de TV de titularitat estatal que es creï específicament per a l'àmbit territorial de cada Comunitat Autònoma». La regulació general d'aquest Tercer Canal (Llei 46/83) i, sobretot, la posterior concessió de la gestió dels canals respectius a Catalunya (RD 2296/84, de 26 de desembre) i a Galícia (RD 915/85, de 25 de maig) signifiquen l'aplicació de les esmentades Disposicions Transitòries dels seus Estatuts i, amb aquesta, la realització del supòsit en què se circumscriu la creació de la TV pròpia d'aquestes dues CCAA, a tenor del que es manifesta explícitament en tals Disposicions. ¿Han restringit, doncs, els Estatuts de Catalunya, Galícia i Andalusia el camp de competències que els autoritzava el marc dissenyat a l'art. 149.1.27 C?

Les STC 10/82 i 26/82 semblen donar-ho a entendre així en matèria de radiodifusió, que és similar a la de TV. El Tribunal Constitucional deixa clar —segons el que ja s'ha dit— que la Llei 4/80 no és una «simple norma habilitant de competència en un sentit estricte», però també és tallant en afirmar que la remissió dels Estatuts «als termes i casos» establerts en la Llei 4/80 «no és una simple frase feta». «*La remissió a l'Estatut de la Ràdio i la Televisió* —afirma el TC en la S 26/82— *ve a limitar l'assumpció de la competència per part de la Generalitat, en mantenir l'esmentat Estatut, tal com es desprèn de l'anàlisi del seu contingut, la titularitat i la gestió estatals de determinats mitjans de comunicació social dins de la Comunitat Autònoma encara que l'activitat es concreti en l'àmbit regional, comarcal o local, i reservar en qualsevol cas a l'Estat competències concretes en la fase del desplegament legislatiu i executiu, amb la qual cosa, unes competències que constitucionalment haurien pogut ser assumides de manera exclusiva per la Comunitat catalana s'han convertit en unes competències compartides amb l'Estat*».

El contrast l'ofereix l'Estatut d'Autonomia del País Basc i la seva aplicació per part del Parlament i el Govern de la Comunitat. L'art. 19 de l'esmentat Estatut apunta la hipòtesi de l'existència de mitjans de comunicació social de *titularitat autònoma* diferenciada de la titularitat estatal. Al seu apartat primer estableix que «correspon al País Basc el desplegament de les normes bàsiques de l'Estat en matèria de mitjans

de comunicació social...». D'acord amb el contingut de tal competència, «*el País Basc* —diu l'apartat 3r— *podrà regular, crear i mantenir la seva televisió pròpia...* per al compliment dels seus fins». D'altra banda, l'apartat 2n estableix que l'execució de les matèries ressenyades al paràgraf primer «*es coordinarà amb la de l'Estat, quant a la reglamentació específica aplicable als mitjans de titularitat estatal*». Aquesta idea s'engrandeix davant la lectura de la Disposició Transitòria Sisena de l'Estatut: «La coordinació en l'execució prevista a l'art. 19.2 serà d'aplicació en el supòsit que l'Estat atribueixi, en règim de concessió, a la Comunitat Autònoma Basca, la utilització d'algun canal *nou de titularitat estatal*, que es creï específicament per ser emès en l'àmbit territorial del País Basc, en els termes que prevegi l'esmentada concessió».

La diferenciació entre l'apartat 2n de l'art. 19, a més de la Disposició Transitòria Sisena, per una banda, i l'apartat 3r de l'art. 19 per l'altra, configuren la base per sostenir que la Comunitat Autònoma basca pot gestionar diversos canals de TV; els uns, de titularitat estatal, en règim de concessió, i els altres seran aquells que la mateixa Comunitat creï com a titular del servei públic del País Basc. Així, la Llei basca 5/82, de 20 de maig, per la qual es crea l'Ens Públic «Ràdio Televisió Basca», al seu article 1.1, declara que la Comunitat Autònoma és la «titular dels serveis de radiodifusió i televisió a què es refereix la present Llei». Més endavant, la posada en pràctica de tal servei es va fer sense sol·licitar una concessió del Govern Central, en coherència amb aquesta llei, però en contradicció amb les Lleis de l'Estat 4/80 i 46/83. En definitiva, els dirigents del País Basc varen considerar i consideren a hores d'ara que les competències d'aquest no estan encotillades en els «termes i casos» establerts en la Llei 4/80, que solament ha d'actuar com a norma bàsica de l'Estat i que, en conseqüència, allò creat per la Comunitat Autònoma és el Quart Canal (aplicació de l'apartat 3r de l'art. 19 de l'Estatut), i no el Tercer Canal (previst a l'apartat 2n de l'esmentat article i en la Disposició Transitòria Sisena de l'Estatut). La polèmica s'ha recuat per la posada en funcionament per part del Govern Basc d'un nou canal, el Cinquè (aquest, amb emissions en castellà), en exercici, igual que amb el Quart Canal, de la titularitat de la Comunitat Autònoma sobre el servei esmentat.

L'abast de la discrepància va més enllà de l'enfrontament dins del sector públic, ja que, en consonància amb la declaració general continguda a l'art. 1.1 de la Llei basca 5/82, el Parlament de la Comunitat Autònoma podria regular la concessió de llicències per a la gestió indirecta (és a dir, per particulars) del «seu» servei públic de TV. D'aquesta manera, la TV privada podria aparèixer abans en l'àmbit regional que en el nacional.

A parer meu, existeix una clara extralimitació de la Comunitat Autònoma basca en la interpretació i l'aplicació de les seves competències. Tanmateix, no hem d'oblidar que l'art. 19.3 del seu Estatut, que preveu una TV pròpia del País Basc, comença la seva redacció amb l'expressió «D'acord amb el que preveu el paràgraf primer d'aquest article...» i, en aquest, s'afirma que «correspon al País Basc el desplegament de les normes bàsiques de l'Estat en matèria de mitjans de comunicació social...». De tota manera, encara que no ho digués, és obvi que el marc en què l'Estatut assumeix les competències consignades a tot l'art. 19 és l'establert per l'art. 149.1.27 C, que reserva en *exclusiva* a l'Estat la fixació de les normes bàsiques sobre aquesta matèria, i que tal normativa no és altra cosa que la Llei 4/80 i les disposicions concordants. La Llei basca 5/82 sembla girar l'esquena a aquesta realitat jurídica i tracta el mitjà radiotelevisiu que és sota el seu àmbit de competència com si fos «res nullis». Tan-

mateix, no és possible desconèixer que una declaració com la del seu art. 1.1, que proclama la titularitat de la Comunitat Autònoma sobre el servei públic televisiu regional, xoca de manera frontal amb la de l'art. 1.1 de la Llei 4/80, que preveu la titularitat estatal sobre aquest. Així mateix, es podrà qüestionar *políticament* —i així s'ha fet en aquestes pàgines— la decisió del legislador nacional en establir la titularitat estatal del servei televisiu, i de la mateixa manera es podrà qüestionar la conveniència política de declarar tota l'activitat radiotelevisiva com un «servei essencial», ja que ni l'una ni l'altra no vénen imposades —però tampoc negades— per la Constitució (vegeu STC 12/82), però, d'altra banda, hi ha un fet evident: la titularitat estatal exclou la de la Comunitat Autònoma sobre un servei idèntic.

