

LES TELEVISIONS, L'AUDIOVISUAL A L'ESTAT DE CULTURA

Iñaki Lasagabaster

Sumari

- I. Introducció.
- II. Televisió i opinió pública.
 - 1. Televisió i opinió pública: algunes consideracions sobre aquests conceptes.
 - 2. La televisió i la seva curta relació històrica amb l'opinió pública.
 - 3. La televisió i la seva importància actualment: diferents perspectives.
 - 4. Alguns exemples sobre la forma de creació d'opinió pública.
 - 5. A tall de conclusió.
- III. La televisió i la Unió Europea: especialment el tema del servei públic.
 - 1. Plantejament.
 - 2. Sobre la missió de servei públic que la televisió ha d'acomplir.
 - 3. La televisió privada i les seves funcions de servei públic.
- 4. A tall de recapitulació.
- IV. La televisió i la llengua.
 - 1. Cooficialitat de llengües i sistema televisiu.
 - 2. La regulació de la televisió i l'idioma d'emissió: una consideració especial sobre la situació al País Basc.
 - 3. A tall de recapitulació.
- V. La televisió i internet.
 - 1. Sobre el concepte de televisió.
 - 2. El repartiment de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes en aquesta matèria: telecomunicacions *versus* televisió a l'era d'internet.
 - 3. A tall de recapitulació.
- VI. Consideració final.

I. Introducció

Les dues paraules que encapçalen aquest treball, *televisió* i *cultura*, responen a dues realitats molt complexes, sobre les quals s'han escrit milions de pàgines. Titular un article d'una revista jurídica d'aquesta manera pot semblar una mica pretensions, però perfilar més el títol també se'm feia complicat. D'altra banda, el títol d'un treball depèn del seu contingut i quan es volen expressar algunes idees sobre la televisió i la cultura resulta difícil triar un sol aspecte per analitzar. Els temes que s'han volgut destacar en aquesta ocasió són quatre i la seva elecció ha aconsellat de mantenir el nom de l'encapçalament.

En primer lloc s'analitza la relació entre la televisió i la formació de l'opinió pública. S'entén que l'opinió pública és un component fonamental de la cultura i un instrument de primer ordre en els sistemes polítics democràtics. La seva formació s'atribueix cada vegada més als mitjans de comunicació, especialment a la televisió, i per això és una tasca indefugible sotmetre-la a consideració.

El segon gran tema d'anàlisi és la relació entre la televisió i el seu sistema d'organització, tant als estats com a la Unió Europea. El desenvolupament de la Unió Europea, dels principis i els valors que l'orienten i, sobretot, dels drets i les polítiques que fonamenten la Unió, ha tingut i tindrà conseqüències transcendents en els sistemes televisius interns. Alguns dels drets que es reconeixen a dins de la Unió

afecten de manera directa els sistemes d'organització de la televisió. Entre aquests drets hi ha els de caràcter econòmic i el seu corol·lari en una economia capitalista, que és el principi de la lliure competència. El principi de la lliure competència comporta la prohibició de l'existència de monopolis d'un tipus determinat, prohibició que s'ha incrementat recentment amb els plantejaments vinculats a l'anomenada *globalització*. La incidència del dret europeu en els sistemes televisius estatals s'ha començat a notar i cada vegada serà més gran. S'ha considerat fonamental fer un comentari breu sobre aquest tema en parlar de la relació entre televisió i cultura.

El fet europeu remet a la cultura en un sentit no polític, i en aquesta matèria destaca una altra qüestió clau: la llengua. El règim lingüístic vigent a la Unió Europea presenta inconvenients greus per al desenvolupament de la mateixa Unió. Amb això no tan sols es constaten les dificultats derivades del funcionament de les institucions, de l'augment de la complexitat d'aquest funcionament com a conseqüència de la integració o l'associació d'altres estats comunitaris o de l'interès dels diferents estats per mantenir la seva llengua oficial com una llengua de referència a la Unió. També s'ha dit que la llengua és un element fonamental en la configuració de l'opinió pública i que sense una llengua comuna no és possible crear Europa.¹ Tot això porta a plantejar la relació entre la llengua i la televisió i el seu règim jurídic. A més, aquesta relació adquireix una importància especial en les entitats que tenen una llengua pròpia i un sistema televisiu propi, però que no tenen prou poder polític per intentar-ne la defensa o bé no tenen un Estat.

Finalment es fa una consideració breu sobre el progrés tecnològic en matèria televisiva. Aquest progrés ha estat la causa fonamental de l'evolució que ha experimentat la concepció de la llibertat d'informació. En pocs anys s'ha pogut constatar l'abandonament de formes d'intervenció de l'Administració molt rigoroses per d'altres molt més liberals. La regulació de la televisió per satèl·lit o per cable n'és un exemple clar. Ara ha sorgit un nou fenomen, internet, que tot just ha començat a desenvolupar-se i que tindrà uns efectes molt importants en la televisió. Com ja han dit els especialistes, ens trobem a la prehistòria de les noves tecnologies. Les conseqüències que la seva aplicació tindrà per a les persones són difícils de preveure. En tot cas, una gran responsabilitat dels encarregats de desenvolupar-les és que ho facin de manera que serveixin a la humanitat en conjunt i que no siguin un instrument que incrementi la diferenciació. Les perspectives, però, no semblen gaire falagüeres.

II. Televisió i opinió pública

1. *Televisió i opinió pública: algunes consideracions sobre aquests conceptes*

L'opinió pública ha estat un dels conceptes que inicialment va influir més en les construccions jurisprudencials relatives a les llibertats d'informació i comunicació.

1. Grimm, Dieter, «¿Necesita Europa una Constitución?», *Debats*, 1996, 55, pàg. 13. Aquest autor ja havia sostingut aquestes opinions al seu treball titulat «Mit einer Aufwertung des Europa-Parlament ist es nicht getan. — Das Demokratiedefizit der EG hat strukturelle Ursachen», a: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Nomos, Baden-Baden, 1993-1994, pàg. 15.

Aquest fenomen és comú a l'experiència dels tribunals constitucionals europeus i també als diversos procediments d'interpretació dels drets fonamentals. La interpretació dels drets fonamentals i, especialment, la relativa a les llibertats d'informació i comunicació, ha experimentat una evolució, de manera que han passat de ser drets de defensa a ser drets de prestació, i posteriorment ha sorgit la teoria dels drets fonamentals com a garanties institucionals. També es manifesta la tendència a interpretar els drets i les llibertats fonamentals com a llibertats funcionals, en la mesura que són drets que es garanteixen per a alguna cosa. Així, doncs, la llibertat d'informació no cobriria qüestions relatives a la publicitat, per bé que alguns tribunals europeus han considerat que la publicitat també estaria protegida per la llibertat d'informació.²

El Tribunal Constitucional és un bon reflex d'aquest fenomen europeu i estableix en una jurisprudència constant la importància de la televisió en la formació de l'opinió pública, i conclou que, atesa la importància que té en el funcionament del sistema democràtic, aquesta opinió pública no es pot veure abandonada, pel que fa a la seva configuració, a les forces del mercat. El Tribunal Constitucional ha declarat en aquest sentit que la qualificació de la televisió com a servei públic «és constitucionalment legítima des del moment que el legislador la considera necessària per garantir —en termes d'igualtat i efectivitat— determinats drets fonamentals de la col·lectivitat, però no és, de cap manera, una etiqueta que una vegada ha estat col·locada sobre el mitjà, en permeti qualsevol regulació».³ El Tribunal ha assenyalat també que els mitjans de comunicació, «perquè es produeixin dintre de l'ordre constitucional, han de preservar ells mateixos el pluralisme»,⁴ la qual cosa és extensible a les televisions privades, que en la seva organització han de respectar «els principis de llibertat, igualtat i pluralisme, com a valors fonamentals de l'Estat».⁵ Així, doncs, l'organització de la televisió exigeix respectar el principi fonamental del pluralisme.

