

LAS TELEVISIONES REGIONALES EN ESPAÑA*

Francisco J. Bastida
Profesor titular de Derecho Constitucional
de la Universidad de Oviedo

I. Introducción

En el campo de los medios de comunicación audiovisuales estamos asistiendo a un fin de siglo anticipado, que muestra el cambio profundo que los vertiginosos avances técnicos en los sistemas de transmisión-recepción introducen en la vida económica, política, social y cultural. No hay que esperar a ese convencional punto de referencia del calendario cristiano para percibir que las tópicas convulsiones finiseculares acontecen ya en una sociedad estigmatizada por el fenómeno televisivo. La televisión transforma la industria y ella misma se convierte en la principal industria. La categoría social básica no es tanto la de ciudadano —noción anclada en el siglo pasado— como la de televidente. Al individuo se le ve cada vez más a través del cristal de la pequeña pantalla; desde tal óptica se le trata como consumidor, como elector y, en general, como sujeto que planifica su vida o, cuando menos, su ocio en función de la programación televisiva.

En este reino de la televisión donde, de una u otra forma, todos somos sus súbditos y donde el mensaje luminoso ensombrece la realidad no contenida en él, adquiere especial relevancia la regulación jurídica de su organización y funcionamiento. Si, de acuerdo con Espósito, la libertad de expresión es fundamento de la democracia y no al revés, es de suma trascendencia que el más importante medio de todos los medios de expresión se halle articulado de modo tal que la opinión pública no nazca mediatizada y menos aún uniformada. Para ello es preciso establecer un pluralismo en el medio televisivo que haga posible la exteriorización de la realidad y que impida que aquel mensaje luminoso se torne discurso iluminado y que la integración social se alcance a costa de destruir la capacidad o los elementos de criterio de los individuos.

Las televisiones regionales son un buen marco de experimentación de ese pluralismo, porque su ámbito territorial, las dimensiones de su infraestructura y la mayor versatilidad de sus funciones permite, junto con los nuevos ingenios técnicos, arrumar los tradicionales argumentos en favor de un determinado régimen jurídico de la televisión y en contra de cualquier otro. En las páginas siguientes se examinará el marco de las televisiones autonómicas, la alternativa pública a éstas y la hipótesis de una televisión privada regional.

* Comunicación presentada en las Jornadas sobre «Asturias fin de siglo», celebradas en Perfora —Asturias— y organizadas por la Fundación J. Barreiro.

II. Las televisiones autonómicas

1. *El marco político de las televisiones autonómicas*

Las causas del surgimiento de las televisiones locales son múltiples. Unas de carácter técnico, por la posibilidad de una utilización más plural del limitado espectro de frecuencias radioeléctricas; otras de naturaleza económica, como el menor desembolso financiero para su puesta en funcionamiento; otras más de índole cultural, como el interés en crear una televisión destinada a una comunidad diferenciada del resto de la nación o, simplemente, en dedicar atención preferente a informaciones y acontecimientos locales. En el caso español de las televisiones autonómicas parece claro que este último grupo de razones es el que impulsa, primero, a contemplar en la Constitución (C.) la posibilidad de que las Comunidades Autónomas (CC.AA.) puedan tener competencias sobre esta materia y, luego, a prever en los Estatutos de Autonomía tales tipos de competencias. La Ley del Parlamento Vasco 5/82, de 20 de mayo, de creación del Ente Público «Radio Televisión Vasca», afirma en su preámbulo que los medios de comunicación social a los que la misma se refiere se configuran «como instrumento capital para la información y participación política de los ciudadanos vascos, así como medio fundamental de nuestro sistema educativo y de fomento y difusión de la cultura vasca, teniendo presente el fomento y desarrollo del euskera, todo ello como base y fundamento para el adecuado desenvolvimiento de los derechos y libertades de los ciudadanos de esta Comunidad Autónoma».

Los argumentos del citado preámbulo cabe extenderlos a todas las demás CC.AA., sobre todo a aquellas con idioma oficial propio y específico. Sin embargo, las consideraciones recogidas en el texto mencionado no alumbran suficientemente el alcance que debe atribuirse a la existencia de las televisiones autonómicas. El carácter político de la autonomía de las nacionalidades y regiones tiñe de manera imborrable el interés de las CC.AA. en ser poseedoras de un medio tan poderoso como la TV. La competencia sobre el medio audiovisual permite *hacer* una TV netamente regional, pero también —y esto es aún más importante— *tener* una TV regional *para* la Comunidad Autónoma y *frente* a la del Estado. Este particular interés en acceder al dominio de la TV queda patente en la redacción de los Estatutos de Autonomía. Algunos unen a la posibilidad de crear una TV propia, la habilitación de la Segunda Cadena (UHF) como «instrumento provisional de una programación específica para el territorio de la C.A. en tanto aquélla no se implante». Además, todos los Estatutos mencionan competencias en materia de TV, a pesar de que en la mayoría de ellos se trata de una asunción *flatus vocis*, cuando no claramente inconstitucional, desde el momento en que sólo las CC.AA. que vieron aprobado su Estatuto por la vía procedimental del art. 151 C. o semejante pueden acceder (por vía estatutaria) a las susodichas competencias. El ansia por tener su propia TV condujo al País Vasco a crear el Ente Público ya citado y a Cataluña a seguir los pasos de esta Comunidad un año más tarde (Ley 10/83, de 30 de mayo), antes de que las Cortes dictasen la norma básica reguladora del tercer canal de TV (Ley 46/83, de 26 de diciembre). En fin, el carácter político de las televisiones autonómicas se acentúa por el hecho de que las únicas en funcionamiento hoy pertenecen a Comunidades gobernadas en la actualidad por grupos políticos distintos del que ostenta la mayoría parlamentaria en las Cortes Generales y ello explica, junto al hecho diferencial idiomático, el porqué dichas televisiones se organizan más como alternativa que como complemento de Radio Televisión Española (RTVE).

2. *El marco jurídico-constitucional de las televisiones autonómicas*

Según la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 26/82, «El art. 149.1.27 de la Constitución permite que el régimen de radiodifusión» (y de televisión, cabe añadir) «se articule con arreglo a un principio de competencias compartidas entre el Estado y la Comunidad Autónoma según el cual corresponde al Estado dictar las normas básicas, mientras que la Comunidad Autónoma puede asumir, mediante el correspondiente Estatuto, una competencia legislativa complementaria de desarrollo que en todo caso habrá de respetar aquella normativa básica, una potestad reglamentaria igualmente de desarrollo y, finalmente, la función ejecutiva correspondiente a la materia. Es de destacar que el mencionado artículo no establece directamente competencias autonómicas, sino que se limita a fijar el marco dentro del cual podrán asumir las los Estatutos de Autonomía». Esta separación tan diáfana se nubla, sin embargo, cuando se analiza en concreto el contenido de la normativa básica y el de los Estatutos de Autonomía y sus normas de desarrollo. La farragosa redacción de los Estatutos de Autonomía, unida a la ambigüedad de los arts. 148 y 149.1 C., es sementero de múltiples conflictos, de los que da amplia cuenta la actividad del T.C. La materia radiotelevisiva no es una excepción y sobre ella ha habido diversos fallos que, a la vista del panorama actual de las televisiones autonómicas, a buen seguro no serán los únicos.

La norma básica del sector televisivo es la Ley 4/80, de 10 de enero, del Estatuto jurídico de la Radio y la Televisión, que se completa, a los efectos del Tercer Canal, con la Ley 46/83, de 26 de diciembre, que específicamente lo regula. A mi juicio estas normas establecen unos criterios políticos que no siempre son los adecuados para organizar el régimen de las televisiones públicas en nuestro país, ya que parten de un principio constitucionalmente no necesario, que condiciona el sistema de las televisiones autonómicas, así como su estructura y funcionamiento.