L'assignació en exclusiva de la titularitat del servei de TV a l'Estat podria ser una afirmació contrària a la Constitució, si amb aquesta s'impedís la realització de les competències sobre la matèria recollides en els Estatuts d'Autonomia, però la Llei 4/80, segons s'ha vist, preveu la concessió a les CCAA d'un canal específic de TV per a la seva gestió directa. Adhuc, es podria replicar que tal previsió s'adequa al contingut dels Estatuts de Catalunya, Galícia i Andalusia, que es remeten al que disposa la Llei 4/80, no a allò previst al País Basc, que no esmenta en cap moment la susdita Llei. Sens dubte (més per l'atzar i les presses legislatives que per qualsevol altra raó) aquells tres Estatuts no acullen totes les competències possibles sobre la matèria estudiada en reconduir-les als «termes i casos» de la citada Llei. D'altra banda, l'Estatut Basc permet que la seva Comunitat Autònoma vagi més enllà, en evitar tal remissió. Però aquest «més enllà» no és il·limitat, no pot ultrapassar els límits assenyalats en les normes bàsiques de l'Estat, i, per descomptat, en un assumpte tan fonamental com és la negació de la titularitat estatal per afirmar en lloc seu la de la Comunitat Autònoma sobre el susdit servei, i, per tant, hi ha un excés legislatiu. No es tracta de la regulació de supòsits diferents dels «termes i casos» de la Llei 4/80, sinó del trencament pur i simple d'un principi bàsic de la normativa estatal sobre TV. L'article 1.1 de la Llei 4/80 no és un simple supòsit de retenció de competències per part de l'Estat, que es pot esquivar a través d'una interpretació concurrent de la Constitució i de l'Estatut d'Autonomia. Tal precepte és una norma bàsica envers la qual apunta directament l'art. 149.1.27 C.

Diferentment a les altres CCAA, la Basca podrà crear la seva TV pròpia al marge del Tercer Canal, i fins i tot ser titular del servei que subministri a través d'ella, si així ho estableix una llei de les Corts que modifiqui els arts. 1.1 i 2.2 de la Llei 4/80. Això no obstant, mentrestant no sigui així, la TV de la Comunitat Basca només podrà ser, des d'un punt de vista jurídic-constitucional, la que gestioni el Tercer Canal de titularitat estatal, perquè aquest és l'únic que preveu la legislació bàsica de l'Estat per a les CCAA. En aquest sentit, la STC 44/82 és esclaridora. D'altra banda, en un conflicte positiu de competències entre el País Basc i l'Estat sobre regulació de la concessió d'emissores de ràdio de FM, el TC resol l'afer amb els mateixos arguments ja utilitzats en la Sentència 26/82, que tenia per objecte declarar sobre un conflicte similar que enfrontava l'Estat i la Generalitat de Catalunya. Davant el raonament de l'Advocat del Govern Basc que s'ha de reduir l'abast de l'aplicació de la Llei 4/80 en el País Basc, en no limitar l'Estatut d'aquesta Comunitat el desplegament legislatiu i l'execució de la matèria radiotelevisiva als «termes i casos» contingut en l'esmentada Llei, el TC respon que «encara que sense remissió de l'art. 19.1 de l'Estatut Basc a la Llei 4/80, el fet és que el desplegament legislatiu de les normes bàsiques de l'Estat en

matèria de mitjans de comunicació social *ve a significar el desplegament de la Llei 4/80 i de les seves disposicions complementàries d'ordre tècnic*».

En conclusió, els dos canals de TV de la Comunitat Autònoma basca existeixen al marge de la legalitat constitucional, ja que cap dels dos no és gestionat en virtut de concessió administrativa del Govern de la Nació, tal com preveuen la Llei 4/80 i la Llei 46/83. Així doncs, la situació creada només es pot explicar per l'actitud claudicant de l'oposició en el País Basc, singularment del Grup Socialista, que no s'ha abstingut de participar en els òrgans representatius de la RTV basca, i pel desig d'evitar un enfrontament, fins i tot físic, entre l'Estat i la Comunitat Autònoma, que va amenaçar aquell que defensaria les seves emissores de TV amb l'Ertzaina, si es presentava la Policia Nacional per clausurar-les.

En canvi, el supòsit de la TV per cable té connotacions diferents. La llei 4/80 estableix la titularitat estatal del servei radiotelevisiu, però, mentre que per al cas de la TV per ones radioelèctriques respecta les previsions estatutàries sobre la hipòtesi d'una TV autonòmica pròpia, res no disposa en relació amb els altres mitjans de transmissió de TV. Així, la Llei del Tercer Canal (46/83) remarca de manera expressa (Disp. Addicional 1a.) aquesta idea en prescriure que *«l'emissió i la transmissió de senyals del tercer canal de televisió s'efectuarà a través d'ones, de conformitat amb el que disposa l'article 2n, números 2 i 4, de la Llei 4/80, de 10 de gener, i restaran reservats en exclusiva a RTVE per a tot el territori nacional els sistemes d'emissió i transmissió mitjançant cable, satèl·lit o qualsevol altre procediment de difusió destinat mediatament o immediata al públic»*.

Tanmateix, si considerem a part el fet que tal exclusivitat en favor de RTVE no existeix, ja que la Companyia Telefònica Nacional gestiona serveis radiotelevisius per cable, en allò que interessa aquí, convé destacar que el monopoli de gestió de RTVE podria vulnerar el marc de competències dissenyat a l'art. 149.1.27 C. La TV autonòmica, en principi, no s'ha de limitar a la TV per ones radioelèctriques. I a més, la TV es troba cada cop més definida pel medi en què es transmet, de manera que els serveis televisius poden variar substancialment, segons que es produeixi la transmissió per cable o per ones. Amb la reserva absoluta o exclusiva que hem assenyalat es tanca la possibilitat de crear i gestionar TV per cable, o sigui, serveis televisius específics, a aquelles CCAA que, d'acord amb els seus Estatuts, tenen competència per organitzar una TV per cable pròpia sense autolimitacions. En aquests moments, solament l'Estatut Basc permet de fundar una TV per cable pròpia de la Comunitat Autònoma, per a la qual cosa aquesta Comunitat hauria de provocar la declaració d'inconstitucionalitat de la Disposició Addicional ressenyada més amunt i, així mateix, l'aprovació en lloc seu d'una norma que s'equipari, com a mínim, amb el règim de gestió de la TV per cable al de la TV per ones, fins i tot quan el cable estigui mancat dels llastos naturals típics de les ones, argument tradicional en la legitimació del monopoli estatal de la TV.