Les diatribes sobre el concepte d'opinió pública no es limiten a aquesta visió interna, sinó que són considerades qüestions bàsiques en la formació de noves formes d'organització pública, com és el cas de la Unió Europea. La doctrina alemanya ja ha posat de manifest la importància d'aquest concepte, en plantejar la falta de legitimitat de la Unió precisament per la manca d'una opinió pública europea, l'existència de la qual requereix, entre d'altres coses, partits d'àmbit europeu, organitzacions no governamentals del mateix àmbit, mitjans de comunicació europeus i una mateixa llengua.⁶ Pel que ara ens interessa, fa èmfasi especialment en la importància dels mitjans de comunicació, l'europeïtzació dels quals considera que no té cap perspectiva, ja que no s'ha de confondre un sistema de comunicacions europeïtzat amb un augment incessant de notícies i informacions sobre Europa. L'europeïtzació dels mitjans hauria de significar molt més i, d'una manera especial, la creació d'un context comu-

2. Vegeu la Sentència de 8 d'octubre de 1996 del Tribunal Constitucional austríac, que estableix que la prohibició absoluta de publicitat en les emissions per cable (*Kabelrundfunk*) és contrària a l'article 10 de la CEDH, al principi d'igualtat i al de la llibertat d'empresa (*EuGRZ*, 1997, pàg. 252 i seg.).

3. STC 206/1990, f. j. 6.

4. STC 12/1982, f. j. 6, i STC 206/1990, f. j. 6.

5. STC 31/1994, f. j. 6.

6. Grimm, Dieter, *op. cit.*, pàg. 12 i 13.

nicatiu que superés el marc dels estats actuals. Els mitjans de comunicació continuen estant excessivament limitats pels temes de caràcter intern i continuen concebant la seva activitat segons aquest públic intern.⁷ Juntament amb això, Grimm atorga una importància fonamental a la llengua, perquè considera que la inexistència d'una llengua comuna és l'obstacle més gran a l'uropeïtzació de la «subestructura política de la qual depèn el funcionament d'un sistema democràtic i l'actuació d'un Parlament [...]».⁸ Certament es pot dissentir d'un plantejament com aquest, que sembla que requereix un apriorisme historicocultural, sense el qual no és possible conformar una voluntat democràtica,⁹ i que perd de vista que estem davant una qüestió semblant a aquella de si és primer l'ou o la gallina. La institucionalització d'Europa, si es fa adequadament, pot ser un element fonamental en la creació dels fluxos polítics europeus entre els ciutadans i els grups en què s'organitzen, que és el que Habermas anomena «el flux de continguts d'un procés circulatori que es genera per mitjà de la institucionalització legal de la comunicació dels ciutadans»,¹⁰ sense esperar que es constitueixi, no se sap ben bé com, aquest poble europeu.

El debat sobre l'existència d'una opinió pública europea no és una qüestió solament acadèmica. Es pot dir que adquireix la rellevància més important quan el Tribunal Constitucional alemany es pronuncia sobre la sentència relativa al Tractat de Maastricht.¹¹ En aquesta sentència, l'alt Tribunal alemany considera que l'adhesió de la República Federal Alemanya (RFA) a la Unió Europea exigeix una garantia en el sentit que la voluntat dels òrgans d'una organització supranacional tingui una legitimació i una influència que es derivin del poble. Aquesta legitimació i influència es donen en la mesura que es compleixin uns requisits, que són: «Si no s'ha de quedar en un principi d'atribució formal, la democràcia depèn de l'existència de determinats requisits prejurídics, com la confrontació permanent i lliure de forces socials, interessos i idees contraposats, en la qual es poden anar decantant i transformant fins i tot els objectius polítics [...] i a partir de la qual l'opinió pública prefigura la seva voluntat política. Això mateix implica que els procediments resolutius dels organismes que exerceixen el poder sobirà i els objectius polítics que es persegueixen en cada cas resultin visibles i intel·ligibles per a la majoria, com també que el ciutadà amb dret de vot es pugui comunicar en la seva

7. Grimm, *op. cit.*, pàg. 12.

8. Grimm, *op. cit.*, pàg. 13.

9. Habermas, Jürgen, «Observaciones a «¿Necesita Europa una Constitución?»», *Debats*, 1996, 55, pàg. 24. Aquest autor critica la idea de poble que defensa Grimm al seu treball *La constel·lació nacional*, Paidós, Barcelona, 2000, pàg. 131 i seg.

10. Habermas, *op. cit.*, pàg. 24.

11. La Sentència de 12 d'octubre de 1993 del Tribunal Constitucional alemany ha estat molt criticada per la doctrina comunitarista i recorda que les altres sentències d'aquest Tribunal, conegudes com a «*Solange Beschlüsse*». Una visió no tan crítica que argumenta la coherència sistèmica de la doctrina del Tribunal Constitucional alemany es pot llegir a McCormick, Neil, «La sentència de Maastricht: soberanía ahora», *Debats*, 55, pàg. 25 i seg., especialment les pàg. 29 i 30. Posteriorment, el Tribunal Constitucional alemany es va haver de pronunciar sobre el Tractat de la Unió i en va emetre una sentència menys polèmica; vegeu la Sentència de 31 de març de 1998 del Tribunal Constitucional alemany, *EuGRZ*, 1998, pàg. 164 i seg., de la qual es fa un breu comentari a Lasagabaster Herrarte, Iñaki, «Cuestiones jurídicas sobre el euro», a: *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tirant lo Blanch, València, 1999, pàg. 2600-2603.

pròpia llengua amb el poder sobirà al qual està sotmès». ¹² Posteriorment, el Tribunal Constitucional alemany sosté que és possible que aquests requisits es compleixin, però després diu que no es compleixen, quan assenyala que: «Si és que no existeixen ja, aquests condicionaments efectius es podran arribar a desenvolupar amb el pas del temps en el marc institucional de la Unió Europea. Aquesta evolució dependrà, entre molts altres factors, del fet que es participi en els objectius dels òrgans comunitaris i en els seus processos de decisió des de l'interior de les nacions. Partits, corporacions, premsa i ràdio seran tant mediadors com factors d'aquest procés de mediació a partir del qual es pugui formar a Europa una opinió pública [...]», que actualment no existeix, de la qual cosa es deriva, com a conseqüència obligada, que: «En l'associació d'estats de la Unió Europea, la legitimació democràtica té lloc, doncs, en virtut de la connexió de l'actuació dels òrgans europeus amb els parlaments dels estats membres». ¹³

Així mateix, Habermas respon la qüestió lingüística a la qual es referia Grimm, i que també havia esmentat el Tribunal Constitucional alemany, i diu que el tema de l'idioma no es pot entendre com un obstacle insalvable, atès el nivell d'escolarització formal existent. ¹⁴

L'opinió pública com a base dels estats democràtics ha estat present en les reflexions històriques i també en pronunciaments jurisdiccionals de diversa mena. Ara interessa cridar l'atenció sobre la forma com s'ha produït la relació entre la televisió i l'opinió pública a Europa, per bé que una anàlisi correcta d'aquesta qüestió requerria dur a terme estudis empírics. ¹⁵

2. *La televisió i la seva curta relació històrica amb l'opinió pública*

La televisió s'ha desenvolupat a Europa sota el signe de les limitacions del mitjà. Aquestes limitacions i la consideració de la importància que tenia el mitjà televisiu van portar les autoritats competents dels diferents estats a desenvolupar un sistema televisiu que garantís el pluralisme. Aquest sistema televisiu podia adoptar formes d'organització molt diferents. En la majoria dels estats europeus es van configurar sistemes televisius monopolitzats, en els quals no hi havia televisió privada o bé, si existia, era una televisió privada molt condicionada per obligacions de servei públic. En altres estats es va garantir el pluralisme per mitjà del que s'anomenava el *dret d'accés*, institució que també va recollir la Constitució de 1978 però que no ha tingut virtualitat. El sistema d'accés, tal com es regulava en el règim jurídic holandès, ¹⁶ consistia en una infraestructura d'emissió pública que després es facilitava a diversos grups organitzats, segons la seva importància, perquè hi emetessin els productes televisius que elaboressin. Aquest sistema s'ha vist superat per la pròpia

12. Sentència de 12 d'octubre de 1993 del Tribunal Constitucional alemany, *RIE*, 1993, 3, pàg. 1004.

13. Sentència de 12 d'octubre de 1993 del Tribunal Constitucional alemany, *RIE*, 1993, 3, pàg. 1005.

14. Habermas, *op. cit.*, pàg. 24.

15. Habermas, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública*, Gustavo Gili, Barcelona, 1994, 4a edició, pàg. 34 i 35.