El art. 1.1. de la Ley 4/80 califica a la radiodifusión y TV como «servicios públicos esenciales cuya titularidad corresponde al Estado». Pocos ponen hoy en duda que la TV sea un servicio público esencial y que como tal, de acuerdo con el art. 128.2 C., pueda e incluso deba estar reservada al sector público. (Aunque cada vez se cuestiona más el que «toda la TV» sea calificable como «servicio público esencial».) Pero reserva al «sector público» no quiere decir reserva al Estado central, ni monopolio de gestión del sector público. Es lógico que al Estado corresponda el concierto de compromisos internacionales sobre la materia, el establecimiento de los requisitos generales de prestación del servicio, la fijación del plan general de distribución de frecuencias y potencias, etc. Sin embargo, esto no tiene por qué impedir que las CC.AA. que de acuerdo con sus Estatutos puedan crear su propia TV sean *titulares* del servicio, como parte que son del «sector público» mencionado en el art. 128.2 C. La Ley 4/80 cierra otras posibles alternativas con aquella atribución de la titularidad en exclusiva al Estado (art. 1.1) y con la asignación de la gestión del medio al ente público RTVE, sin perjuicio de la «explotación» del Tercer Canal por las CC.AA. (arts. 2.2 y 3 y 5.1). ¿Cuál es, por tanto, el alcance que tienen los preceptos de los Estatutos de Autonomía en lo que concierne a la hipótesis de «regular, crear y mantener» cada Comunidad Autónoma su «propia» TV?

A/ Comunidades autónomas con autonomía plena

Los Estatutos vasco, catalán, gallego y andaluz —los únicos aprobados por vías procedimentales que permiten directamente el acceso a las competencias sobre TV

deducibles del art. 149.1.27 C.— prevén la citada posibilidad de crear la TV autonómica dentro de lo que dispongan las normas básicas del Estado. No obstante, cabe resaltar una importante diferencia entre el primer Estatuto y los otros tres. La redacción del art. 19 del Estatuto vasco pretende distanciarse de la ley 4/80 en aquello que ésta tenga de mera norma atributiva de competencias, para dejar sentado que sólo se mueve en el marco de las normas básicas del Estado. En realidad, ni siquiera se hace alusión explícita a la mencionada ley. Los otros Estatutos —el andaluz de forma más sesgada— reconducen sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución a «los términos y casos establecidos en la Ley que regula el Estatuto jurídico de la Radio y la Televisión (Ley 4/80)» y, además, en sus Disposiciones Transitorias limitan de modo expreso la posibilidad de crear la TV propia al supuesto de concesión del Tercer Canal por el Gobierno de la Nación.

Para todas las CC.AA. la ley 4/80 es una norma «básica», declarada así tanto por el art. 1.1 de la misma, como por el T.C. (Ss. 10/82; 26/82, 44/82), y no cabe considerarla «mera norma habilitante de competencia en sentido estricto, dado que la competencia en cuestión ya ha sido asumida por los Estatuto de Autonomía, con fundamento en el art. 149.1.27 C. Por tanto, la referencia a los «términos y casos establecidos en la Ley 4/80» no puede interpretarse de modo que vacíe de contenido dicha asunción (cfr. STC 10/82 y 26/82). En materia televisiva el art. 2.2. de la repetida Ley llena ese contenido al contemplar la posible concesión a las CC.AA. por el Gobierno, y previa autorización por las Cortes, de la «gestión directa de un canal de TV de titularidad estatal que se cree específicamente para el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma». La regulación general de este Tercer Canal (Ley 46/83) y, sobre todo, la posterior concesión de la gestión de los canales respectivos a Cataluña (R.D. 2296/84, de 26 de diciembre) y a Galicia (R.D. 915/85, de 25 de mayo) significan la aplicación de las aludidas Disposiciones Transitorias de sus Estatutos y, con ella, la realización del supuesto en el que se circunscribe la creación de la TV propia de estas dos CC.AA., a tenor de lo explícitamente manifestado en tales Disposiciones. ¿Han restringido, pues, los Estatutos de Cataluña, Galicia y Andalucía el campo de competencias que les autorizaba el marco diseñado en el art. 149.1.27 C.?

Las STC 10/82 y 26/82 parecen darlo a entender así en materia de radiodifusión, que es similar a la de TV. El T.C. deja sentado —según queda ya dicho— que la Ley 4/80 no es una «mera norma habilitante de competencia en sentido estricto», pero también es tajante al afirmar que la remisión de los Estatutos a «los términos y casos» establecidos en la Ley 4/80 «no es una mera frase hecha». «*La remisión al Estatuto de la Radio y la Televisión* —afirma el T.C. en la S. 26/82— *viene a limitar la asunción de la competencia por parte de la Generalidad, al mantener dicho Estatuto, como se desprende del análisis de su contenido, la titularidad y la gestión estatales de determinados medios de comunicación social dentro de la Comunidad Autónoma aunque la actividad se concrete al ámbito regional, comarcal o local, y reservar en cualquier caso al Estado competencias concretas en la fase de desarrollo legislativo y ejecutivo, con lo que unas competencias que constitucionalmente habrían podido ser asumidas de modo exclusivo por la Comunidad catalana se han convertido en unas competencias compartidas con el Estado.*»

El contraste lo ofrece el Estatuto de Autonomía del País Vasco y su aplicación por el Parlamento y el Gobierno de la Comunidad. El art. 19 de dicho Estatuto apunta la hipótesis de la existencia de medios de comunicación social de *titularidad autonómica* diferenciada de la titularidad estatal. En su apartado primero establece que

«corresponde al País Vasco el desarrollo de las normas básicas del Estado en materia de medios de comunicación social...». De acuerdo con el contenido de tal competencia, «el País Vasco —dice el apartado 3.º— podrá regular, crear y mantener su propia televisión... para cumplimiento de sus fines». Por su parte, el apartado 2.º sostiene que la ejecución de las materias referidas en el párrafo primero «se coordinará con la del Estado, con respecto a la reglamentación específica aplicable a los medios de titularidad estatal». Esta idea se agranda ante la lectura de la Disposición Transitoria Sexta del Estatuto: «La coordinación en la ejecución prevista en el art. 19.2 será de aplicación en el supuesto de que el Estado atribuya, en régimen de concesión, a la Comunidad Autónoma vasca, la utilización de algún nuevo canal de titularidad estatal, que se cree específicamente para su emisión en el ámbito territorial del País Vasco, en los términos que prevea la citada concesión».

La diferenciación entre el apdo. 2.º del art. 19 más la Disp. Trans. Sexta, por un lado, y apdo. 3.º del art. 19, por otro, es lo que da pie a sostener que la Comunidad Autónoma vasca puede gestionar diversos canales de TV; unos de titularidad estatal, en régimen de concesión, y otros los que la propia Comunidad cree como titular del servicio público en el País Vasco. Así, la Ley vasca 5/82, de 20 de mayo, por la que se crea el Ente Público «Radio Televisión Vasca», declara en su art. 1.1 que la Comunidad Autónoma es la «titular de los servicios de radiodifusión y televisión a que se refiere la presente Ley». Con posterioridad, la puesta en práctica de tal servicio se hizo sin solicitar una concesión del Gobierno central, en coherencia con esta ley, pero en contradicción con las Leyes del Estado 4/80 y 46/83. En pocas palabras, los dirigentes del País Vasco consideraron y consideran que las competencias de éste no están enconsetadas en los «términos y casos» establecidos en la Ley 4/80, que sólo ha de obrar como norma básica del Estado y que, en consecuencia, lo creado por la Comunidad Autónoma es el Cuarto Canal (aplicación del apartado 3.º del art. 19 del Estatuto), no el Tercer Canal (previsto en el apartado 2.º de dicho artículo y en la Disp. Trans. Sexta del Estatuto). La polémica se ha recrudecido por la puesta en funcionamiento por el Gobierno Vasco de un nuevo canal, el Quinto (éste con emisiones en castellano), en ejercicio, al igual que con el Cuarto Canal, de la titularidad de la Comunidad Autónoma sobre el servicio mencionado.

El alcance de la discrepancia va más allá del enfrentamiento dentro del sector público, ya que, en consonancia con la declaración general contenida en el art. 1.1 de la Ley vasca 5/82, el Parlamento de la Comunidad Autónoma podría regular la concesión de licencias para la gestión indirecta (o sea, por particulares) de «su» servicio público de TV. De esta forma, la TV privada podría aparecer antes en el ámbito regional que en el nacional.