En resum, la declaració de titularitat estatal del servei condiona la idea d'una TV autonòmica pròpia, sobretot en el País Basc. Així, perquè el terme «pròpia» tingui un contingut més pròxim al literal, caldria un canvi en la Llei 4/80 que restringís l'exclusivitat estatal del servei de TV a l'àmbit purament nacional i es preveïés la possibilitat que les CCAA puguin ser titulars d'aquest, sigui la que sigui la forma de transmissió, quan el seu àmbit no excedeixi el del territori de la Comunitat respectiva. En els altres tres supòsits, català, gallec i andalús, a aquell condiona-

ment, s'afegeix l'autolimitació estatutària ja analitzada. Aquí no n'hi hauria prou amb la reforma de la Llei 4/80. Caldria, a més a més, la reforma dels Estatuts d'Autonomia en qüestió o bé, mancant aquesta, que la nova Llei de Ràdio i Televisió atribuís a les CCAA facultats legislatives en matèria televisiva que, per no haver estat assumides pels Estatuts respectius, són a hores d'ara de competència estatal, i àdhuc, que les Corts dictessin, com a complement, lleis orgàniques de transferència i delegació sobre aquesta matèria, previstes d'altra banda per l'art. 150.2 C.

B) Comunitats autònomes amb autonomia retardada o diferida

Pel que fa a les CCAA que han tramitat els seus Estatuts per una via procedimental diferent de la de l'art. 151, no tenen, en principi, accés a les competències enumerades a l'art. 149.1 C. Malgrat això, el text de tots aquests Estatuts esmenta la competència en matèria de radiotelevisió. Els uns (el valencià, el navarrès, el balear i el madrileny), amb un contingut clarament inconstitucional, copien quasi literalment les previsions dels Estatuts català, galleg i andalús. Els altres (el càntabre, el murcià, l'asturià i el castellano-lleonès) remetent a allò que disposa l'Estatut jurídic de la Ràdio i la Televisió (Llei 4/80). La resta, on els seus redactors varen ser conscients de les limitacions substancials que implica la via procedimental de l'art. 143 C, inclouen la matèria televisiva en un article la realització del qual només podrà tenir lloc un cop transcorreguts cinc anys des de l'entrada en vigor de l'Estatut, prèvia reforma d'aquest, o, abans del susdit període, si es promulga amb idèntica finalitat una Llei de les previstes als apartats 1 i 2 de l'article 150 C. Tanmateix, tot i la normació diferent de la matèria televisiva en els esmentats Estatuts, aquestes darreres són les úniques vies d'accés de tals CCAA a l'àrea competencial decantable de l'art. 149.1 C. Per tant, és la Llei 4/80, que en aquest cas actua com a norma habilitant específica, i no l'Estatut d'Autonomia respectiu, l'instrument legal que permet a aquelles CCAA l'exercici de competències concretes en matèria de radiotelevisió.

En efecte, la Llei 4/80, «a més de contenir normes bàsiques, és definidora de competències» (STC 10/82). Per a les CCAA que, *d'acord amb* la Constitució, regulen en els seus Estatuts competències en matèria radiotelevisiva (o sigui, els quatre primers, i no el valencià, ni el navarrès, ni el balear, ni el madrileny), la Llei 4/80 no podrà operar com una «simple norma habilitant de competència, en un sentit estricte», atès que la competència en qüestió ja ha estat acollida per tals Estatuts sobre la base de l'art. 149.1.27 C (STC 26/82, 44/82). Però, en canvi, sí que podrà operar en aquell sentit en relació amb les restants CCAA, ja que la Llei 4/80, en aquest supòsit, actua com a llei de l'art. 150.1 C, és a dir, com a llei de les Corts que, en matèria de competència estatal, atribueix a totes o a algunes CCAA la facultat de dictar per a elles mateixes normes legislatives en el marc dels principis, bases i directrius fixats per una llei estatal (que, en aquest cas, és també la mateixa Llei 4/80, per tal com és norma bàsica, i la Llei 46/83, en tant que norma que complementa l'esmentada Llei en regular el Tercer Canal de TV). En definitiva, encara que els Estatuts d'Autonomia aprovats per via procedimental de l'art. 143 C no assenyalessin res respecte a la competència televisiva, les CCAA respectives podrien exercir totes aquelles competències que per a aquestes preveuen les lleis 4/80 i 46/83. Excepció feta d'aquestes competències, en els Estatuts que ens ocupen, solament hi ha inconstitucionalitat o pura retòrica.

3. *El tercer canal de televisió. La Llei 46/83 i les Lleis de ràdio i televisió de les Comunitats autònomes*

La Llei 4/80 estableix que per «lleis» les CCAA poden regular l'organització i el control parlamentari del Tercer Canal regional (art. 2.3). Un canal de titularitat estatal i que, prèvia autorització per llei de les Corts, el Govern podrà atorgar a les CCAA en règim de concessió (art. 2.2). Per a tal concessió cal, amb caràcter previ, l'adopció d'aquella llei per les CCAA (art. 7 de la Llei 46/83). La majoria de les CCAA —moltes de manera precipitada i per mimetisme, sense calcular bé els costos ni les finalitats de la TV regional— estan elaborant o han aprovat ja la llei corresponent, que sol ser còpia de les primeres lleis autonòmiques sobre la matèria (per exemple, de la Llei 10/83 catalana). D'altra banda, crida l'atenció el fet que, al bell mig d'aquesta cursa, el Principat d'Astúries —potser per prudència, potser per indiferència política— no hagi demostrat el desig d'obtenir la concessió del Tercer Canal i únicament hagi aprovat una llei l'objecte humil de la qual és crear una Societat Anònima per a la producció de programes (Llei 12/86, de 20 de novembre). En la seva Disposició Final, aquesta llei hi anuncia que tal Societat podria en un futur servir per al funcionament del possible Tercer Canal, però la frase sembla més aviat una fórmula retòrica davant les hipotètiques crítiques de l'oposició sobre l'abdicació en aquest terreny que una expectativa fonamentada en la decisió política d'organitzar seriosament la TV autonòmica.

A) Notes sobre la fórmula de concessió per a l'atribució del tercer canal

La declaració de titularitat estatal del servei televisiu és un peu forçat per al règim jurídic de la TV pròpia de les CCAA. La manifestació més visible del distorsionament que provoca es troba en el fet de recórrer a la tècnica concessional per atribuir a les CCAA la gestió del Tercer Canal. Com és sabut per tothom, la concessió és un instrument típic de l'organització de serveis en l'Estat liberal, basat en el rebuig de la intervenció directa dels poders públics en la vida econòmica. Mitjançant aquesta fórmula de gestió indirecta d'activitats econòmiques i industrials, l'Estat es reserva la titularitat del servei, mentre que atorga l'explotació d'aquest al sector privat. La concessió es caracteritza per aquesta bipolaritat «públic-privat» de la relació contractual que s'estableix a través d'ella i que queda desvirtuada, quan el lloc del concessionari privat és ocupat per ens públics. Les activitats, cada cop més nombroses, en què els Municipis apareixen com a concessionaris de l'Estat donen fe d'això. I, així mateix, la desnaturalització és encara més gran, si el que figura com a concessionari és una Comunitat Autònoma, atès el caràcter polític de la seva autonomia, que es contradiu amb els tipus de control estatal implícits en la concessió. I finalment, la filosofia sobre la qual s'edifica la tècnica concessional acaba estimbant-se en aquest supòsit quan, en absència de contingut específicament econòmic del servei concedit, s'uneix la possibilitat, i fins i tot la necessitat (art. 2.3 Llei 4/80), que el concessionari exerceixi poders «quasi sobirans» sobre el servei, és a dir, que dicri lleis sobre l'organització i el control parlamentari del Tercer Canal, d'acord amb els criteris generals, establerts en les Lleis 4/80 i 46/83 i no en els Decrets de concessió dictats per l'òrgan que atorga la concessió (el Govern).