16. Esteve Pardo, José, *Régimen jurídico-administrativo de la televisión*, INAP, Madrid, 1984, pàg. 57 i seg.

evolució tecnològica¹⁷ i per la influència que la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE) ha exercit en aquesta matèria. El sistema holandès sobrevivia mitjançant un control ferri de la publicitat. Amb l'avenç de la tecnologia, especialment del cable i el satèl·lit, era possible rebre emissions a Holanda de programes que s'havien originat a Luxemburg, sense que aquestes emissions estiguessin sotmeses als esquemes de funcionament de la televisió holandesa.

La RFA va disposar d'un sistema de televisió en el qual es plantejaven dues possibilitats de pluralisme: l'intern (*Innenpluralismus*) i l'extern (*Aussenpluralismus*). El primer es produïa quan la televisió es dotava d'un sistema d'organització en el qual el pluralisme era conseqüència de l'existència d'un òrgan de control de la televisió amb aquest caràcter plural, un òrgan que tenia competències importants no tan sols en matèria de programació, i que havia sabut exercir al llarg de la seva trajectòria una influència notable en el desenvolupament d'aquest model de televisió. Les primeres temptatives amb la televisió privada es van desenvolupar a partir d'algunes iniciatives dels *Länder*, inicialment del Sarre,¹⁸ que va intentar establir el primer sistema de televisió privada de la RFA, seguint d'alguna manera la pauta que havia marcat l'instigador principal d'aquesta evolució, que ha estat Luxemburg.¹⁹ En aquesta evolució, Luxemburg ha exercit el paper de «paradís televisiu», cosa que no li resultava difícil d'aconseguir per raó de la seva centralitat geogràfica i perquè tenia l'alemany i el francès com a idiomes oficials. La possibilitat de recepció es produeix inicialment com a conseqüència del desbordament de les emissions per via satèl·lit, i posteriorment es planteja el problema de les emissions que són directes.²⁰ Aquestes últimes deriven la seva licitud precisament de l'article 10 de la CEDH. D'aquesta manera, es produeix una incidència de televisions situades fora d'un estat en el sistema televisiu d'aquest estat. La conseqüència obligada del progrés tecnològic i de l'aplicació de les normes europees (TCEE i CEDH) produeix una superació del sistema televisiu públic i l'obertura a les televisions privades. Ara, però, no interessa analitzar amb profunditat aquest procés, sinó constatar que els sistemes televisius adopten una forma d'organització amb vista a garantir el procés de formació d'una opinió pública lliure.

3. La televisió i la seva importància actualment: diferents perspectives

La importància de la televisió en la conformació d'una opinió pública lliure s'ha devaluat en certa manera, perquè s'ha entès que la televisió, malgrat la importància

17. Malanczuk, Peter, «Derecho comunitario y televisión», a: González Encinar, J. Juan (ed.), *La televisión pública en Europa*, Madrid, 1996, pàg. 3.

18. Sentència, de 16 de juny de 1981 del Tribunal Constitucional alemany, referida per Esteve Pardo, *op. cit.*, pàg. 55, i Sáinz Moreno, Fernando, «La regulación legal de la televisión privada en la jurisprudencia constitucional», REDC, 1981, 2, pàg. 159 i seg. La sentència declara que la legislació del Sarre és inconstitucional no per falta de competència sinó perquè fa una regulació de la televisió privada que no garanteix el pluralisme de les opinions ni la supervisió estatal sobre les emissions privades, *BverG*, 57, 295.

19. Convé no oblidar que el Sarre i Luxemburg fan frontera. En aquest sentit, és explicable que el primer intent de liberalització a la RFA es dugué a terme en aquest *Land*.

20. Lasagabaster Herrarte, Iñaki, «La televisión en vía directa mediante satélites: aspectos jurídicos», RAP, 1984, 103, pàg. 446 i seg.

que té, no exerceix la influència que li és atribuïda. Amb relació a aquesta qüestió és interessant considerar dos aspectes. En primer lloc, que la televisió no es limita a ser un simple notari dels esdeveniments informatius. La televisió crea la pròpia notícia.²¹ La crea quan la publica, perquè una forma important d'incidir en l'opinió pública és no donar informació sobre una notícia determinada, la qual cosa en produeix el desconeixement per part de l'opinió pública. D'altra banda, la forma de donar la notícia també la configura; només cal pensar en el lloc, l'hora, el programa, etc., que s'utilitzin per facilitar la informació. Per això la influència de la televisió és molt gran en la formació de l'opinió pública.

Aquesta influència s'ha intentat minimitzar dient que l'opinió pública no és un camp lliure on germina qualsevol idea, sinó que l'opinió pública té també els seus propis sistemes de filtre, la qual cosa impedeix que la televisió i els mitjans de comunicació puguin manejar aquesta opinió pública, que troba la seva defensa en filtres culturals i ideològics.²² Certament les dues coses són veritat i és difícil dir quina d'elles és més significativa: si és possible afirmar que l'opinió pública està molt condicionada pels mitjans o si, al contrari, cal tenir en compte que l'activitat que desenvolupa la televisió té un filtre molt fort, format per elements culturals i ideològics. D'opinions, n'hi pot haver per a tots els gustos, però és indubtable que l'interès dels poders públics per controlar la televisió no ha disminuït en cap cas. Ben al contrari, el sistema televisiu públic cada vegada està més lluny del pluralisme intern i el pluralisme extern, és a dir, l'autorització de televisions privades no fa augmentar aquest pluralisme de l'opinió pública, perquè el control i la incidència del poder públic en les televisions privades és molt fort. Algunes formes d'exercir aquest control són subtil-línes i d'altres més directes. Entre aquestes hi ha la simple presa de participacions accionaries en les televisions privades per part dels poders públics, que hi actuen de manera directa o indirecta. Aquesta situació fa que el sistema de televisió no tingui ni pluralisme intern ni pluralisme extern, amb relació a la formació de l'opinió pública.

Per tant, ens trobem davant d'un procés d'uniformització de l'opinió pública que té transcendència diversa segons els temes o els sectors de la població que afecti. A continuació s'intenta plantejar la forma com es produeixen aquests dos tipus de fenòmens.

4. *Alguns exemples sobre la forma de creació d'opinió pública*

La política internacional ha estat un dels àmbits en què la desinformació és més accentuada. Només caldria pensar en conflictes més o menys recents, com la Guerra del Golf, per adonar-se de les conseqüències que té la forma de donar la informació. És el mateix que succeeix amb les informacions relatives a catàstrofes, fams i similars, o amb les anomenades *guerres tribals* a l'Àfrica, sobre les quals es donen explicacions que no resisteixen el més mínim contrast, s'obliden les causes autènti-

21. Com posa de manifest algun autor, la notícia també s'inventa; vegeu Ramonet, Ignacio, *La golosina intel·lectual*, Debate, Madrid, 2000, pàg. 23 i seg., on es descriuen invents recents dels mitjans de comunicació.

22. Solozábal, Juan José, «Opinión pública y Estado constitucional», DPrC, 1996, 10, pàg. 405.

ques del problema o simplement s'ignora que existeix aquest problema. Les denúncies més habituals de les organitzacions no governamentals més destacades van en aquesta línia.²³ Algun autor ha posat de manifest que com més televisió es veu, més gran és el grau de desinformació,²⁴ o com se'ns transmet allò que el poder considera oportú. És ben il·lustratiu en aquest sentit el títol amb què Grass encapçala la seva reflexió sobre la informació que els mitjans de comunicació van donar amb relació a la Guerra del Golf (1991): «*No se ven cadáveres*».²⁵ També s'ha assenyalat que la televisió ofereix una visió del món que cada vegada és més asèptica, despolititzada, incolora, que arrossega la premsa cap a la demagògia i la pressió dels interessos comercials.²⁶

La desinformació també té un component territorial destacable. Malgrat l'existència de televisions públiques i privades, és sorprenent el grau d'homogeneïtat amb què tracten determinats temes. N'és un exemple paradigmàtic la consideració que el nacionalisme té per a totes les televisions, la qual és seguida per la majoria de la premsa, i que és un tema sobre el qual es fan manifestacions absolutament tendencioses i manipulades, alhora que es produeixen silencis importants. No és admissible sostenir que el nacionalisme és igual a racisme i repetir-ho sense parar.²⁷ La reivindicació nacionalista és tan legítima com qualsevol altra i, a més, així ho ha reconegut el Tribunal Suprem. L'alt Tribunal va tenir ocasió d'abordar el cas següent: un periodista acusa un personatge públic balear, concretament el rector de la Universitat de les Illes Balears, de ser lloctinent de Hitler, racista i d'altres manifestacions similars, perquè, entre altres, la seva concepció pública com a nacionalista és notòria. El Tribunal Suprem sentència que aquestes frases i atacs no estan emparats per la llibertat d'expressió i diu literalment que: «El dret a la llibertat d'expressió que sanciona l'article 20.1.a de la Constitució i el pluralisme polític que, com a valor superior de l'ordenament jurídic de l'Estat social i democràtic de dret, recull l'article 1 del text constitucional, *legítimament qualsevol persona per exposar i difondre lliurement idees i pensaments en què es propugni el nacionalisme respecte a qualsevol comunitat o territori de l'Estat sense que, per això, sigui quin sigui el grau d'acceptació o*

23. L'ONG Metges sense Fronteres ha demostrat aquest fet en assenyalant que l'opinió pública ni es preocupa ni està ben informada de la situació a l'Àfrica i que «es commou únicament en veure com se salden les crisis catastròfiques i quan les càmeres realcen l'horror en directe» (MSF, 1999, 35, pàg. 3).