A mi juicio existe una clara extralimitación de la Comunidad Autónoma vasca en la interpretación y aplicación de sus competencias. No se debe olvidar que el art. 19.2 de su Estatuto, que prevé una TV propia del País Vasco, comienza su redacción con la expresión «De acuerdo con lo dispuesto en el párrafo primero de este artículo...» y en él se afirma que «Corresponde al País Vasco el desarrollo de las normas básicas del Estado en materia de medios de comunicación social...». Aunque no lo dijese, es obvio que el marco en el que el Estatuto asume las competencias consignadas en todo el art. 19 es el establecido en el art. 149.1.27 C., que reserva en exclusiva al Estado la fijación de las normas básicas sobre dicha materia, y que tal normativa no es otra que la Ley 4/80 y disposiciones concordantes. La Ley vasca 5/82 parece dar la espalda a esta

realidad jurídica y contempla el medio radiotelevisivo que está bajo su ámbito de competencia como si fuese *res nullius*. Sin embargo, no es posible desconocer que una declaración como la de su art. 1.1, que proclama la titularidad de la Comunidad Autónoma sobre el servicio público televisivo regional, choca de manera frontal con la del art. 1.1 de la Ley 4/80, que dispone la titularidad estatal sobre el mismo. Podrá cuestionarse *políticamente* —y así se ha hecho en estas páginas— la decisión del legislador nacional al establecer la titularidad estatal del servicio televisivo, del mismo modo que podrá cuestionarse la conveniencia política de declarar toda la actividad radiotelevisiva como «servicio esencial», ya que ni una ni otra vienen impuestas —pero tampoco negadas— por la Constitución (véase STC 12/82). Hay, no obstante, algo evidente: la titularidad estatal excluye la de la Comunidad Autónoma sobre idéntico servicio.

La asignación en exclusiva de la titularidad del servicio de TV al Estado pudiera ser una afirmación contraria a la Constitución si con ella se impidiese la realización de las competencias sobre la materia recogidas en los Estatutos de Autonomía, pero la Ley 4/80, según se ha visto, prevé la concesión a las CC.AA. de un canal específico de TV para su gestión directa. Cabría aún replicar que tal previsión se adecua al contenido de los Estatutos de Cataluña, Galicia y Andalucía, que se remiten a lo dispuesto en la Ley 4/80, no al del País Vasco, que no mencionaba en ningún momento dicha Ley. Sin duda (más por el azar y las prisas legislativas que por cualquier otra razón), aquellos tres Estatutos no acogen todas las competencias posibles sobre la materia estudiada al reconducirlas a los «términos y casos» de la repetida Ley. Por contra, el Estatuto Vasco permite que su Comunidad Autónoma vaya más allá, al eludir tal remisión. Pero ese «más allá» no es ilimitado, no puede sobrepasar los lindes señalados en las normas básicas del Estado, y, desde luego, en asunto tan fundamental como es la negación de la titularidad estatal para afirmar en su lugar la de la Comunidad Autónoma sobre el susodicho servicio, hay un exceso legislativo. No se trata de la regulación de supuestos diferentes de los «términos y casos» de la Ley 4/80, sino de la quiebra pura y simple de un principio básico de la normativa estatal sobre TV. El art. 1.1 de la Ley 4/80 no es un mero supuesto de retención de competencias por el Estado, que pueda esquivarse a través de una interpretación concurrente de la Constitución y del Estatuto de Autonomía. Dicho precepto es norma básica hacia la que apunta directamente el art. 149.1.27 C.

A diferencia de las otras CC.AA., la Vasca podrá crear su propia TV al margen del Tercer Canal, e incluso ser titular del servicio que suministre por medio de ella, si así lo establece una ley de las Cortes que modifique los arts. 1.1 y 2.2 de la Ley 4/80. En tanto ello no suceda, la TV de la Comunidad vasca sólo podrá ser, desde un punto de vista jurídico constitucional, la que gestione el Tercer Canal de titularidad estatal, porque éste es el único que prevé la legislación básica del Estado para las CC.AA. La STC 44/82 es a este respecto esclarecedora. En un conflicto positivo de competencias entre el País Vasco y el Estado sobre regulación de la concesión de emisoras de radio de F.M., el T.C. resuelve el asunto con los mismos argumentos ya utilizados en la S. 26/82, que tenía por objeto fallar un conflicto semejante que enfrentaba al Estado y a la Generalidad de Cataluña. Ante el razonamiento del Abogado del Gobierno vasco de que ha de reducirse el alcance de la aplicación de la Ley 4/80 en el País Vasco, al no limitar el Estatuto de esta Comunidad el desarrollo legislativo y ejecución de la materia radiotelevisiva a los «términos y casos» contenidos en dicha Ley, el T.C. responde

que «*aún sin remisión del art. 19.1 del Estatuto Vasco a la Ley 4/80*, el hecho es que el "desarrollo legislativo de las normas básicas del Estado en materia de medios de comunicación social" *viene a ser aquí desarrollo de la Ley 4/80 y de sus disposiciones complementarias de orden técnico*».

En conclusión, los dos canales de TV de la Comunidad Autónoma vasca existen al margen de la legalidad constitucional, ya que ninguno de los dos es gestionado en virtud de concesión administrativa del Gobierno de la nación, tal como demanda la Ley 4/80 y la Ley 46/83. La situación creada sólo se puede explicar por la actitud claudicante de la oposición en el País Vasco, singularmente del Grupo Socialista, que no se ha abstenido de participar en los órganos representativos de la RTV Vasca, y por el deseo de evitar un enfrentamiento, incluso físico, entre el Estado y la Comunidad Autónoma, que amenazó con defender sus emisoras de TV con la Ertzaina si se presentaba a clausurarlas la Policía Nacional.

Diferente es el supuesto de la TV por cable. La Ley 4/80 establece la titularidad estatal del servicio radiotelevisivo, pero, así como en el caso de la TV por ondas radioeléctricas respeta las previsiones estatutarias sobre la hipótesis de una TV autonómica propia, nada dispone acerca de los otros medios de transmisión de TV. La Ley del Tercer Canal (46/83) remacha de modo expreso (Disp. Adicional 1.^ª) esta idea al prescribir que «*la emisión y transmisión de señales del tercer canal de televisión se efectuará a través de ondas, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.º, números 2 y 4, de la Ley 4/1980, de 10 de enero, quedando reservados en exclusiva a RTVE para todo el territorio nacional los sistemas de emisión y transmisión mediante cable, satélite o cualquier otro procedimiento de difusión destinado mediata o inmediatamente al público*».

Dejando a un lado que tal exclusividad a favor de RTVE no existe, ya que la Compañía Telefónica Nacional gestiona servicios radiotelevisivos por cable, en lo que aquí interesa es preciso destacar que el monopolio de gestión de RTVE pudiera vulnerar el marco de competencias diseñado en el art. 149.1.27 C. La TV autonómica no tiene por qué limitarse, en principio, a la TV por ondas radioeléctricas. Es más, la TV se halla cada vez más definida por el medio en que se transmite, de manera que los servicios televisivos pueden variar sustancialmente según se produzca la transmisión por cable o por ondas. Con la mencionada reserva absoluta o exclusiva se cierra la posibilidad de crear y gestionar TV por cable, o sea, servicios televisivos específicos, a aquellas CC.AA. que, de acuerdo con sus Estatutos, tienen competencia para organizar una TV propia sin autolimitaciones. Hoy por hoy, sólo el Estatuto Vasco permite fundar una TV por cable propia de la Comunidad Autónoma, para lo cual esta Comunidad debería provocar la declaración de inconstitucionalidad de la Disposición Adicional antes subrayada y la aprobación en su lugar de una norma que, cuando menos, equiparase el régimen de gestión de la TV por cable al de la TV por ondas, máxime cuando el cable carece de los lastres naturales típicos de las ondas, argumento tradicional en la legitimación del monopolio estatal de la TV.