D'altra banda, l'objecte de la concessió no és un vertader servei públic de TV. En el País Basc, hi ha quelcom semblant a un servei públic autonòmic de TV, però dins d'una situació un poc «asilvestrada», en la qual la Comunitat Autònoma no té constitucionalment la titularitat del servei ni gaudeix de la concessió necessària d'aquest. A Catalunya i Galícia tal concessió existeix, però, d'acord amb les autolimitacions previstes als seus Estatuts i a l'articulat de la Llei 4/80: l'objecte de concessió és la *utilització* d'un tercer canal de TV. La llei 46/83 corrobora la idea de preveure que la Comunitat Autònoma concessionària estarà obligada a satisfer un cànon anual per la *utilització* de la xarxa.

De tota manera, no cal continuar esgranant les incoherències de la utilització de la fórmula concessional en la creació i el funcionament de les televisions autonòmiques. Qualsevol observació que es faci trobarà com a darrera explicació la declaració de titularitat estatal del servei radiotelevisiu, que condiona el règim jurídic d'aquest en l'àmbit regional. El recel envers les CCAA i l'apreci gairebé esotèric envers un mitjà de comunicació tan valuós des del punt de vista polític poden trobar-se en l'arrel de tal declaració. Tanmateix, tot i que aquesta no és contrària a la Constitució, no hi ha arguments polítics de pes per negar a les CCAA la titularitat del servei televisiu que abraça el territori de la Comunitat respectiva. Les Corts i el Govern compten, en aquest sentit, amb eines suficients amb escriure per evitar els problemes tècnics que es poguessin derivar de la transferència de titularitat.

Pel que fa a l'acte de concessió del Tercer Canal, correspon de dictar-lo al Govern mitjançant un Reial Decret (art. 2.1 Llei 4/80), però contràriament al que passa en la clàssica relació Estat-concessionari particular, la concessió no és aquí discrecional. Si més no, no ho és en el cas de les CCAA amb autonomia plena. Així, un cop complets els requisits bàsics que assenyala la Llei 4/80, la concessió és «acte degut», en virtut del que estableixen les Disposicions Transitòries del Estatuts de les susdites CCAA. D'una manera imperativa, s'hi preveu que «l'Estat, en règim de concessió, *atorgarà* a la Comunitat Autònoma la utilització d'un tercer canal...». A l'Estatut Basc la qüestió és més dubtosa, ja que, en pretendre d'una manera velada una TV de *titularitat* pròpia, deixa en una simple possibilitat el supòsit de concessió per part de l'Estat a la Comunitat Autònoma d'«algun canal nou de TV de titularitat estatal», en clara al·lusió al Tercer Canal, per la qual cosa també aquí, si no es vol negar el contingut de l'art. 19.1 de l'Estatut Basc, hom haurà d'entendre que la concessió no és discrecional.

D'altra banda, la concessió del Tercer Canal a les restants CCAA és, en aparença, discrecional, per tal com l'art. 2.2 de la Llei 4/80 fa servir l'expressió «El Govern *podrà* concedir a les CCAA...». Tanmateix, la Llei 46/83, que regula de manera específica el Tercer Canal, redueix aquesta discrecionalitat. El seu article 1 no utilitza termes potestatus; el seu art. 3 fixa un termini per aprovar el Pla Nacional de cobertura del Tercer Canal, el ritme d'execució del qual s'efectuarà en funció de la data de publicació dels Estatuts de les CCAA que ho sol·licitin. Àdhuc, la seva Disposició Addicional Sisena afirma la concessió com a acte obligatori: «Els Governos de les CCAA sol·licitaran la concessió de la gestió directa del tercer canal de TV davant el Govern, el qual *la concedirà*, mitjançant Reial Decret, tot ordenant que es desenvolupin les accions necessàries per a la posada en funcionament d'aquest». Per tant, un cop complets els requisits exigits en les normes bàsiques de l'Estat, el Govern no podrà escudar-se en raons polítiques per negar la concessió.

B) Observacions sobre l'organització i el funcionament del tercer canal

La Llei 4/80 imposa com a criteris d'organització i control parlamentari del Tercer Canal els establerts als seus articles 5è al 12è i 26è (art. 2.3). El precepte es refereix a «criteris», però les lleis de les CCAA sobre aquesta matèria va més enllà del simple respecte a aquests i copien l'estructura organitzativa de RTVE, amb tots els defectes que, en aquesta i a la llum de l'experiència, hi ha. Fins i tot en ocasions, lluny de corregir tals defectes, els engrandeixen. En aquest cas, n'és un bon exemple l'Ens Públic RTV basc: encara que hom afirmi que la Llei que el regula té per objecte canals autonòmics de TV distints del Tercer Canal, el contingut de la Llei s'assimila enormement al text de les Lleis 4/80 i 46/83 i, en relació amb la figura del Director General de l'Ens, es preveu una vinculació d'aquest amb l'Executiu Autònom més intensa que la que preveu la Llei 4/80 entre el Director General de RTVE i el Govern de la Nació. En concret, el cessament del Director de la RTV basca pot ser decidit lliurement pel Consell de Govern autonòmic (art. 19.1 de la Llei basca 5/82). En canvi, el del Director General de RTVE resta subjecte a causes taxades a l'art. 12 de la Llei 4/80.

L'organització i el funcionament dels respectius Consells d'Administració i dels Consells Assessors no han reduït l'estreta vinculació governamental de la TV, ni instaurat el desitjat pluralisme intern del mitjà. La politització del servei ha estat criticada de manera continuada, tant en l'aspecte de la contractació de personal com en relació amb la programació i l'accés al mitjà, sobretot en períodes electorals. D'altra banda, les Comissions parlamentàries de control interpreten l'obligat pluralisme de govern dels ens radiotelevisius respectius des de la particular miopia que comporta el fet de comptabilitzar els minuts dedicats per la petita pantalla a cada força política amb representació en l'Assemblea legislativa. Amb controls d'aquest tipus, la legitimitat de la TV pública autonòmica roman en un entredit força evident.