24. Collon, Michel, *¡Ojo con los media!*, Hondarribia, 1995, pàg. 252 i 253, on fa referència a un estudi curiós que es va dur a terme a Denver (EUA). En aquest estudi, realitzat entre 250 persones, es posen de manifest les diferències d'opinió entre els diferents grups de població segons el seu grau d'assiduïtat com a telespectadors. El 32 % dels espectadors més assidus pensava que Kuwait era una democràcia, enfront del 16 % dels menys assidus. Aquesta dada, entre d'altres —com ara el grau de coneixement de què era la intifada— posava de manifest que els més assidus a la televisió estaven menys ben informats.

25. Grass, Günter, *Mi siglo*, Alfaguara, 1999, pàg. 385 i seg.

26. Bourdieu, Pierre, *Contrafuegos*, Anagrama, 1999, pàg. 112.

27. La premsa i la televisió repeteixen incessantment aquest missatge. A més, el missatge es comença a utilitzar a partir d'un moment determinat, quan alguns comentaristes destacats equiparen nacionalisme basc amb neteja ètnica, nacionalisme basc amb racisme i d'altres manifestacions semblants. Les mateixes afirmacions es fan en la vida política amb un excés que ben bé podria justificar plantejaments com el que s'analitza a la nota següent.

de rebuig d'aquestes idees per part del cos social, aquestes manifestacions es puguin qualificar com a causa de deshonra per a qui les fa i que permeti als altres ciutadans atemptar contra el seu honor en un pretès exercici del dret crític d'aquestes opinions.»²⁸

Aquesta sentència del Tribunal Suprem és ben significativa i permetria estendre'n els efectes a molts altres supòsits. La crítica política ha de prevaler sobre altres béns protegits jurídicament, però això no permet fer afirmacions clarament injurioses i manipuladores. Si no es pot titllar el rector de la universitat de racista pel fet de ser nacionalista, és lícit tractar de racistes els dirigents nacionalistes o predicar aquesta afirmació dels seus partits? L'aplicació de la sentència esmentada hi dóna una resposta inequívoca. Tot amb tot, i malgrat la gravetat del cas, el més destacable d'aquests comportaments és el seu caràcter manipulador de l'opinió pública, cosa que es posa de manifest en alguns casos que relatem a continuació.

Ningú no afirma a la premsa ni a la televisió que els quebequesos siguin racistes. Ni tan sols els francesos, que tenen un Consell Constitucional que afirma de manera taxativa que a França només hi pot haver un idioma oficial, que és el francès,²⁹ posen cap entrebanc al procés sobiranista del Quebec. Ben al contrari, les revistes franceses acullen col·laboracions sobre el tema, malgrat que internament les referències a l'autonomia de Còrsega, per exemple, es considerin pocafortunades políticament i es conceptuïn en molts casos d'«etnicistes», per bé que tampoc no se sap ben bé a què es fa o es vol fer referència amb aquest terme. Una cosa semblant succeeix amb la pretensió de crear un departament que aculli els territoris bascos de Lapurdi, Zuberoa i la Baixa Navarra. Els diferents criteris de mesura que s'han utilitzat en aquests casos no poden ser més evidents.

Certament, davant d'aquesta mena de missatges, les poblacions afectades tenen els seus filtres, que impedeixen o limiten l'eficàcia d'aquestes manipulacions, per bé que es veuen sotmeses a un assetjament mediàtic constant. Un dels efectes d'aquesta política informativa és que provoca una veritable desinformació en altres territoris de l'Estat. Són autèntiques excepcions els columnistes que se separen del discurs oficial. Com diu Enzensberger,³⁰ els periodistes, els mitjans, actuen en molts d'aquests casos com a veritables fabricants d'odi. Per als qui tenen com a única font d'informació sobre el contingut i el significat del nacionalisme la televisió pública i privada de l'Estat, la possibilitat d'obtenir una imatge aproximada d'aquesta realitat i del seu significat és una quimera.

28. Sentència de 21 de juliol de 1993 del Tribunal Suprem, Ar. 6272. Per a una anàlisi detinguda i exhaustiva de la jurisprudència del Tribunal Suprem amb relació al dret de l'honor, vegeu Lazkano Brotons, Iñigo, *Derecho de la información*, Bilbao, 2000 [inèdit].

29. Decisió 99-412 DC, de 15 de juny de 1999, del Consell Constitucional francès, que considera que la Carta europea de les llengües regionals o minoritàries és contrària a la Constitució francesa perquè atempta contra els principis constitucionals d'indivisió de la República, igualtat davant la llei i unitat del poble francès. Aquest atac es produeix com a conseqüència del reconeixement del dret a «grups» de parlants d'aquestes llengües, de drets en «territoris» en què es parlen aquestes llengües [les cometes a les paraules «grups» i «territoris» les posa la mateixa Decisió].

30. Enzensberger, Hans Magnus, *Zigzag*, Anagrama, Barcelona, 1999, especialment les pàg. 103 i 104.

5. *A tall de conclusió*

De tot el que s'ha dit fins ara es pot destacar que els mitjans de comunicació, i la televisió en particular, no són transmissors d'una notícia, sinó creadors d'aquesta notícia, ja sigui pel fet de transmetre-la o per la forma com ho fan o, senzillament, perquè la manipulen o no la comuniquen. Així, doncs, la televisió té un paper fonamental en la creació de l'opinió pública. La concentració actual del control dels mitjans de comunicació en mans de particulars³¹ o dels poders públics³² constitueix un autèntic perill per a les llibertats i significa l'existència d'un component unidireccional i no pluralista en la configuració de l'opinió pública. Enfront d'aquesta concentració cada vegada més gran, la defensa grupal ideològica o cultural serà cada vegada més complicada. En la política internacional s'ha parlat de l'«efecte CNN». Quan aquesta cadena desapareix d'un lloc determinat, també ho fa la informació que es rep d'aquest lloc. D'altra banda, els poders públics i els grups hegemònics que els donen suport utilitzen el poder de la televisió per donar una visió desvirtuada de determinades qüestions, i són especialment virulents amb tot allò que fa referència a les cultures minoritàries i als corrents polítics que s'hi produeixen. La disposició d'una televisió pròpia és un instrument imprescindible per participar en aquest procés de creació d'opinió pública, i d'una manera més contundent en els casos en què no es participa del poder de l'Estat.³³ És necessari que en parlar del nacionalisme com a supraconcepte es puguin sentir altres veus.³⁴

III. La televisió i la Unió Europea: especialment el tema del servei públic

1. *Plantejament*

Les televisions han estat qualificades com un servei públic en la major part d'Europa. La idea de servei públic respon a la creació dogmàtica francesa, que quan tracta de la televisió i d'altres serveis públics experimenta una evolució important.³⁵ Aquesta noció de servei públic ha estat condicionada per la necessitat de prestar aquest ser-

31. El poder que té el magnat australià de la premsa Robert Murdoch al Regne Unit es considera entre els cinc més influents. Si s'ajunta al de Conrad Black, canadenc, resulta que dos no-britànics podrien impedir, per mitjà de la premsa, la realització de determinades polítiques als polítics anglesos més destacats; vegeu, en aquest sentit, Ortega, Andrés, *Horizontes cercanos*, Taurus, Madrid, pàg. 210.

32. En el cas italià es produeix un aiguabarreig del poder dels particulars, que al seu torn han ocupat llocs de poder dins el Govern, com és el cas de Silvio Berlusconi. Vegeu Pace, Alessandro, «La televisión pública en Italia», a: González Encinar, *op. cit.*, pàg. 182 i seg.