En suma, la declaración de titularidad estatal del servicio condiciona la idea de una TV autonómica *propia*, sobre todo en el País Vasco. Para que el término «propia» tuviese un contenido más próximo al literal, sería preciso un cambio en la Ley 4/80, que restringiese la exclusividad estatal del servicio de TV al ámbito puramente nacional y previese la posibilidad de que las CC.AA. puedan ser titulares del mismo, sea cual sea la forma de transmisión, cuando su ámbito no exceda el del territorio de la respectiva Comunidad. En los otros tres supuestos, catalán, gallego y andaluz, a aquel

condicionamiento se le une la autolimitación estatutaria ya analizada. Aquí no bastaría con la reforma de la Ley 4/80. Sería necesaria, además, la reforma de los Estatutos de Autonomía en cuestión o que, en su defecto, la nueva ley de Radio y Televisión atribuyese a las CC.AA. facultades legislativas en materia televisiva que, por no haberlas asumido los Estatutos respectivos, son de competencia estatal, y que las Cortes dictasen, como complemento, leyes orgánicas de transferencia y delegación sobre esta materia, previstas en el art. 150.2 C.

B/ Comunidades autónomas con autonomía retardada o diferida

Por lo que respecta a las CC.AA. que han tramitado sus Estatutos por una vía procedimental diferente de la del art. 151, en principio no tienen acceso a las competencias enumeradas en el art. 149.1 C. Pese a ello el texto de todos estos Estatutos menciona la competencia en materia de radiotelevisión. Unos (valenciano, navarro, balear y madrileño), con un contenido claramente inconstitucional, copian casi literalmente las previsiones de los Estatutos catalán, gallego y andaluz. Otros (cántabro, murciano, asturiano y castellano-leonés) remiten a lo que disponga el Estatuto jurídico de la Radio y la Televisión (ley 4/80). El resto, conscientes sus redactores de las limitaciones sustanciales que implica la vía procedimental del art. 143 C., incluyen la materia televisiva en un artículo cuya realización sólo podrá tener lugar una vez transcurridos cinco años desde la entrada en vigor del Estatuto, previa reforma de éste, o, antes de dicho período, si se promulga con idéntica finalidad una ley de las contempladas en los apdos. 1 y 2 del art. 150 C. A pesar de la diferente normación de la materia televisiva en los mencionados Estatutos, estas últimas son las únicas vías de acceso de tales CC.AA. al área competencial decantable del art. 149.1 C. Por tanto, es la Ley 4/80, que actúa en este caso como norma habilitante específica, y no el respectivo Estatuto de Autonomía, el instrumento legal que permite a aquellas CC.AA. el ejercicio de concretas competencias en materia de radiotelevisión.

En efecto, la Ley 4/80, «además de contener normas básicas, es definidora de competencias» (STC 10/82). Para las CC.AA. que, *de acuerdo con* la Constitución, regulan en sus Estatutos competencias en materia radiotelevisiva (o sea, los cuatro primeros, no el valenciano, navarro, balear y madrileño), la Ley 4/80 no podrá operar como una «mera norma habilitante de competencia en sentido estricto», dado que la competencia en cuestión ya ha sido acogida por tales Estatutos sobre la base del art. 149.1.27 C. (STC 26/82, 44/82). Pero sí podrá operar en aquel sentido en relación con las demás CC.AA., ya que la Ley 4/80 obra, en este supuesto, como Ley del art. 150.1 C., es decir, como ley de las Cortes que, en materia de competencia estatal, atribuye a todas o a algunas CC.AA. la facultad de dictar para sí mismas normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal, (que en este caso es también la propia ley 4/80, en cuanto norma básica, y la Ley 46/83, en cuanto norma que complementa a dicha Ley al regular el Tercer Canal de TV). En definitiva, aunque nada mencionasen los Estatutos de Autonomía aprobados por la vía procedimental del art. 143 C. acerca de la competencia televisiva, las respectivas CC.AA. podrían ejercer todas aquellas competencias que para las mismas prevén las leyes 4/80 y 46/83. Fuera de estas competencias, en los Estatutos que nos ocupan hay sólo inconstitucionalidad o pura retórica.

3. *El tercer canal de televisión. La Ley 46/83 y las Leyes de Radiotelevisión de las Comunidades autónomas.*

La Ley 4/80 establece que por «ley» las CC.AA. pueden regular la organización y el control parlamentario del Tercer Canal regional (art. 2.3). Un canal de titularidad estatal y que previa autorización por ley de las Cortes el Gobierno podrá otorgar a las CC.AA. en régimen de concesión (art. 2.2). Para tal concesión se requiere con carácter previo la adopción de aquella ley por las CC.AA. (art. 7 de la Ley 46/83). La mayoría de las CC.AA. —muchas de manera precipitada y por mimetismo, sin calcular bien los costes y las finalidades de la TV regional— están elaborado o han aprobado ya la ley correspondiente, que suele ser copia de las primeras leyes autonómicas sobre la materia (por ejemplo, de la Ley 10/83 catalana). Llama la atención el que, en medio de esta carrera, el Principado de Asturias —quizá por prudencia, quizá por indiferencia política— no haya mostrado el deseo de obtener la concesión del Tercer Canal y únicamente haya aprobado una ley cuyo humilde objeto es crear una Sociedad Anónima para la producción de programas (Ley 12/86, de 20 de noviembre). En su Disposición Final esta Ley anuncia que tal Sociedad podría en el futuro servir para el funcionamiento del posible Tercer Canal, pero la frase parece más una fórmula retórica frente a hipotéticas críticas de la oposición sobre la abdicación en este terreno, que una expectativa fundada en la decisión política de organizar con seriedad la TV autonómica.

A/ *Noras sobre la fórmula de concesión para la atribución del Tercer Canal*

La declaración de titularidad estatal del servicio televisivo es un pie forzado para el régimen jurídico de la TV propia de las CC.AA. La manifestación más visible de la distorsión que provoca se encuentra en el recurso a la técnica concesional para atribuir a las CC.AA. la gestión del Tercer Canal. Como es de todos sabido, la concesión es un instrumento típico de la organización de servicios en el Estado liberal, fundado en el rechazo de la intervención directa de los poderes públicos en la vida económica. Mediante esta fórmula de gestión indirecta de actividades económicas e industriales el Estado se reserva la titularidad del servicio, mientras otorga la explotación del mismo al sector privado. La concesión se caracteriza por esta bipolaridad «público-privado» de la relación contractual que se entabla a su través y que queda desvirtuada cuando el lugar del concesionario privado lo ocupan entes públicos. Las cada vez más numerosas actividades en las que los Municipios aparecen como concesionarios del Estado dan fe de ello. La desnaturalización es todavía mayor si quien figura como concesionaria es una Comunidad Autónoma, dado el carácter político de su autonomía, que se contradice con los modos de control estatal implícitos en la concesión. La filosofía sobre la que se edifica la técnica concesional termina por derrumbarse en este supuesto cuando, a la ausencia de contenido específicamente económico del servicio concedido, se une la posibilidad, e incluso necesidad (art. 2.3 Ley 4/80), de que el concesionario ejerza poderes «cuasisoberanos» sobre el servicio, esto es, dicte leyes acerca de la organización y el control parlamentario del Tercer Canal de acuerdo con los criterios generales, establecidos en las Leyes 4/80 y 46/83 y no en los Decretos de concesión dictados por el órgano que otorga la concesión (el Gobierno).

Por otra parte, el objeto de la concesión no es un verdadero servicio público de TV. En el País Vasco hay una especie de servicio público autonómico de TV, pero dentro de una situación un tanto «asilvestrada», en la que la Comunidad Autónoma

no tiene constitucionalmente la titularidad del servicio ni goza de la necesaria concesión del mismo. En Cataluña y Galicia tal concesión existe, pero, con arreglo a las autolimitaciones dispuestas en sus Estatutos y al articulado de la Ley 4/80, el objeto de concesión es la *utilización* de un tercer canal de TV. La Ley 46/83 corrobora la idea al prever que la Comunidad Autónoma concesionaria vendrá obligada a satisfacer un canon anual por la *utilización* de la red.