Als problemes jurídics i polítics de les televisions autonòmiques s'uneixen els d'ordre econòmic. Els canals autonòmics existents fins avui, sobretot el català, es presenten, més que com a televisions regionals, com a alternatives de les nacionalitats als canals d'àmbit estatal. La competència amb RTVE és cada cop més forta, fins i tot en programes informatius de caràcter internacional, i això exigeix una despesa que pot convertir-se en una rêmora greu per a les CCAA, atès que el nivell d'autofinançament és només mitjà en la TV catalana i baix en la basca i la gallega. Tanmateix, és possible que la federació de canals autonòmics que hi ha prevista abarateixi els costos, però no crec que sigui en una quantitat significativa, si es tenen en compte els problemes de doblatge a l'idioma específic de cada Comunitat i, així mateix, el fet que les produccions pròpies, que lògicament tendeixen a ser majors, no sempre seran d'interès per a les altres comunitats. A això cal afegir l'aspecte que existeixen supòsits d'adquisició de programes i de contractació de retransmissions esportives que no situen en un mateix pla totes les televisions autonòmiques, en raó de l'idioma propi de la Comunitat a utilitzar en l'emissió d'aquests, amb la consegüent divisió dins de la futura federació (Cfr. arts. 15 i 16 de la Llei 46/83). Sens dubte, la cosa més beneficiosa seria una concurrència amistosa de totes les televisions públiques, però és difícil quan sorgeix la rivalitat, i encara més quan aquesta es concreta en una política gasiva de RTVE a l'hora de proporcionar la infraestructura tècnica per a la difusió del Tercer Canal o en un abús o ús injust de la seva posició preferent en molts terrenys.

També convé fer una observació, encara que sigui breu, en relació amb la publicitat a les televisions autonòmiques. A part de la subvenció consignada en els pressupostos de la Comunitat Autònoma, els ingressos de l'Ens Públic de RTV provenen gairebé en la seva totalitat de la publicitat. Aquest fet pot influir en l'abaratiment del mercat publicitari televisual, en deixar de tenir la RTVE el monopoli de la seva emissió, però, per descomptat, provoca una constricció en el mercat regional de la publicitat feta per d'altres mitjans de comunicació social. L'Estat i, si s'escau, les CCAA, haurien d'arbitrar les mesures oportunes per resoldre la possible crisi del «pluralisme espontani» creat per mitjans de comunicació escrits i orals, davant l'aparició d'una competència tan avassalladora en el seu tradicional camp de finançament. I no cal dir res quan, en tal competència, participi també la TV privada local i regional.

III. L'organització regional de RTVE

La TV pròpia de les CCAA, allà on n'hi hagi, no és l'única TV regional pública. Existeix, a més, l'estructura desconcentrada de RTVE, a través de la qual es realitza una programació específica en l'àmbit territorial de la nacionalitat o regió que correspongui (art. 13 de la Llei 4/80).

La idea inicial consistia a posar en antena, des de i per a cada regió, un programa als efectes de cobrir la informació estrictament local i regional, sobretot en un moment en què, constituïdes ja les CCAA, cap d'elles no comptava amb un Tercer Canal. L'esmentada Llei, al seu art. 2.3, atribueix a les CCAA competència legislativa en l'organització i el control parlamentari de l'organització de RTVE del seu mateix àmbit territorial. Quant al control parlamentari, aquest correspon a una Comissió *ad hoc* nomenada per l'Assemblea Legislativa de la Comunitat Autònoma. Això no obstant, la dicció de l'esmentat art. 2.3 és confusa en relació amb l'abast que es pot assignar a les altres competències que s'hi recullen. El TC remarca la vaguetat de la norma en qüestió en la Sentència 10/82, però entén que la Llei de les CCAA a què es refereix el susdit precepte només pot tenir per objecte (pel que fa a l'estructura descentralitzada de RTVE) «l'organització territorial del mateix ens».

D'acord amb l'art. 14 de la Llei 4/80, la participació de les CCAA en tal organització consisteix a designar un *òrgan representatiu* que haurà de ser escoltat en el nomenament del Delegat Territorial de RTVE (el nomenament, de fet, és facultat del Director General de RTVE), i elegir el *Consell Assessor* d'aquell Delegat. En fer ús de la competència legislativa en aquesta matèria, totes les CCAA han unificat en un únic òrgan, el Consell Assessor, els dos previstos a la Llei 4/80, la qual cosa és lícita (vegeu en aquest sentit la STC 10/82) i fins i tot convenient des del punt de vista de l'economia orgànico-institucional.

1. *Naturalesa jurídica del Consell assessor nomenat per les Comunitats autònomes*

La polèmica al voltant de la naturalesa jurídica del Consell Assessor potser no hauria tingut tanta importància, en el cas d'existir al seu moment el Tercer Canal de TV, però la cosa certa és que les CCAA, en absència de TV pròpia, varen veure en el Consell Assessor (i en la Comissió Parlamentària de control) un instrument que els permetria d'influir en el mitjà televisiu des de dins. L'interès encara era més gran, si

es té en compte que, de conformitat amb alguns Estatuts d'Autonomia, mentrestant no s'implantava el Tercer Canal, RTVE articulària a través de la Segona Cadena un règim transitori de programació específica per a la Comunitat Autònoma.

A través de la idea que el Consell Assessor és un òrgan representatiu de la Comunitat Autònoma en l'estructura regional de RTVE, la Llei catalana 6/81 va pretendre remarcar la figura del Consell com a òrgan *mixt*, és a dir, com a òrgan de la Comunitat incrustat en l'organització desconcentrada de RTVE. Això no obstant, el TC, en la Sentència 10/82, que es pronuncia sobre la constitucionalitat de l'esmentada Llei, afirma que el Consell Assessor és «òrgan d'un ens públic d'àmbit nacional, RTVE», l'*actuació* del qual té un doble vessant: «l'un, com a òrgan assessor del Delegat territorial de RTVE en la Comunitat Autònoma; l'altre, com a representant dels interessos de la Comunitat Autònoma en RTVE». «El fet que el nomenament del Consell Assessor i la determinació de la seva composició correspongui a la Comunitat Autònoma no impedeix que sigui un òrgan de RTVE». Àdhuc, les facultats normatives de la Comunitat Autònoma en relació amb el Consell Assessor es refereixen, segons el TC, «no a l'exercici de la seva funció com a òrgan de RTVE, sinó a la seva qualitat de representant dels seus interessos en el si de RTVE, per tal com és òrgan integrador i via de participació». De tot això, se'n deriva el fet que la Comunitat no pot fixar els «principis generals» o «inspiradors» de l'activitat del Consell Assessor, ni assignar-li competències decisòries de gestió, en estar concebut a la Llei 4/80 com a òrgan assessor, simplement.

Les funcions més importants del Consell en matèria de TV es refereixen a la seva facultat d'informar el Director General en relació amb el nomenament del Delegat territorial de l'Ens i a les seves consultes, dictàmens i suggeriments relatius a l'horari i la programació i, dins d'aquesta, de la difusió de la llengua i la cultura pròpies de la Comunitat Autònoma. El fet que el Consell estigui mancat de competències decisòries, ni tan sol compartides, va rebaixar de manera substancial la transcendència que hauria pogut tenir la participació de les CCAA en els òrgans territorials de RTVE i va condicionar i condiciona la presència general d'aquestes en el servei públic de TV d'àmbit regional.

2. *El futur de l'organització regional de RTVE*

La Llei 4/80 dissenya el Consell Assessor com a òrgan que «complementa» la possibilitat de crear el Tercer Canal. Tanmateix, l'interès del Consell Assessor ja no és igual en aquelles CCAA que gaudeixen d'aquest Canal, perquè per al compliment dels fins de servei públic autonòmic de TV disposen directament del mitjà de comunicació, gestionat per un ens públic de la mateixa Comunitat. A la vista de l'experiència dels Consells Assessors i de l'activitat regional de RTVE abans i després de la instal·lació dels Tercers Canals, convé preguntar-se quin és el futur de l'organització desconcentrada de la RTVE i dels seus Consells Assessors.