33. González Encinar ha definit la televisió espanyola d'una forma rotunda en dir que és l'únic cas en què «un partit polític pot disposar d'una televisió pública per manipular impunement la informació i l'opinió dels ciutadans». Vegeu González Encinar, Juan, «La televisión pública en España», a: González Encinar, *op. cit.*, pàg. 244.

34. Rubert de Ventós, Xavier, *De la identidad a la independencia: la nueva transición*, Anagrama, Barcelona, 1999.

35. Sobre aquest tema és interessant el treball de Chinchilla Marín, Carmen, «El servicio público, ¿una amenaza o una garantía para los derechos fundamentales? Reflexiones sobre el caso de la televisión», a: *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, vol. II, pàg. 943 i seg.

vei a la població, una necessitat que creixia amb les limitacions tècniques que tenia el mitjà. Amb l'evolució de la tecnologia i l'aplicació del dret comunitari s'ha produït una obertura molt important del sistema televisiu i ara existeixen televisions privades a tot Europa. El pas següent que s'està donant en el sistema televisiu ja no és tan sols l'afirmació de les televisions privades, sinó també l'intent de reduir l'abast de les públiques, amb l'argument que actuen de forma deslleial amb les televisions privades, perquè s'aprofiten d'un sistema de finançament privilegiat.³⁶ Sobre aquest tema volem fer algunes consideracions a continuació, especialment dels problemes que afecten els sistemes de televisió d'àmbits territorials més limitats que el de l'Estat.

Com s'ha indicat, la televisió pública és criticada pel fet que actua de forma privilegiada, ja que disposa d'un sistema de finançament de què no disposen les altres. Les televisions públiques, almenys les que existeixen a l'Estat espanyol, es financen per una doble via: pressupostària i de la publicitat. Actualment, aquesta situació és objecte de contestació. Es vol eliminar el finançament privilegiat afirmant que la televisió pública no respecta els principis de la lliure competència. La televisió pública podria mantenir aquest finançament només en la mesura que complís una funció de servei públic.³⁷ El finançament de la televisió d'acord amb el dret comunitari només es pot fer si es destrien les funcions de la televisió que constitueixen la missió de servei públic de les altres. La qüestió consisteix, doncs, a discernir quan ens trobem davant una missió de servei públic i quan no.

Els autors que defensen la limitació del finançament pressupostari de la televisió consideren que no hi ha cap diferència entre la programació de les televisions públiques i la de les privades. Certament, si la procedència o no del finançament pressupostari de la televisió s'ha de jutjar amb aquests paràmetres, la conseqüència hauria de ser més radical que la que s'ha plantejat. En aquest cas, no hi hauria d'haver cap mena de finançament privilegiat, perquè els dos sistemes de televisió fan absolutament el mateix.³⁸ De la mateixa manera, es planteja que les televisions privades també fan o aconsegueixen una missió de servei públic, cosa que significa que no és necessària una televisió pública que faci la mateixa funció. Aquestes consideracions requereixen una resposta diferenciada, i l'anàlisi s'ha de centrar inicialment en la pregunta següent: què és la missió de servei públic que la televisió ha d'acomplir?

2. *Sobre la missió de servei públic que la televisió ha d'acomplir*

Aquesta qüestió no ha estat analitzada per la doctrina que defensa la limitació del finançament de la televisió pública per via dels pressupostos. Es fan considera-

36. El Tribunal de Primera Instància de la Unió Europea ja ha tingut ocasió de pronunciar-se en una qüestió vinculada amb aquest tema en la STPICE de 15 de setembre de 1998. Es tracta d'una denúncia de Telecinco, SA, contra les televisions regionals per rebre ajudes contràries a l'art. 92 TCE. El TPICE condemna la Comissió per no resoldre expressament sobre aquest assumpte, però sense pronunciar-se sobre el fons. Vegeu la STPICE a *La Ley*, núm. 1554, 1999, i un comentari de la Sentència a López Contreras González, María, «La intervención de la Comisión Europea en el debate jurídico sobre el servicio televisivo», *La Ley*, núm. 4743, de 26 de febrer de 1999, pp. 1869 i seg.

37. Falcón Tella, Fernando, «La doble financiación de las televisiones públicas en España desde la óptica del derecho de la competencia», *RarAP*, 1996, 8, pàg. 215.

38. S'ha assenyalat, per exemple, que no hi ha cap diferència entre les programacions de les televisions públiques i de les privades, per bé que aquesta afirmació no està prou justificada i no deixa de

cions molt genèriques sobre la similitud dels dos sistemes de televisió, però no es defineix aquesta funció de servei públic. D'altra banda, es presenta com una tasca molt difícil discernir allò que és públic d'allò que no ho és en una televisió pública. Podria ser que un programa determinat es definís en uns casos com un servei públic i en altres no. Això porta a plantejar que la diferenciació entre missions de servei públic i activitat ordinària a la televisió pública és molt discutible. Caldria afegir-hi, a més, que les consideracions que es fan sobre la missió de servei públic de la televisió limiten molt aquesta idea. La missió de servei públic de la televisió sembla que es vol reduir a allò que és merament informatiu i estrictament formatiu, però no a l'entreteniment. Aquesta concepció del servei públic és molt còmoda. Com Hoffmann-Riem i Schulz han assenyalat, la missió de servei públic de la televisió s'ha d'analitzar amb relació a la programació i els seus destinataris, i amb els requeriments que es deriven del manteniment i el desenvolupament propis d'aquesta televisió.

Començant per la programació, cal dir que la programació que es considera servei públic s'ha de concepció a partir de la idea de la televisió com a entreteniment i no tan sols amb relació a la programació cultural i formativa. L'entreteniment i la manera com es garanteix també forma part de la funció de servei públic. Els programes d'entreteniment també creen cultura i en molts casos seria difícil considerar que aquests programes no compleixen una missió de servei públic. Si la pròpia idea de servei públic televisiu no és clara, encara serà més difícil discernir quins programes tenen aquest caràcter.

Actualment la programació està experimentant una evolució enorme a causa dels diferents criteris de rendibilitat que s'utilitzen, que es vinculen amb la població a la qual s'adrecen aquests programes. Així, doncs, la mateixa idea de servei públic ha de ser objecte d'una depuració, perquè amb ella ja no es fa referència a programacions adreçades a tota la població ni tampoc a programes adreçats solament a una elit cultural o política. La programació ha de tenir en compte la fragmentació de l'audiència i la resposta que s'hi ha de donar des del que és públic.³⁹

Finalment, cal no oblidar que la televisió ha de tenir un funcionament que li permeti mantenir-se i evolucionar. La seva activitat s'ha d'orientar també a ser tan rendible com sigui possible, a reduir el finançament públic tant com es pugui i a ajustar-se a l'evolució incessant que el mitjà està experimentant. Una interpretació rígida del concepte de servei públic televisiu n'impediria aquest desenvolupament i la condemnaria a la desaparició.⁴⁰

ser una percepció sense base demostrativa. Vegeu Falcón Tella, *op. cit.*, pàg. 222, i Laguna de Paz, J. C., *Régimen jurídico de la televisión privada*, Marcial Pons, Madrid, 1994, pàg. 330.

39. El debat sobre l'abast de la categoria de servei públic aplicada a la televisió pública és comú als diferents estats europeus. En aquest sentit, vegeu, pel que fa a Àustria, Holoubek, Michael, «La televisión pública en Austria», a: González Encinar, *op. cit.*, pàg. 123 i seg., on l'autor afirma que: «Àustria ha establert una garantia constitucional de manteniment i desenvolupament de la radiotelevisió pública, sobre la base de la funció pública que aquesta compleix» (pàg. 125). La problemàtica dels estats europeus no sempre és la mateixa. Cada televisió pública és filla de la seva història i el tractament que rep en cada un dels estats sempre ha estat diferent. En aquest sentit, són interessants les reflexions que Esteve Pardo fa de manera comparativa entre els sistemes televisius francès, alemany i espanyol al seu treball «Servicio público de televisión y garantía de la institución de la opinión pública libre», RAP, 1990, 123, pàg. 185 i seg., especialment la pàg. 205.

40. Hoffmann-Riem, Wolfgang, i Schulz, Wolfgang, «La televisión pública en Alemania», a González Encinar, *op. cit.*, pàg. 78 i 79.