No es preciso seguir desgranando las incoherencias del empleo de la fórmula concesional en la creación y funcionamiento de las televisiones autonómicas. Cualquier observación que se haga encontrará como explicación última la declaración de titularidad estatal del servicio radiotelevisivo, que condiciona el régimen jurídico del mismo en el ámbito regional. El recelo hacia las CC.AA. y el aprecio casi esotérico a un medio de comunicación tan valioso desde el punto de vista político puede estar en la raíz de tal declaración. Pese a que ésta no es contraria a la Constitución, no hay argumentos políticos de peso para negar a las CC.AA. la titularidad del servicio televisivo que abarque el territorio de la respectiva Comunidad. Las Cortes y el Gobierno cuentan con resortes más que sobrados para evitar los problemas técnicos que pudieran derivarse de la transferencia de titularidad.

Por lo que respecta al acto de concesión del Tercer Canal, corresponde al Gobierno dictarlo mediante Real Decreto (art. 2.1 Ley 4/80), pero, al contrario de lo que sucede en la clásica relación Estado-concesionario particular, la concesión no es aquí discrecional. Al menos no lo es en el caso de las CC.AA. con autonomía plena. Cumplidos los requisitos básicos que señala la Ley 4/80, la concesión es un «acto debido», en virtud de lo establecido en las Disposiciones Transitorias de los Estatutos de las citadas CC.AA. De modo imperativo se dice en ellas que «el Estado *otorgará*, en régimen de concesión, a la Comunidad Autónoma la utilización de un tercer canal ...». En el Estatuto Vasco la cuestión es más dudosa, ya que, al pretender de forma velada una TV de *titularidad* propia, deja en una mera posibilidad el supuesto de concesión por el Estado a la Comunidad Autónoma de «algún nuevo canal de TV de titularidad estatal», en clara alusión al Tercer Canal. No obstante, negada, hoy por hoy, la pretensión de tal titularidad vasca, la competencia sobre creación de una TV autonómica propia queda encauzada, en lo que a sistema de transmisión por ondas se refiere, dentro del régimen jurídico del Tercer Canal, por lo que también aquí, si no se quiere negar el contenido del art. 19.1 del Estatuto Vasco, habrá que entender que la concesión no es discrecional.

La concesión del Tercer Canal a las demás CC.AA. es, en apariencia, discrecional, por cuanto el art. 2.2 de la Ley 4/80 emplea la expresión «El Gobierno *podrá* conceder a las CC.AA. ...». Sin embargo, la Ley 46/83, que de modo específico regula el Tercer Canal, reduce esa discrecionalidad. Su art. 1 no emplea términos potestativos; su art. 3 fija un plazo para aprobar el Plan Nacional de cobertura para el Tercer Canal, cuyo ritmo de ejecución se efectuará en función de la fecha de publicación de los Estatutos de las CC.AA. que lo soliciten. Incluso su Disposición Adicional Sexta afirma la concesión como acto obligatorio: «Los Gobiernos de las CC.AA. solicitarán la concesión de la gestión directa del tercer canal de TV ante el Gobierno, quien *lo concederá*, mediante Real Decreto, ordenando que se desarrollen las acciones necesarias para la puesta en funcionamiento del mismo». Por tanto, cumplidos los requisitos exigidos en las normas básicas del Estado, el Gobierno no puede escudarse en razones políticas para negar la concesión.

B/ Observaciones sobre la organización y funcionamiento del Tercer Canal

La Ley 4/80 impone como criterios de organización y control parlamentario del Tercer Canal los establecidos en sus arts. 5.º a 12.º y 26.º (art. 2.3). El precepto se refiere a «criterios», pero las leyes de las CC.AA. sobre esta materia van más allá del mero respeto a los mismos y copian la estructura organizativa de RTVE, con todos los defectos que en ella, y a la luz de la experiencia, existen. Incluso en ocasiones, lejos de corregir tales defectos, los agrandan. Sirva de ejemplo el Ente Público RTV Vasca. Aunque se afirme que la Ley que lo regula tiene por objeto canales autonómicos de TV distintos del Tercer Canal, el contenido de la Ley se asemeja enormemente al texto de las Leyes 4/80 y 46/83 y, en relación con la figura del Director General del Ente, se contempla una vinculación de éste con el Ejecutivo Autónomo más intensa de la que prevé la Ley 4/80 entre el Director General de RTVE y el Gobierno de la nación. En concreto, el cese del Director de la RTV Vasca puede ser decidido libremente por el Consejo de Gobierno autonómico (art. 19.1 de la Ley vasca 5/82). Por el contrario, el del Director General de RTVE está sujeto a causas tasadas en el art. 12 de la Ley 4/80.

La organización y funcionamiento de los respectivos Consejos de Administración y de los Consejos Asesores no han reducido la estrecha vinculación gubernamental de la TV, ni instaurado el deseado pluralismo interno del medio. La politización del servicio ha sido criticada de modo continuado, tanto en lo que a contratación de personal se refiere, como en lo concerniente a programación y acceso al medio, sobre todo en períodos electorales. Por su parte, las Comisiones parlamentarias de control interpretan el obligado pluralismo de gobierno de los respectivos entes radiotelevisivos desde la particular miopía que supone contabilizar los minutos dedicados por la pequeña pantalla a cada fuerza política con representación en la Asamblea legislativa. Con controles de esta guisa la legitimidad de la TV pública autonómica queda bastante en entredicho.

A los problemas jurídicos y políticos de las televisiones autonómicas se unen los de orden económico. Los canales autonómicos existentes hasta la fecha, sobre todo el catalán, se presentan, más que como televisiones regionales, como alternativas de las nacionalidades a los canales de ámbito estatal. La competencia con RTVE es cada vez más fuerte, incluso en programas informativos de carácter internacional, y ello exige un gasto que puede convertirse en una grave demora para las CC.AA., dado que el nivel de autofinanciación es sólo mediano en la TV catalana y bajo en la vasca y la gallega. Quizá la prevista federación de canales de TV autonómicos abarate costes, pero no creo que sea una cantidad importante, si se tienen en cuenta los problemas de doblaje al idioma específico de cada Comunidad y que las producciones propias, que lógicamente tienden a ser mayores, no siempre serán de interés para las demás Comunidades. A ello hay que añadir que existen supuestos de adquisición de programas y de contratación de retransmisiones deportivas que no sitúan en un mismo plano a todas las televisiones autonómicas, en razón del idioma propio de la Comunidad a utilizar en la emisión de los mismos, con la consiguiente división dentro de la futura federación (cfr. arts 15 y 16 de la Ley 46/83). Sin duda, lo más beneficioso sería una concurrencia amistosa de todas las televisiones públicas, pero es difícil cuando surge la rivalidad, y más aún cuando ésta se concreta en una política cicatera de RTVE a la hora de proporcionar la infraestructura técnica para la difusión del Tercer Canal o en un abuso o uso torticero de su posición preferente en muchos terrenos.

Conviene hacer una observación, aunque sea muy breve, acerca de la publicidad en las televisiones autonómicas. Aparte de la subvención consignada en los presupuestos de la Comunidad Autónoma, los ingresos del Ente Público de RTV proceden en su casi totalidad de la publicidad. Este hecho puede influir en el abaratamiento del mercado publicitario televisual, al dejar de ostentar RTVE el monopolio de su emisión, pero, desde luego, provoca una constricción en el mercado regional de la publicidad hecha por otros medios de comunicación social. El Estado y, en su caso, las CC.AA., tendrían que arbitrar las medidas oportunas para solventar la posible crisis del «pluralismo espontáneo» creado por medios de comunicación escritos y orales, ante la aparición de una competencia tan avasalladora en su tradicional campo de financiación. No digamos nada cuando en tal competencia participe también la TV privada local y regional.

III. La organización regional de RTVE

La TV propia de las CC.AA., allí donde la haya, no es la única TV regional pública. Existe, además, la estructura desconcentrada de RTVE, a través de la cual se realiza una programación específica en el ámbito territorial de la nacionalidad o región que corresponda (art. 13 de la Ley 4/80).