Una primera perspectiva situaria tal organització com a alternativa de programació regional de RTVE a la del Tercer Canal, per a la qual cosa la Segona Cadena (UHF) hauria de continuar funcionant tal com ho feia abans de la posada en funcionament del Tercer Canal. La programació no hauria de ser necessàriament en l'idioma específic de la Comunitat Autònoma i es podrien marcar uns objectius no coincidents amb els del Tercer Canal. Així, per ex., transmetre les qüestions d'àmbit nacional

d'interès per a la població de la Comunitat i que no fossin centre d'atenció en la Primera Cadena de RTVE. Les negociacions, fins ara infructuoses, en favor d'una major desconnexió del centre regional de RTVE a Catalunya respecte a la programació nacional de l'UHF apunten en aquesta direcció. Tampoc no s'hauria de destacar la idea de convertir aquesta xarxa regional de RTVE en una TV de serveis a l'usuari, més que en una TV de difusió cultural i d'espectacles.

Una segona perspectiva preveuria l'organització regional de RTVE com a substitutòria del Tercer Canal en aquelles CCAA que, per les seves característiques particulars (nombre d'habitants, espai geogràfic, pressupost econòmic, etc.) no disjèssin la gestió del canal autonòmic. L'ambició d'una TV pròpia de cada Comunitat Autònoma no sempre està justificada. Al llarg d'aquests anys, les CCAA han anat creant ens públics de RTV, potser en una cursa en part electoral per tal de no quedar-se enrere, sense aturar-se massa a pensar en la destinació ni en el finançament de l'«invent». En aquest sentit, hi han contribuït no solament les susceptibilitats polítiques a l'hora de valorar el «retard» —que no vol dir greuge— comparatiu, que duu a la política desbaratada de «l'últim és el més ximple» o bé de «café per a tothom», encara que a alguns no els convingui. També hi influeix, encara que de manera menys significativa, la naturalesa de les actuals funcions del Consell Assessor.

Així doncs, és possible que l'avidesa pel Tercer Canal disminuís, si s'aconseguia que les Delegacions regionals de RTVE funcionessin en gran part «com si» fossin organització TV «pròpia» de les CCAA. Tanmateix, per a això caldria una reforma de la Llei 4/80, que canviés el caràcter i el contingut d'aquelles funcions. El Consell Assessor continuaria essent un òrgan de l'estructura territorial de RTVE, però amb vistes a una major integració i participació de la Comunitat Autònoma en la gestió del servei públic de TV, se li atribuirien funcions i competències que ultrapassen la simple activitat de consulta i assessorament, per abraçar, si més no, una part del camp decisorí (informes vinculants, propostes, veto, etc.). En definitiva, un conjunt de competències que fessin del Consell un òrgan co-gestor del de la RTVE en l'àmbit regional.

D'acord amb aquesta perspectiva, en principi, no hi hauria un «Canal» regional, sinó una «programació» regional àmplia, que s'emetria per la Segona Cadena de RTVE i que, per descomptat, hauria d'abandonar aquest estil d'informatiu parroquial, típic dels actuals programes regionals de moltes Delegacions territorials de RTVE. L'increment gradual de l'«emissió» regional de l'UHF podria arribar a convertir aquest en una «cadena» regional de la RTVE. La Primera Cadena o Canal (VHF) es destinaria per complet a la programació d'àmbit nacional, llevat d'aquells supòsits en què la cobertura de l'UHF fos insuficient per transmetre el programa regional. Finalment, els nous Consells «Assessors» o, més aviat «Co-gestors», podrien constituir una federació, per tal com serien representants dels interessos de les CCAA respectives, als efectes de coordinar propostes sobre adquisició de programes o dels horaris de desconnexió del programa nacional de la UHF, mentrestant aquesta Segona Cadena substituís amb programació partida, regional o nacional.

Fins ara, no s'ha tingut en compte aquesta perspectiva, i possiblement perquè es pensa en un mapa complet de tants Tercers Canals com CCAA hi ha, la qual cosa seria absurda o, si més no, no ha de ser la cosa més lògica ni convenient. Això no obstant, es tendeix a donar per fet quelcom que és molt lluny de ser realitat i es projecta com a «Canal regional» de RTVE una tercera xarxa a l'estil RAI 3, que seria quelcom

semblant a la «Radio Cadena Española» (xarxa de ràdios locals de la RTVE), però en imatges i so. Així, sempre en el terreny de les hipòtesis, es podria imaginar també que en la ment dels qui governen la RTVE el disseny d'aquesta tercera xarxa d'activitat regionalitzada s'orienta a la formació d'una alternativa estatal, no tant davant la TV pública autonòmica com davant les futures TV regionals i locals privades. Sigui com sigui, seria oportú que el legislador oferís una participació generosa a les CCAA en l'organització territorial de la RTVE, perquè aquestes no es trobin amb la «necessitat» política, electoral, de crear «el seu» Tercer Canal.

IV. La televisió regional privada

Diferentment a la TV estatal i a la seva organització territorial les televisions autonòmiques gaudeixen del favor general del públic. Aquest tracte social distint, independentment del contingut de la programació, és degut al fet que la TV autonòmica és un símbol de la nacionalitat o regió davant ella mateixa i, moltes vegades, davant l'Estat. Per a la població d'aquestes CCAA, el Tercer Canal és «la seva» TV, que només veu un col·lectiu determinat, la qual cosa, a més, propicia una consciència indentificadora, no exempta en determinats casos d'un sentiment diferencial de superioritat respecte a les CCAA sense TV pròpia. En segon lloc, és una TV que emet en la llengua específica de la Comunitat Autònoma, perquè fins ara la implantació de les televisions autonòmiques ha coincidit amb aquest fet de capital importància. En tercer lloc, l'existència d'un canal més (dos més en el País Basc) permet d'ampliar les opcions al telespectador, fins i tot quan les televisions autonòmiques presenten una programació que pretén competir amb la de RTVE. Àdhuc, essent públiques, les televisions autonòmiques no són el blanc de les crítiques acerbes adreçades —en molts casos de manera interessada— contra la TV pública general, identificada amb la RTVE. Això no obstant, ja comencen a sorgir veus disconformes amb les televisions autonòmiques, tot acusant-les dels mateixos mals de la RTVE; submissió al Govern (autonòmic), parcialitat informativa, clientelisme, limitació del dret d'accés (manca de pluralisme intern), malbarat econòmic, etc.