3. *La televisió privada i les seves funcions de servei públic*

La definició de les funcions de servei públic que la televisió privada ha d'acomplir també presenta problemes interessants. Sovint s'afirma que la televisió privada fa les mateixes funcions que la pública i que les obligacions que li són imposades en la seva missió de servei públic les poden controlar els serveis públics, que determinaran si les compleixen o no. La creença que els poders públics poden controlar eficaçment les televisions privades i exigir d'una manera efectiva que es compleixin les obligacions de servei públic que la llei els imposa no deixa de ser una mera il·lusió.⁴¹ Una prova d'aquesta afirmació és l'incompliment, per part de les televisions, de les obligacions que es deriven de la Directiva europea sobre televisió sense fronteres. Les exigències que aquesta Directiva estableix en algunes qüestions, com ara les relatives a la publicitat i la protecció de la infància, s'incomplixen amb una freqüència inusitada, sense que aquest incompliment tingui conseqüències de cap mena. La Llei 25/1994, de 12 de juliol, per la qual s'incorporava la Directiva 89/552/CEE a l'ordenament jurídic espanyol, és un exemple paradigmàtic d'una norma no aplicada, d'una política d'aparador. La Llei 25/1994, pel que sabem, no ha tingut cap aplicació sancionadora, per bé que és ben palès que els qui intervenen en el mercat televisiu l'estant conculcant tots els dies.

Aquesta dificultat per executar el control sobre les televisions privades és motivat pel fet que aquest control toca molt de prop una llibertat, que és la llibertat d'expressió. El control, per la televisió privada, del compliment de les seves obligacions es pot entendre com un atac a la llibertat d'expressió. A més, el control de les televisions privades podria significar l'enfrontament entre els poders públics i un o diversos mitjans de comunicació, cosa que cap polític no vol que es produeixi, per raó de les conseqüències que aquest enfrontament pot tenir. Les televisions, i els mitjans de comunicació en general, exerceixen un poder molt gran sobre l'opinió pública, i això fa que sigui molt difícil pensar que els poders públics controlin el compliment de les obligacions que la llei els imposa. Amb relació a aquesta matèria, tampoc no s'ha acudit a d'altres mecanismes, com ara la creació d'administracions independents que es preocupin per l'aplicació d'aquestes disposicions.⁴²

4. *A tall de recapitulació*

El servei públic televisiu s'ha d'analitzar de manera que no converteixi la televisió pública en una organització amb una gestió tan complexa que n'impedeixi la supervivència. La televisió pública s'ha d'analitzar tenint en compte la necessitat que es mantingui i evolucioni. El servei públic televisiu s'ha d'entendre des de la pers-

41. Hoffmann-Riem i Schulz, *op. cit.*, pàg. 86.

42. Morange, Jean, «La télévision publique en France», a: González Encinar, *op. cit.*, pàg. 146-148, on manifesta que l'existència d'autoritats independents a França ha permès de mantenir la independència de la televisió respecte del Govern, per bé que no ha aconseguit l'altre objectiu de tenir una televisió pública de qualitat. Algunes de les referències que aquest autor fa al problema de la televisió pública i la seva vinculació amb la qualitat, atès el seu caràcter de servei públic, plantegen els mateixos problemes als quals s'ha fet referència amb relació a la RFA. Vegeu Hoffmann-Riem, Wolfgang, i Schulz, Wolfgang, «La télévision publique en Allemagne», a: González Encinar, *op. cit.*, pàg. 78 i seg.

pectiva informativa, formativa i d'entreteniment. La televisió privada no serveix com a actora en la prestació d'aquest servei, perquè l'experiència ha demostrat que el control del compliment de les seves obligacions de servei públic és pràcticament impossible. Assimilar la funció de la televisió pública com a servei públic a la televisió privada sotmesa a obligacions de servei públic és injustificable. Així com en altres camps l'existència d'obligacions de servei públic dóna als poders públics unes possibilitats de control molt àmplies i fàcils d'executar, en el cas de la televisió privada la imposició de les obligacions de servei públic es presenta com una tasca impossible de dur a terme.

A aquestes consideracions generals cal afegir-ne d'altres que són aplicables especialment a les televisions d'un àmbit inferior a l'estatal, perquè en aquest cas el servei públic televisiu té les seves peculiaritats, entre les quals cal destacar d'una manera especial les que es deriven de l'existència de llengües oficials distintes del castellà. Les obligacions de servei públic adquireixen un significat peculiar en aquest cas, que analitzem d'una manera específica a l'apartat següent.

IV. La televisió i la llengua

1. *Cooficialitat de llengües i sistema televisiu*

L'existència de diverses llengües oficials en un àmbit geogràfic determinat té unes conseqüències importants en el sistema televisiu. Aquestes conseqüències no han estat analitzades adequadament. Normalment, quan es parla de la televisió i dels drets fonamentals en general, no es fa cap referència a l'idioma. L'excepció potser es troba en el dret a l'educació. Aquesta manca de consideració és deguda al fet que normalment s'ha entès que la llengua no cal tenir-la en compte perquè «lògicament» tot s'ha de fer en la llengua oficial de l'Estat i, de llengua oficial, a la majoria dels estats europeus només n'hi havia una. Això és així fins al punt que els ordenaments jurídics no recollien cap disposició sobre l'oficialitat de les llengües, perquè era absolutament evident que només en podia ser una. El cas exemplar, en aquest sentit, és França, que, per cert, acaba d'aprofitar la modificació recent de la seva Constitució, com a conseqüència de la ratificació del Tractat de Maastricht, per introduir-hi un precepte que estableix que la llengua oficial de França és el francès. És significatiu que ho faci ara. Potser ho ha fet no enfront d'un «enemic» lingüístic interior sinó davant del progrés de la Unió Europea i la pèrdua d'importància del francès com a llengua de treball en els òrgans comunitaris,⁴³ com també davant del procés d'extensió de l'anglès com a llengua comuna en tots els àmbits, que s'ha accentuat gràcies al seu domini en el camp de les telecomunicacions, sobretot a internet.

43. En aquest sentit, és molt il·lustrativa la proposta que va realitzar el president francès Jacques Chirac de fer obligatori l'ensenyament de tres idiomes estrangers a totes les escoles primàries dels estats de la Unió Europea. Amb aquesta mesura sembla que es busca que l'alemany no retrocedeixi a França i que el francès no perdi més terreny en l'àmbit de la Unió Europea com a llengua de treball. Vegeu Ortega, Andrés, «Do you speak French?», *El País*, 3 de juliol de 2000.

Les emissions de televisió plantegen el problema de la llengua d'emissió, que al seu torn es pot analitzar des de dues perspectives: l'activa, des del punt de vista de l'emissor, i la passiva, des del punt de vista del receptor. Si l'ordenament jurídic regula el règim jurídic lingüístic de la televisió, cal analitzar aquest règim jurídic i veure quines prescripcions conté. Si, en canvi, l'ordenament jurídic no en diu res, cal reflexionar sobre aquesta relació. El dret a emetre en qualsevol llengua estaria emparat pel dret a la llibertat d'expressió. No es podria prohibir una emissió en una llengua no oficial perquè aquesta prohibició aniria contra el dret a la llibertat d'expressió i no de cap dret de caràcter lingüístic. Un altre problema diferent és el que plantegen les emissions en període electoral, que es fan en una llengua no oficial i estan protegides pel dret d'accés dels ciutadans i els grups polítics a la ràdio i la televisió.⁴⁴ Aquest dret suscita la qüestió de si en aquest cas seria possible un sistema televisiu que emetés en diverses llengües i que cap d'elles no fos oficial. Aquesta qüestió planteja el problema del dret a rebre informació en la llengua oficial de l'Estat: els ciutadans, tenen dret a rebre emissions de televisió en la llengua oficial? Com s'ha assenyalat anteriorment, aquesta pregunta es planteja davant la manca d'una regulació expressa d'aquest tema. Per a alguns la pregunta podria resultar una mica retòrica i tindrien raó: qui farà unes emissions en una llengua no oficial, és a dir, en una llengua que no serà coneguda per una part significativa dels ciutadans? La rendibilitat política, econòmica o cultural d'una emissió televisiva és que tingui el nombre d'espectadors més gran possible, i això s'impedeix si les emissions es fan en un idioma que no és l'oficial i, per tant, que la població coneix poc o de forma limitada. Malgrat aquesta objecció, la pregunta continua existint i la resposta ha de ser positiva. La població té dret a rebre les emissions de televisió en la llengua oficial i no en una altra. Una altra pregunta distinta seria plantejar si les persones que només coneguessin una llengua distinta a l'oficial tindrien dret a rebre emissions en la seva llengua. En principi, la resposta seria negativa, entre altres motius perquè seria impracticable, tot i que en alguns casos les respostes s'haurien de matisar més. Caldria pensar també en altres supòsits, com ara el d'una llengua que, malgrat no ser oficial, és valorada per la població com un bé cultural. La protecció de la cultura pròpia la consideren un valor positiu alguns sistemes jurídics que, tanmateix, neguen un estatus jurídic a llengües que es parlen en el seu territori, i el mateix succeeix en l'àmbit comunitari.⁴⁵