La idea inicial consistía en poner en antena, desde y para cada región, un programa con el fin de cubrir la información de interés estrictamente local y regional, sobre todo en un momento en que, constituidas ya las CC.AA., ninguna contaba con Tercer Canal. La mencionada Ley, en su art. 2.3, atribuye a las CC.AA. competencia legislativa en la organización y control parlamentario de la organización de RTVE de su mismo ámbito territorial. Respecto del control parlamentario, éste corresponde a una Comisión *ad hoc* nombrada por la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, la dicción del art. 2.3 citado es confusa en torno al alcance que cabe asignar a las demás competencias en él recogidas. El T.C. resalta la vaguedad de la norma en cuestión en la S. 10/82, pero entiende que la Ley de las CC.AA. a que hace referencia el mencionado precepto sólo puede tener por objeto (en lo que concierne a la estructura descentralizada de RTVE) «la organización territorial del mismo ente».

De acuerdo con el art. 14 de la Ley 4/80, la participación de las CC.AA. en tal organización consiste en designar un *órgano representativo* que deberá ser oído en el nombramiento del Delegado Territorial de RTVE (el nombramiento en sí es facultad del Director General de RTVE), y elegir al *Consejo Asesor* de aquel Delegado. Al hacer uso de la competencia legislativa en esta materia, todas las CC.AA. han unificado en un sólo órgano, el Consejo Asesor, los dos previstos en la Ley 4/80, lo cual es lícito (véase en este sentido la STC 10/82) e incluso conveniente desde el punto de vista de la economía orgánico-institucional.

1. Naturaleza jurídica del Consejo Asesor nombrado por las Comunidades autónomas.

La polémica en torno a la naturaleza jurídica del Consejo Asesor quizá no hubiese tenido tanta importancia de existir en su momento el Tercer Canal de TV, pero lo cierto es que las CC.AA., en ausencia de TV propia, vieron en el Consejo Asesor (y en la Comisión Parlamentaria de control) un instrumento que les permitiría influir desde

dentro en el medio televisivo. El interés era todavía mayor si se tiene en cuenta que, de conformidad con algunos Estatutos de Autonomía, mientras no se implantase el Tercer Canal, RTVE articularía por medio de su Segunda Cadena un régimen transitorio de programación específica para la Comunidad Autónoma.

A través de la idea de que el Consejo Asesor es un órgano representativo de la Comunidad Autónoma en la estructura regional de RTVE, la Ley catalana 6/81 pretendió resaltar la figura del Consejo como órgano *mixto*, o sea, como órgano de la Comunidad incrustado en la organización desconcentrada de RTVE. Sin embargo, el T.C., en la S. 10/82, que se pronuncia sobre la constitucionalidad de dicha Ley, afirma que el Consejo Asesor es «órgano de un ente público de ámbito nacional, RTVE», cuya *actuación* tiene una doble vertiente: «una, en cuanto órgano asesor del Delegado territorial de RTVE en la Comunidad Autónoma; otra, en cuanto representante de los intereses de la Comunidad Autónoma en RTVE». «El hecho de que el nombramiento del Consejo Asesor y la determinación de su composición corresponda a la Comunidad Autónoma no impide que sea un órgano de RTVE.» Además, las facultades normativas de la Comunidad Autónoma con respecto al Consejo Asesor se refieren, según el T.C., «no al desempeño de su función como órgano de RTVE, sino a su calidad de representante de sus intereses en el seno de RTVE en cuanto órgano integrador y cauce de participación». De todo ello se deriva que la Comunidad no puede fijar los «principios generales» o «inspiradores» de la actividad del Consejo Asesor, ni asignarle competencias decisorias de gestión, al estar concebido en la Ley 4/80 como órgano simplemente asesor.

Las funciones más importantes del Consejo en materia de TV se refieren a su facultad de informar al Director General de RTVE en relación con el nombramiento del Delegado territorial del Ente y a sus consultas, dictámenes y sugerencias acerca del horario y programación y, dentro de ésta, de la difusión de la lengua y cultura propias de la Comunidad Autónoma. El que el Consejo carezca de competencias decisorias, ni siquiera compartidas, rebajó de manera sustancial la trascendencia que pudiera tener la participación de las CC.AA. en los órganos territoriales de RTVE y condicionó y condiciona la presencia general de éstas en el servicio público de TV de ámbito regional.

2. *El futuro de la organización regional de RTVE*

La Ley 4/80 diseña el Consejo Asesor como órgano que «complementa» la posibilidad de crear el Tercer Canal. Sin embargo, el interés del Consejo Asesor ya no es el mismo en aquellas CC.AA. que gozan de este Canal, porque para el cumplimiento de los fines de servicio público autonómico de TV disponen directamente del medio de comunicación, gestionado por un ente público de la propia Comunidad. A la luz de la experiencia de los Consejos Asesores y de la actividad regional de RTVE antes y después de la instalación de los Terceros Canales, cabe preguntarse cuál es el futuro de la organización desconcentrada de RTVE y de sus Consejos Asesores.

Una primera perspectiva situaría a tal organización como alternativa de programación regional de RTVE a la del Tercer Canal, para lo cual la Segunda Cadena (UHF) debería continuar funcionando como lo hacía antes de la puesta en funcionamiento del Tercer Canal. La programación no tendría que ser necesariamente en el idioma específico de la Comunidad Autónoma y podría marcarse unos objetivos no

coincidentes con los del Tercer Canal, por ejemplo, transmitir las cuestiones de ámbito nacional de interés para la población de la Comunidad y que no fuesen centro de atención en la Primera Cadena de RTVE. Las negociaciones hasta ahora infructuosas en favor de una mayor desconexión del centro regional de RTVE en Cataluña respecto de la programación nacional del UHF apuntan en esta dirección. Tampoco cabría descartar la idea de convertir a esta red regional de RTVE en una TV de servicios al usuario, más que en una TV de difusión cultural y de espectáculos.

Una segunda perspectiva contemplaría la organización regional de RTVE como sustitutoria del Tercer Canal en aquellas CC.AA. que por sus particulares características (número de habitantes, espacio geográfico, presupuesto económico, etc.) no desearan la gestión del canal autonómico. La ambición de una TV propia de cada Comunidad Autónoma no siempre está justificada. A lo largo de estos años las CC.AA. han ido creando entes públicos de RTV, quizás en una carrera un tanto electoral por no quedarse atrás, sin pararse mucho a pensar el destino y la financiación del «invento». A ello contribuyen no sólo las susceptibilidades políticas a la hora de valorar el «retraso» —que no agravio— comparativo, que conduce a la disparatada política de «tonto el último» o de «café para todos» aunque a algunos no les convenga. También influye de manera no menos importante la naturaleza de las actuales funciones del Consejo Asesor.

Posiblemente la avidez por el Tercer Canal disminuiría si se consiguiese que las Delegaciones regionales de RTVE funcionasen en gran parte «como si» fuesen organización TV «propia» de las CC.AA. Para ello sería necesaria una reforma de la Ley 4/80, que cambiase el carácter y contenido de aquellas funciones. El Consejo Asesor continuaría siendo un órgano de la estructura territorial de RTVE, pero, en aras de una mayor integración y participación de la Comunidad Autónoma en la gestión del servicio público de TV, se le atribuirían funciones y competencias que sobrepasaran la mera actividad de consulta y asesoramiento, para abarcar parte, al menos, del campo decisorio (informes vinculantes, propuestas, veto, etc.). En definitiva, un conjunto de competencias que hiciesen del Consejo un órgano co-gestor del de RTVE en el ámbito regional.

De acuerdo con esta perspectiva, no habría en principio un «Canal» regional, sino una «programación» regional amplia, que se emitiría por la Segunda Cadena de RTVE y que, desde luego, tendría que abandonar ese estilo de informativo parroquial, típico de los actuales programas regionales de muchas Delegaciones territoriales de RTVE. El paulatino incremento de la «emisión» regional del UHF podría llegar a convertir a éste en una «cadena» regional de RTVE. La Primera Cadena o Canal (VHF) se destinaría por completo a la programación de ámbito nacional, salvo en aquellos supuestos en que la cobertura del UHF fuese aún insuficiente para transmitir el programa regional. Por último, los nuevos Consejos «Asesores» o, mejor, «Co-gestores», podrían constituir una federación, en cuanto representantes de los intereses de las respectivas CC.AA., a fin de coordinar propuestas sobre adquisición de programas o de horarios de desconexión del programa nacional del UHF, en tanto esta Segunda Cadena subsistiese con programación partida, regional y nacional.