L'aparició de les televisions autonòmiques marca una fita per tal com significa la ruptura del monopoli que des de la implantació de la TV a Espanya ha tingut l'Estat en la figura de la TVE. Tanmateix, tal aparició no comporta la pèrdua del monopoli públic de la TV. Els particulars han pogut accedir al món de la radiodifusió, però no pas encara al de la TV. Els arguments d'aquesta reiterada negativa són, entre d'altres, l'escassetat d'ones i el cost elevat de la infraestructura televisiva, que duen el mitjà a una situació d'oligopoli privat, la qual cosa posaria en perill una institució bàsica per al sistema democràtic com és l'opinió pública lliure. Les reduïdes possibilitats d'un pluralisme espontani o extern, fruit de la concurrència d'un nombre elevat de particulars en l'organització i el funcionament del mitjà de comunicació, obliguen l'Estat a encomanar la gestió del mitjà televisual als ens públics (estatal i autonòmics), que hom suposa que són més adequats per forjar un pluralisme intern i mantenir viva aquella institució fonamental. En la mesura en què aquests arguments no tenen la seva traducció en la realitat, les forces polítiques i econòmiques interessades en la TV privada extreuen com a conseqüència la necessitat constitucional d'implantar aquesta darrera forma de gestió. Però aquesta relació de causa-efecte és una fal·làcia. Així, de

la mateixa manera que no es pot establir una relació lògica i jurídica entre essencialitat del servei públic i reserva d'aquest a l'Estat, relació que un il·lustre jurista italià qualifica d'heretgia jurídica, tampoc no es pot plantejar una relació de causalitat entre la il·legitimitat del monopoli públic i la legitimitat de la TV privada, com a dret exercitable directament.

De tota manera, aquest no és el moment d'analitzar si la creació d'un mitjà de difusió com la TV és un dret fonamental integrat en la llibertat d'expressió reconeguda a l'art. 20 de la Constitució. L'examen de les sentències del TC sobre la matèria ocuparia un espai major al que, d'una manera generosa, he ocupat en aquestes pàgines. Assenyalarem, tanmateix, que el TC s'ha pronunciat de manera ambigua, en sostenir que la TV privada «no és necessàriament imposada per l'art. 20 de la Constitució. No és una derivació de l'art. 20, encara que, com és obvi, tampoc no és un impediment constitucional. La seva implantació no és una exigència jurídic-constitucional, sinó una decisió política que es pot adoptar, dins del marc de la Constitució» (STC 12/82). El vot particular del Magistrat Sr. Francisco Rubio Llorente posa de manifest l'actitud inhibidora que comporta la decisió de la majoria dels membres del TC: «En allò que pertoca a la llibertat, la Constitució no és el simple encapçalament d'un full en blanc en què el legislador pot, a arbitri seu, escriure-hi indistintament l'afirmació o la negació»... «Les decisions en relació amb l'existència o la inexistència d'una llibertat no poden ser considerades mai com a qüestions polítiques». Judicis del Magistrat que recorden molt els no menys contundents d'A. Sandulli quan, amb una crispació justificada, afirma que «l'àmbit de les llibertats no és —no pot ser-ho— matèria d'opció política. En aquest camp, l'elecció ja ha estat feta d'un cop per tots per la Constitució, que està (o, si més no, hauria d'estar) per damunt dels partits, del Parlament i de la Cort Constitucional. O és que només la volem per omplir-nos la boca en els habituals exercicis de declamació? Per a Rubio Llorente, la Constitució «no admet el monopoli estatal de cap mitjà de comunicació. La naturalesa específica de la TV (com de la radiodifusió) fa impossible l'exercici del dret constitucional a difondre a través d'ella idees i informacions sense unes normes d'organització prèvies que el legislador ha d'establir, però aquest està obligat constitucionalment a establir-les». Hi ha vots particulars que en la història dels Tribunals Constitucionals prevalen sobre el contingut de les sentències de les quals dissenteixen i aquest vot té assegurat aquest futur. És qüestió de temps, d'un temps cada cop més proper.

L'últim Projecte de llei de la TV privada (no se sap si serà el definitiu) apunta la possibilitat de pocs canals de TV d'àmbit nacional, cosa que permetria una TV regional privada en la mesura en què els centres territorials d'aquestes cadenes de TV desconnectin (si són habilitades per a això) de l'emissió nacional. Res no es coneix sobre la regulació de les televisions privades específicament locals i regionals, però la justificació de la seva inexistència és cada cop més dèbil, per no dir nul·la, tal com va posar-ho de relleu la transcendental sentència de la Cort Constitucional italiana en la S.202/76. L'argument de l'escassetesa d'ones, el de l'elevat cost de la infraestructura, el de l'oligopoli privat, etc., s'esvaeixen, sobretot en el camp de la TV local i regional, i roman la crua realitat dels interessos polítics en joc, la possible pèrdua d'influència directa dels partits majoritaris en el mitjà televisiu, o la por dels partits en el seu conjunt envers el possible naixement d'un mitjà poderós que els pugui sostreure —segons Fois— «el control i el monopoli de l'organització del consens». Abans que es produeixi una situació similar a la italiana, cal regular la TV local i regional

privada, que no pot quedar en una activitat reprimida continuadament —tal com ha passat fins ara a Espanya amb les artesanals emissores de TV que han sorgit— ni tampoc en una activitat merament tolerada que admeti l'apropiació selvàtica de les ones.

La TV privada regional no només no ha de ser la gestió indirecta d'un servei públic de titularitat estatal. Segons que s'ha dit, es podria modificar per llei aquesta titularitat i descentralitzar-la, per tal que les televisions privades d'àmbit estrictament regional siguin concessionàries de les CCAA i, d'aquesta manera, aquestes podrien organitzar més coherentment el conjunt del servei públic regional de TV, tant el de gestió directa com el de gestió indirecta.

D'altra banda, i sobretot en l'àmbit local, el concepte material de la TV s'amplia cada cop més. No només està en funció del medi de transmissió, ja sigui per ones, per cable o per satèl·lit, sinó també del contingut del servei que a través seu se subministra, de la manera com es transmet i del destinatari d'aquest. Les sentències recents del Tribunal Suprem espanyol sobre la licitud de l'anomenat «vídeo comunitari» o l'estès nombre d'antenes parabòliques i la «cassettització» dels programes captats i la seva reemissió, deixen al descobert l'existència de molts camps necessitats de normació específica. L'Estat i les CCAA estan obligats a dictar sense demora la regulació pertinent, perquè no es produeixin col·lisions de drets ni quedin condemnades a l'ostracisme o a la clandestinitat formes d'exercici d'una llibertat garantida constitucionalment.

V. Conclusió

En resum, l'Estat hauria de fer una revisió aprofundida de la legislació sobre TV, perquè molts dels arguments tradicionals esgrimits per justificar el seu monopoli en relació amb aquest mitjà estan caducats. L'auge de la TV regional i local en d'altres països i l'experiència de les televisions autonòmiques a Espanya susciten un debat polític i jurídic constitucional al voltant de qüestions tan importants com la declaració de qualsevol activitat televisiva com a «servei públic essencial», la titularitat «exclusiva» de l'Estat sobre aquest, la «concessió» com a fórmula d'adjudicació del servei de TV a ens públics, la negació del «dret d'antena» com a dret garantit constitucionalment, etc. Els propers anys, i no ens cal esperar al final del segle, es produiran canvis enormes en la TV com a mitjà de comunicació, amb repercussions més immediates en la TV local i regional, i cal que l'Estat democràtic no adopti la política de l'estruc. Ans al contrari, haurà de legislar seguint de prop el fenomen i veure si els dits canvis són manifestacions de drets fonamentals, i no únicament de drets fonamentals, perquè, en la mesura en què contribueixin a la creació i la formació del pluralisme social, polític, ideològic, etc., seran, a més, expressió del principi bàsic del qual es nodreix la democràcia i, en conseqüència, hauran de ser objecte de la màxima protecció.