La relació entre llengua i emissions de televisió permet preveure sistemes diferents, que normalment estan condicionats pel règim jurídic d'oficialitat de les llengües. En el futur aquests problemes es podran derivar de la preeminència d'una o de diverses llengües respecte de totes les altres. Encara no ens trobem en aquest cas, per la qual cosa analitzarem només el primer aspecte. El règim jurídic de l'oficialitat de la llengua pot vincular expressament el règim jurídic de la televisió. Tots dos règims

44. Jimena i Quesada, Lluís, «Els drets lingüístics en l'àmbit de les ràdios municipals: especial referència a la Comunitat Valenciana dins del nou marc comunitari europeu», *Revista de Llengua i Dret*, 1993, 20, pàg. 70 i seg.

45. Sobre l'anomenada *excepció cultural* a la Unió Europea, vegeu Waelbroeck, Michel, «Cultura y proteccionismo en la Unión Europea», *RIE*, 2000, 7, pàg. 7 i seg., on es refereixen assumptes relatius a Grècia, França i Itàlia.

jurídics poden trobar expressions molt diverses segons quin sigui l'òrgan competent de regular-los i els principis a què respongui l'organització de l'Estat. En aquells estats en què la unificació lingüística està molt unida a l'afirmació del propi estat, el marge serà molt petit. En aquells altres supòsits en què l'afirmació cultural de les diferents parts d'un estat en sigui un element constitutiu, la situació serà ben diversa. Aquest és el cas de Suïssa o de la República Federal d'Alemanya. En aquests dos estats, la unificació política parteix del principi de la sobirania cultural (*Kulturhoheit*) pròpia de les entitats associades, ja siguin *Länder* o cantons. En el cas alemany, aquesta sobirania no planteja, de moment, problemes lingüístics, perquè només existeix un idioma oficial. A Suïssa, en canvi, s'ha adoptat un règim jurídic lingüístic territorial, en què cada llengua és oficial de forma exclusiva en una part del territori. Aquest sistema fa que els drets dels ciutadans siguin diferents segons la llengua i el cantó on es trobin.

En el cas de l'Estat espanyol, el règim jurídic de la llengua s'estableix d'acord amb la Constitució, els estatuts i les lleis autonòmiques que regulen l'oficialitat de la llengua. No s'ha fet una anàlisi exhaustiva d'aquestes regulacions, ja que aquest no és l'objecte d'aquest treball, sinó que només s'analitza la normativa dictada a la Comunitat Autònoma del País Basc. La Llei de normalització de l'ús de l'èuscar (LNE)⁴⁶ estableix com a llengües oficials de la Comunitat Autònoma del País Basc l'èuscar i el castellà (art. 3 LNE), l'ús de les quals té l'abast que aquesta Llei i la seva normativa de desplegament (art. 1 LNE) els reconeixen. La Llei enumera els drets dels ciutadans i ciutadanes bascos a rebre en èuscar publicacions periòdiques, programacions de ràdio i televisió i d'altres mitjans de comunicació (art. 5.2.c LNE) i posteriorment afegeix el dret a expressar-se en èuscar en qualsevol reunió (art. 5.2.e LNE). Més explícitament, reconeix a tots els ciutadans el dret a ser informats pels mitjans de comunicació social tant en èuscar com en castellà (art. 22 LNE). Aquesta relació entre l'èuscar i els mitjans de comunicació o entre l'èuscar i la televisió suscita una viva polèmica, de la qual ara volem destacar només un aspecte: la seva naturalesa jurídica. Si la Llei reconeix als ciutadans i les ciutadanes bascos el dret a rebre programacions de televisió en èuscar (art. 5.2.d LNE), aquest és un dret subjectiu perfecte que pot reivindicar davant dels tribunals i exigir-hi la prestació d'aquest servei públic.⁴⁷ L'ordenament jurídic ja ha previst altres supòsits en què els ciutadans poden exigir davant dels tribunals la prestació d'un servei públic determinat per part de l'Administració (art. 18.1.g LBRL). Ara, però, no ens interessa analitzar la naturalesa jurídica d'aquest dret quant a la seva regulació jurídica concreta i el seu grau de compliment.

2. *La regulació de la televisió i l'idioma d'emissió: una consideració especial sobre la situació al País Basc*

El dret a ser informat en èuscar i en castellà es reconeix amb relació a tots els mitjans de comunicació, i es reconeix al Govern la tasca de promoure l'ús preferent de l'èuscar en els mitjans de comunicació de la Comunitat Autònoma del País Basc

46. Llei 10/1982, de 24 de novembre, bàsica de normalització de l'ús de l'èuscar.

47. Lasagabaster Herrarte, *op. cit.*, 1990, pàg. 211 i seg.

(art. 23 LNE) i la funció d'impulsar la normalització lingüística en els centres emissors de RTVE (art. 24 LNE). Aquest darrer aspecte es pot considerar totalment inèdit. TVE no emet cap programació en èuscar, llevat potser d'algunes emissions puntuals.⁴⁸ La normativa estatal sobre televisions públiques no fa cap referència al tema lingüístic i, a la pràctica, pel que fa almenys a la Comunitat Autònoma del País Basc, no utilitza aquest idioma. El panorama en les televisions privades presenta una problemàtica del tot diferent. Els distints sistemes d'emissió tenen una problemàtica pròpia. D'una banda, hi ha les televisions privades clàssiques, a les quals és aplicable la Llei 10/1988, la televisió per satèl·lit, la televisió per cable i la televisió local. L'estudi de tots aquests sistemes des de la perspectiva de la llengua exigiria una anàlisi per a la qual ara no disposem d'espai. Tanmateix, sí que és possible fer una sèrie de consideracions que, si bé no estan prou contrastades amb dades empíriques, es corresponen bàsicament amb la realitat.

La televisió privada, regulada a la Llei 10/1988, es pot considerar des de dues perspectives interessants per a la llengua. La primera fa referència a la delimitació per zones territorials d'emissió, que no han de coincidir necessàriament amb el territori de cada comunitat autònoma, cosa que pot impedir l'aplicació de criteris lingüístics en les emissions. En segon lloc hi ha les exigències relatives a la programació, en què no es fa cap referència al règim lingüístic quan es parla de les característiques que aquesta ha de tenir. Des de cap d'aquestes perspectives es pot considerar que el règim lingüístic sigui objecte de cap consideració. De fet, pel que fa a la Comunitat Autònoma del País Basc, les emissores privades de televisió no tenen cap programació en llengua basca.⁴⁹

L'anàlisi dels altres sistemes de televisió no es pot fer degudament, atesa la seva implantació limitada. Les emissions per cable estan poc desenvolupades i les emissions per satèl·lit, com que estan totalment liberalitzades, no estan sotmeses a cap requisit d'aquest tipus, la qual cosa sembla lògica. Les emissores locals també estan poc desenvolupades perquè es pugui fer una anàlisi de les seves característiques. En tot cas, la vinculació de les emissores locals amb el seu àmbit geogràfic fa previsible una vinculació més gran d'aquestes amb els requisits lingüístics de cada zona.

3. *A tall de recapitulació*

L'existència de llengües cooficials té com a conseqüència la introducció de l'element lingüístic en la definició del dret a rebre i comunicar informació i en la concreció de l'abast d'allò que s'entén per servei públic. Les emissions televisives en llengües distintes del castellà les realitzen amb regularitat només les cadenes autonòmiques, d'acord amb les exigències de servei públic que es deriven de la cooficialitat. Ni la televisió pública estatal ni la privada constituïda en virtut de la Llei 10/1988 emeten

48. Aquesta afirmació es fa perquè no es disposa de dades oficials o contrastades sobre la programació en èuscar a TVE. D'altra banda, tampoc no es tenen dades sobre la programació en altres llengües cooficials.