Hoy por hoy, esta perspectiva no es tenida en cuenta, quizá porque se piensa en un mapa completo de tantos Terceros Canales como CC.AA., lo cual sería absurdo o, cuando menos, no tiene por qué ser lo más lógico y conveniente. Sin embargo, se tiende a dar por hecho algo que dista mucho de ser realidad y se proyecta como «Canal

regional» de RTVE una tercera red al estilo RAI 3, que sería una especie de Radio Cadena Española (red de radios locales de RTVE), pero en imágenes y sonido. Siempre en el terreno de las hipótesis, cabe imaginar también que en la mente de los que gobiernan RTVE el diseño de esa tercera red de actividad regionalizada se dirige a la formación de una alternativa estatal, no tanto frente a la TV pública autonómica, como frente a las futuras TV regionales y locales privadas. Sea como fuere, sería oportuno que el legislador ofreciese una generosa participación a las CC.AA. en la organización territorial de RTVE, para que éstas no se vean en la «necesidad» política, electoral, de crear «su» Tercer Canal.

IV. La televisión regional privada

A diferencia de la TV estatal y de su organización territorial, las las televisiones autonómicas gozan del favor general del público. Este trato social distinto se debe, con independencia del contenido de la programación, a que la TV autonómica es un símbolo de la nacionalidad o región ante sí misma y, muchas veces, frente al Estado. Para la población de estas CC.AA. el Tercer Canal es «su» TV, que sólo ve un colectivo determinado, lo que, además, propicia una conciencia identificadora, no exenta en ciertos casos de un sentimiento diferencial de superioridad respecto de las CC.AA. sin TV propia. En segundo lugar, es una TV que emite en la lengua específica de la CC.AA., por coincidir hasta ahora la implantación de las las televisiones autonómicas con este hecho de capital importancia. En tercer lugar, la existencia de un canal más (dos más en el País Vasco) permite ampliar las opciones al telespectador, máxime cuando las las televisiones autonómicas presentan una programación que pretende competir con la de RTVE. Aun siendo públicas, las las televisiones autonómicas no son blanco de las críticas acerbas dirigidas —en muchas ocasiones de manera interesada— contra la TV pública general, identificada con RTVE. Sin embargo, comienzan a surgir ya voces disconformes con las las televisiones autonómicas, acusándolas de los mismos males de RTVE: sumisión al Gobierno (autonómico), parcialidad informativa, clientelismo, limitación del derecho de acceso (falta de pluralismo interno), despilfarro económico, etc.

La aparición de las las televisiones autonómicas marca un hito en cuanto significa la ruptura del monopolio que desde la implantación de la TV en España ha tenido el Estado en la figura de TVE. Mas tal aparición no entraña la quiebra del monopolio público de la TV. Los particulares han podido acceder al mundo de la radiodifusión, pero todavía no al de la TV. Los argumentos de esta reiterada negativa son, entre otros, que la escasez de ondas y el elevado coste de la infraestructura televisiva abocan al medio a una situación de oligopolio privado, lo cual pondría en peligro una institución básica para el sistema democrático como es la Opinión pública libre. Las reducidas posibilidades de un pluralismo espontáneo o externo, fruto éste de la concurrencia de un número amplio de particulares en la organización y funcionamiento del medio de comunicación, obliga a que el Estado encomiende la gestión del medio televisual a entes públicos (estatal y autonómicos), que se supone más adecuados para forjar un pluralismo interno y mantener viva aquella institución fundamental. En la medida en que estos argumentos no tienen su traducción en la realidad, las fuerzas políticas y económicas interesadas en la TV privada extraen como consecuencia la necesidad constitucional de implantar esta última forma de gestión. Pero esta relación de causa a

efecto es una falacia. Del mismo modo que no se puede establecer una relación lógica y jurídica entre esencialidad del servicio público y reserva del mismo al Estado, relación que un ilustre jurista italiano califica de herejía jurídica, tampoco se puede plantear una relación de causalidad entre ilegitimidad del monopolio público y legitimidad de la TV privada, como derecho directamente ejercitable.

No es este el momento de analizar si la creación de un medio de difusión como la TV es un derecho fundamental integrado en la libertad de expresión reconocida en el art. 20 de la C. El examen de las sentencias del T.C. sobre la materia ocuparía un espacio mayor del que generosamente ya he dispuesto en estas páginas. Baste decir que el T.C. se ha pronunciado de forma ambigua, al sostener que la TV privada «no está necesariamente impuesta por el art. 20 de la Constitución. No es una derivación del art. 20, aunque, como es obvio, no está tampoco constitucionalmente impedida. Su implantación no es una exigencia jurídico-constitucional, sino una decisión política que puede adoptarse, dentro del marco de la Constitución» (STC 12/82). El voto particular del Magistrado D. Francisco Rubio Llorente pone de manifiesto la actitud inhibitoria que comporta la decisión de la mayoría de los miembros del T.C. «En lo que toca a la libertad la Constitución no es el simple encabezamiento de una hoja en blanco en la que el legislador puede, a su arbitrio, escribir indistintamente la afirmación o la negación»... «Las decisiones acerca de la existencia o inexistencia de una libertad no pueden ser consideradas nunca cuestiones políticas.» Juicios del Magistrado que recuerdan mucho los no menos contundentes de A. Sandulli cuando, con justificada crispación, afirma que «el ámbito de las libertades no es —no puede ser— materia de opción política. En este campo la elección ya ha sido hecha de una vez por todas por la Constitución, que está (o cuando menos debería estar) por encima de los partidos, del Parlamento y de la Corte Constitucional. ¿O es que sólo la queremos para llenarnos la boca en los habituales ejercicios de declamación?». Para Rubio Llorente la Constitución «no admite el monopolio estatal de ningún medio de comunicación. La naturaleza específica de la TV (como de la radiodifusión) hace imposible el ejercicio del derecho constitucional a difundir a través de ella ideas e informaciones sin unas previas normas de organización que el legislador debe establecer, pero el legislador está constitucionalmente obligado a establecerlas». Hay votos particulares que en la historia de los Tribunales Constitucionales prevalecen sobre el contenido de las sentencias de las que disienten y este voto tiene asegurado ese futuro. Es cuestión de tiempo, de un tiempo cada vez más cercano.

El último Proyecto de Ley de la TV privada (no se sabe si será el definitivo) apunta la posibilidad de pocos canales de TV de ámbito nacional, lo que permitiría una TV regional privada en la medida en que los centros territoriales de estas cadenas de TV desconecten (si se les habilita para ello) de la emisión nacional. Nada se conoce sobre regulación de las televisiones privadas específicamente locales y regionales, pero la justificación de su inexistencia es cada vez más endeble, por no decir nula, tal como puso de relieve la trascendental sentencia de la Corte Constitucional italiana en la S.202/76. El argumento de la escasez de ondas, el del alto coste de la infraestructura, el del oligopolio privado, etc., se desvanecen, sobre todo en el campo de la TV local y regional, y queda la cruda realidad de los intereses políticos en juego, la posible pérdida de influencia directa de los partidos mayoritarios en el medio TV, o el miedo de los partidos en su conjunto al nacimiento de un poderoso medio que puede sustraerles —según Fois— «el control y el monopolio de la organización del consen-

so». Antes de que se produzca una situación parecida a la italiana, es preciso regular la TV local y regional privada, que no puede quedar en una actividad continuamente reprimida —como ha sucedido hasta ahora en España con las artesanales Emisoras de TV que han surgido— ni tampoco en una actividad meramente tolerada que admita la apropiación selvática de las ondas.