Una d'aquestes noves realitats en el nostre país la configura la TV autonòmica, que, tot just ha nascut, i s'enfronta amb reptes importants: ser l'alternativa a la TV pública d'àmbit nacional i de la TV estatal d'àmbit regional, i competir amb la pròxima TV privada, que no haurà de suportar el llast institucional que comporta el servei públic de gestió directa. Però, sens dubte, el major repte està en la superació dels seus propis problemes interns, que es debaten entre el pluralisme intern i la

politització governamental del servei. Confiam en el fet que la concurrència de la gestió pública i privada d'un mitjà de comunicació tan important llimi els defectes d'un tipus de TV i de l'altre i que el ciutadà-telespectador es beneficiï del pluralisme extern que sorgeix i de la varietat d'opcions que se li ofereixen a l'hora de situar-se davant l'ull ciclopi de la nostra civilització.

Postscriptum

Ja conclòs aquest treball, s'ha produït un acord entre la direcció de la RTVE i el Centre Regional d'aquesta a Catalunya, segons el qual s'incrementa quantitativament i qualitativa el nombre d'hores en què el susdit Centre podrà desconnectar del programa nacional. Tal acord es troba en la línia de suggeriments fets a les pàgines anteriors, en favor d'un major protagonisme dels Centres Regionals de l'Ens RTVE, perquè una TV pública regional no ha de ser necessàriament una TV exclusiva de la Comunitat Autònoma. El pluralisme informatiu demana la major varietat possible de canals televisius, també en l'àmbit local.

Aquestes mateixes dates, començaments d'abril del 1987, el Govern ha tramès al Congrés dels Diputats el projecte de Llei que regularà la televisió privada. En aquest, s'hi observen deficiències greus i, sobretot, absències, com és la normació de la TV regional i local privada. Senzillament, s'hi preveu que les tres cadenes de TV privades hauran d'emetre programes per a cadascuna de les «zones territorials» que es delimitin en el Pla Tècnic Nacional de la TV Privada (art. 4.2) i la durada diària d'aquests, en cap cas, no podrà excedir la durada diària dels programes amb cobertura nacional (art. 12.2). Així mateix, qualsevol emissió de TV privada nacional o local que es faci al marge dels tres canals objecte de concessió serà sancionada amb el «tancament immediat de l'emissora i la incautació d'equipament i dels aparells utilitzats en l'emissió» (art. 3). No és possible un disbarat més gran. En uns moments en què arreu bufen vents de liberalització en els models de gestió del mitjà televisiu, quan des de fa deu anys la Cort Constitucional italiana va declarar que els perills que aguaiten el pluralisme informatiu i cultural en el mitjà televisiu i que justifiquen el monopoli públic de la TV no tenen gran rellevància en la TV d'àmbit local, quan França canvia el criteri de la concessió pel de l'autorització i obre les portes a un major nombre de canals privats de cobertura nacional i, sobretot, a les televisions locals, que comencen a instal·lar-se, el Projecte que se'ns presenta situa la regulació de la TV local privada en el Capítol dedicat al «Règim d'infraccions i sancions». Si fins al moment present no han rebrotat els pocs intents de TV privada local que hi ha hagut, és a causa del compàs d'espera que varen imposar els anuncis successius d'una prompta regulació de la matèria. El nou Projecte defrauda del tot les aspiracions de la TV local i es pot pronosticar l'inici d'una guerra d'ones, protagonitzada per aquells qui desitgen difondre les seves idees i comunicar la seva manera d'entendre la cultura a través de la petita pantalla, en oberta hostilitat contra una legislació desnerida i repressora. No es pot regular el servei públic de la TV com si es tractés del subministrament de la llum o de l'aigua. El Projecte va més enllà de la funcionalització d'un dret de llibertat (la llibertat d'expressió) en favor d'un altre (el dret a ser informat) i d'una institució bàsica (el pluralisme, l'Opinió pública lliure). Senzillament, ignora aquell dret res-

guardant-se en errades sentències del Tribunal Constitucional. Però, tot i posant l'accent en la susdita institució, ens cal preguntar-nos en quin pluralisme es pensa quan només es concedeixen tres canals, essent possibles més, quan es tanca el camí cap a emissores en l'àrea local, quan es passa per alt la participació de les Comunitats Autònomes en el desplegament legislatiu i l'execució d'aquesta matèria.

La raquítica regulació del pluralisme expressa un temor envers el mateix pluralisme i la por a la llibertat no ha de ser mai el principi regulador de drets fonamentals. Potser en un futur els nous recursos d'empara davant el Tribunal Constitucional donaran a aquest l'oportunitat de rectificar les seves tesis ambigües i, així mateix, d'impedir que el Parlament elabori la llei sobre la TV privada com si es tractés d'una norma en blanc.

Nota bibliogràfica

La bibliografia espanyola sobre la TV local no és abundosa. Tanmateix, és d'interès ressenyar algunes obres que dediquen una part del seu contingut a aquest tema:

ESTEVE PARDO, J., *Las competencias de la Generalitat en materia de televisión*. a «Estudi Jurídic de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya», Edicions Univ. Barcelona, Barcelona, 1981, pp. 79-98.

GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Televisión pública y privada*. Civitas. Madrid, 1982, especialment pp. 205-215.

MERINO HERNÁNDEZ, J.L., *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón*, Cuara, edit. Zaragoza, 1983, especialment pp. 468-474.

ESTEVE PARDO, J., *Régimen Jurídico-Administrativo de la Televisión*. Inst. Nac. Admón. Públ. Madrid, 1984, especialment pp. 155-234.

COSTA, Pere Oriol, *La crisis de la Televisión pública*. Paidós, Barcelona, 1986, especialment pp. 117, 185-244.

BUSTAMANTE & VILLAFANE, *La Televisión en España mañana*. Siglo XXI, Madrid, 1986, especialment pp. 117, 185-244.

Pel fet de tractar-se d'una matèria de molta actualitat, els debats jurídics es desenvolupen, a vegades, a la premsa. Vegeu, per exemple, la polèmica al voltant dels canals de TV autònoma gestionats per Euskal Telebista, diari «El País», dies 22 i 25 de juny de 1986, amb sengles articles de José M. Gorodo i de Francisco Virseda Barca, que aleshores eren Director general de l'Ens Públic Radiotelevisió Basca, l'un, i Director general de Mitjans de Comunicació Social, l'altre.

Sobre la possible federació de tercers canals autònoms, vegeu l'article d'Eduard Franco publicat a l'esmentat diari el 12 de gener de 1987.

Un primer comentari sobre les «zones territorials» de què parla el Projecte de llei de la Televisió privada es pot llegir a «El País» de dia 22 d'abril de 1987, en un treball signat per Miquel de Moragas Spa.