La TV privada regional no tiene por qué ser sólo la gestión indirecta de un servicio público de titularidad estatal. Según queda dicho, podría modificarse por ley esta titularidad y descentralizarla, a fin de que las televisiones privadas de ámbito estrictamente regional fuesen concesionarias de las CC.AA. y así poder éstas organizar de modo más coherente el conjunto del servicio público regional de TV, tanto el de gestión directa como el de gestión indirecta.

Por otra parte, y sobre todo en el ámbito local, el concepto material de TV se amplía cada vez más. No sólo está en función del medio de transmisión, sea ondas, cable o satélite, sino también del contenido del servicio que a través de él se suministra, del modo en que se transmite y del destinatario del mismo. Las recientes sentencias del Tribunal Supremo español sobre la licitud del llamado «video comunitario» o el extendido número de antenas parabólicas y la «casetización» de los programas captados y su reemisión, dejan al descubierto la existencia de muchos campos necesitados de normación específica. El Estado y las CC.AA. están obligados a dictar sin demora la regulación pertinente, para que no se produzcan colisiones de derechos ni queden condenadas al ostracismo o a la clandestinidad formas de ejercicio de una libertad constitucionalmente garantizada.

V. Conclusión

En suma, el Estado deberá hacer una profunda revisión de la legislación sobre TV, porque muchos de los argumentos tradicionales esgrimidos para justificar su monopolio de este medio están caducos. El auge de la TV regional y local en otros países y la experiencia de las televisiones autonómicas en España suscitan un debate político y jurídico constitucional en torno a cuestiones tan importantes como la declaración de toda la actividad televisiva como «servicio público esencial», la titularidad «exclusiva» del Estado sobre el mismo, la «concesión» como fórmula de adjudicación del servicio de TV a entes públicos, la negación del «derecho de antena» como derecho constitucionalmente garantizado, etc. En los próximos años, no es necesario esperar al fin de siglo, se producirán cambios enormes en la TV en cuanto medio de comunicación, con repercusiones más inmediatas en la TV local y regional, y es preciso que el Estado democrático no adopte la política del avestruz. Por el contrario, deberá legislar siguiendo de cerca el fenómeno y ver si dichos cambios son manifestaciones de derechos fundamentales, y no sólo de derechos fundamentales, porque, en la medida en que contribuyan a la creación y formación del pluralismo social, político, ideológico, etc. serán, además, expresión del principio básico del que se nutre la democracia y, en consecuencia, habrán de ser objeto de la máxima protección.

Una de estas nuevas realidades es en nuestro país la TV autonómica, que, apenas ha nacido, se enfrenta a retos importantes: ser alternativa de la TV pública de ámbito nacional y de la TV estatal de ámbito regional, y competir con la próxima TV privada, que no tendrá que soportar el lastre institucional que implica el servicio público

de gestión directa. Pero, sin duda, el mayor reto está en superar sus propios problemas internos, que se debaten entre el pluralismo interno y la politización gubernamental del servicio. Confiemos en que la concurrencia de la gestión pública y privada de tan importante medio de comunicación lime los defectos de uno y otro tipo de TV y que el ciudadano-telespectador se beneficie del pluralismo externo que surja y de la variedad de opciones que se le ofrezcan a la hora de situarse ante el ojo ciclópeo de nuestra civilización.

Post-scriptum

Concluido este trabajo, se ha producido un acuerdo entre la dirección de RTVE y el Centro Regional de la misma en Cataluña según el cual se incrementa cuantitativa y cualitativamente el número de horas en que dicho Centro podrá desconectar del programa nacional. Tal acuerdo está en la línea de sugerencias hechas páginas atrás, en favor de un mayor protagonismo de los Centros Regionales del Ente RTVE, porque una TV pública regional no tiene por qué ser necesariamente una TV exclusiva de la Comunidad Autónoma. El pluralismo informativo demanda la mayor variedad posible de canales televisivos también en el ámbito local.

En estas mismas fechas, primeros de abril de 1987, el Gobierno ha enviado al Congreso de los Diputados el proyecto de Ley que regulará la televisión privada. En él se observan graves deficiencias y, sobre todo, ausencias, como es la normación de la TV regional y local privadas. Simplemente se prevé que las tres cadenas de TV privadas deberán emitir programas para cada una de las «zonas territoriales» que se delimiten en el Plan Técnico Nacional de la TV Privada (art. 4.2) y la duración diaria de los mismos en ningún caso podrá exceder la duración diaria de los programas con cobertura nacional (art. 12.2). Cualquier emisión de TV privada nacional o local que se haga al margen de los tres canales objeto de concesión es sancionada con «el cierre inmediato de la emisora y la incautación de equipos y aparatos utilizados en la emisión» (art. 31). Mayor desatino no cabe. Cuando por todas partes soplan vientos de liberalización en los modelos de gestión del medio televisivo, cuando desde hace más de diez años la Corte Constitucional italiana declaró que los peligros que acechan al pluralismo informativo y cultural en el medio televisivo y que justifican el monopolio público de la TV no tienen gran relevancia en la TV de ámbito local, cuando Francia cambia el criterio de la concesión por el de la autorización y abre las puertas a un mayor número de canales privados de cobertura nacional y, sobre todo, a las televisiones locales, que comienzan ya a instalarse, el Proyecto que se nos presenta sitúa la regulación de la TV local privada en el Capítulo dedicado al «Régimen de infracciones y sanciones». Si hasta el presente no rebrotaron los pocos intentos de TV privada local que ha habido, se debe al compás de espera que impusieron los sucesivos anuncios de una pronta regulación de la materia. El nuevo Proyecto defrauda por completo las aspiraciones de la TV local y puede pronosticarse el inicio de una guerra de ondas, protagonizada por aquellos que desean difundir sus ideas y comunicar su forma de entender la cultura a través de la pequeña pantalla, en abierta hostilidad contra una legislación enteca y represora. No se puede regular el servicio público de la TV como si se tratase del suministro de la luz o del agua. El Proyecto va más allá de la funcionalización de un derecho de libertad (la libertad de expresión) en favor de otro

(el derecho a ser informado) y de una institución básica (el pluralismo, la Opinión pública libre). Simplemente ignora aquel derecho al abrigo de erradas sentencias del Tribunal Constitucional. Pero, aun si se pone todo el acento en dicha institución, cabe preguntar en qué pluralismo se piensa cuando sólo se conceden tres canales, pudiendo ser más, cuando se cierra el paso a emisoras en el área local, cuando se pasa por alto la participación de las Comunidades autónomas en el desarrollo legislativo y ejecución de esta materia.

La raquítica regulación del pluralismo expresa un temor hacia el propio pluralismo y el miedo a la libertad no debe ser nunca el principio regulador de derechos fundamentales. Quizás en el futuro nuevos recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional den a éste la oportunidad de rectificar sus ambiguas tesis y de impedir que el Parlamento elabore la ley sobre la TV privada como si de una norma en blanco se tratase.

Nota bibliográfica

La bibliografía española sobre la TV local no es abundante. Sin embargo, es de interés reseñar algunas obras que dedican parte de su contenido a este tema:

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

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

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

ESTEVE PARDO, J., *Régimen jurídico-administrativo de la Televisión*, Inst. Nac. Admón. Públ., Madrid, 1984, especialmente pp. 155-234.

COSTA, Pere Oriol, *La crisis de la Televisión pública*, Paidós, Barcelona, 1986, especialmente p. 342.

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

Por ser materia muy de actualidad, los debates jurídicos se desarrollan, a veces, en la Prensa. Véase, por ejemplo, la polémica en torno a los canales de TV autonómica gestionados por Euskal Telebista, Diario *El País* 22 y 25 de junio de 1986, con sendos artículos de José M.^o Gorodo y de Francisco Virseda Barca, que en aquel entonces eran director general del Ente Público Radiotelevisión Vasca, uno, y director general de Medios de Comunicación Social, el otro.

Sobre la posible federación de terceros canales autonómicos, véase el artículo de Eduardo Franco publicado en el citado diario el 12 de enero de 1987.

Un primer comentario sobre las *zonas territoriales* de que habla el proyecto de ley de la Televisión privada puede leerse en *El País* del día 22 de abril de 1987, en un trabajo firmado por Miquel de Moragas Spa.