49. Vegeu, sobre aquest tema, Lasagabaster Herrarte, *op. cit.*, 1990, pàg. 227 i 228. Igual que a la nota anterior, s'exemplifica la situació només amb dades relatives a la Comunitat Autònoma del País Basc.

regularment en algun dels diversos idiomes cooficials, i, quan ho fan, és d'una forma molt limitada tant pel temps d'emissió com pel contingut. A més de l'incompliment de la funció de servei públic que els correspon, aquest comportament significa la negació del dret a rebre informació en les llengües cooficials, que es dedueix de les normes reguladores de la cooficialitat i del fet mateix que aquestes són unes altres llengües oficials. Les televisions locals poden tenir un paper important en les emissions en llengües distintes del castellà. La televisió per cable encara no s'ha desenvolupat prou, però no és previsible que amb ella augmentin sensiblement les produccions en llengües cooficials i menys encara que es desenvolupin emissions que compleixin les funcions lingüístiques que es deriven de la cooficialitat. Tot això fa preveure que la funció de servei públic només serà coberta, com ho ha estat fins ara, per les televisions públiques autonòmiques. Tanmateix, els qui volen reduir l'abast de la funció de servei públic de la televisió pública no tenen en compte aquest aspecte.

V. La televisió i internet

En aquest darrer apartat es vol fer una breu referència al problema de la televisió i dels mitjans de comunicació en general, les noves tecnologies i el paper que correspon als ens subestats en aquest camp. El tema no és exclusiu de l'Estat espanyol i per això serà interessant analitzar d'altres experiències que poden ser molt il·lustratives en aquesta matèria. L'evolució de les tecnologies de la informació està provocant la superació d'idees o categories que es trobaven a la base del repartiment competencial entre l'Estat i altres ens. A més, aquesta evolució tot just comença ara perquè, com se sol dir, ens trobem a la prehistòria de les telecomunicacions. El repartiment competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes s'ha fet a partir de la distinció entre telecomunicacions i mitjans de comunicació social, entre els quals se citen la televisió, la ràdio i la premsa. La distinció entre aquestes categories ja no presenta la claredat que abans semblava que tenia.

1. *Sobre el concepte de televisió*

La definició de la idea de televisió s'ha fet normalment partint de les normes reguladores d'aquest mitjà, entre les quals es troba la normativa comunitària. Avui dia els conceptes de televisió i de mitjans de comunicació des d'una perspectiva constitucional requereixen un estudi amb profunditat que no s'ha realitzat. El repartiment de competències en aquesta matèria s'ha fet d'una manera massa senzilla, i resulta necessari abordar una nova conceptualització d'aquesta categoria, amb tot el que això significa. Els mecanismes que s'han creat per gestionar aquest mercat, en concret la CMT, ja han posat de manifest que s'està donant un procés de convergència entre la televisió i internet, la qual cosa porta a la necessitat d'aplicar a internet les normes de la televisió, especialment les relatives a la protecció de la infància i de la joventut, d'acord amb les prescripcions de la Llei 25/1994, que incorpora la Directiva sobre televisió sense fronteres.⁵⁰

50. Llaneza González, Paloma, *Internet y comunicaciones digitales*, Bosch, Barcelona, 2000, pàg. 422.

A la República Federal d'Alemanya ha estat objecte d'un gran debat i d'atenció doctrinal el problema de la determinació del contingut de la categoria *mitjans de comunicació*, amb vista a diferenciar-la d'allò que s'entén per *telecomunicacions*. El Tribunal Constitucional federal ha definit com a mitjà de comunicació social els serveis que compleixen les condicions següents: s'adrecen a la generalitat, en forma de text, so o imatge, i es transmeten a través d'ones electromagnètiques.⁵¹ Aquesta definició no és gens clara, com s'ha evidenciat a l'hora distingir entre una tríada de serveis integrats de forma genèrica en allò que usualment s'anomena *multimèdia*. Aquesta tríada és la següent: la radiotelevisió en sentit estricte, els serveis de mitjans de comunicació i els teleserveis de comunicació individual. La diferència entre els dos primers depèn del grau d'influència en la formació de l'opinió pública. La radiotelevisió té una gran importància en aquest camp, mentre que els serveis de mitjans de comunicació en tenen molta menys. Resulta més difícil establir la diferència entre teleservei i mitjans de comunicació. En principi, el teleservei és un mitjà de comunicació individual, mentre que els mitjans de comunicació s'adrecen a la generalitat. La diferència entre mitjans de comunicació i radiotelevisió tampoc no és tan clara en alguns casos. Un cas paradigmàtic d'aquestes dificultats es pot trobar en la telecompra. La telecompra pot ser un servei de mitjans de comunicació, però si funcionés com a compra sota demanda amb possibilitat d'interacció seria teleservei i si es fes en el marc d'una oferta de programació televisiva seria radiotelevisió.⁵²

2. *El repartiment de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes en aquesta matèria: telecomunicacions versus televisió a l'era d'internet*

El repartiment de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes en aquesta matèria es regeix pels articles 149.1.21 i 149.1.27 CE i pels corresponents dels diferents estatuts d'autonomia.⁵³ L'article 149.1.21 CE estableix la competència exclusiva de l'Estat per a la regulació de les telecomunicacions i l'article 149.1.27 CE la competència estatal per dictar normes bàsiques del règim de premsa, ràdio i televisió i, en general, de tots els mitjans de comunicació social. La jurisprudència constitucional ha realitzat la interpretació d'aquests preceptes sense arribar al grau de profunditat que seria desitjable, entre altres raons perquè el mateix plantejament dels conflictes tampoc no requeria una tasca d'aquesta mena. Les sentències del Tribunal Constitucional que es podrien portar a col·lació per aquest motiu són les següents: la STC 10/1982, la STC 26/1982, la STC 44/1982, la STC 154/1989 i la STC 168/1993, entre altres. El punt que tenen en comú és que no

51. García Morales, María Jesús, «La regulació dels serveis multimèdia a Alemanya», *Autonomies*, 1999, 25, pàg. 46.

52. García Morales, *op. cit.*, pàg. 48 i 49.

53. Cuadreny i Minovis, Salvador, «Las competencias del Estado y las comunidades autónomas sobre telecomunicaciones por cable en la Constitución española», a: Arnaldo Alcubilla, Enrique, i Montejo Velilla, Salvador, *Telecomunicaciones por cable*, La Ley-El Consultor, Madrid, 2000, pàg. 154 i 155. Sobre els títols administratius d'intervenció i la seva evolució, vegeu Esteve Pardo, José, «Viejos títulos para tiempos nuevos: demanio y servicio público en la televisión por cable», REDA, 1992, 74, pàg. 257 i seg.; Lazkano Brotons, Iñigo, «Televisión por cable y comunidades autónomas. (En torno a la STC 21/1988, de 18 de febrero)», RVAP, 1988, 22, pàg. 179-187.

donen un concepte de televisió que després pugui tenir aplicació en la determinació de què és televisió i mitjans de comunicació, enfront del concepte de telecomunicació. Potser és la STC 168/1993 la que apura més en aquest sentit, quan assenyala que el concepte de televisió no pot ser el que donaven alguns tractats internacionals i que reproduïa la LOT, ja que un concepte tan ampli no resultava: «[...] plenament operatiu a efectes del joc de les regles internes i constitucionals de distribució de competències [...]»⁵⁴ i es corria el risc que la competència sobre telecomunicacions «[...] se superposés i acabés buidant de contingut [...]»⁵⁵ la competència autonòmica sobre televisió, ràdio i mitjans de comunicació social. La conseqüència és que l'atorgament de concessions per a la gestió indirecta del servei, «[...] atesa la seva relació estreta amb els mitjans de comunicació social que sol·liciten concessions, que se serveixen com a instrument de les emissores de radiodifusió sonora per exercir els drets fonamentals que l'article 20 CE consagra [...] és una mesura que, per la seva finalitat, troba una col·locació natural i específica en el títol [...]»⁵⁶ competencial de mitjans de comunicació social, que regula l'article 149.1.27 CE.⁵⁷ Per tant, entrarà en joc l'article 149.1.27 CE quan es tracti de l'exercici d'un dret dels que estableix l'article 20 CE, per bé que amb això es plantejarà en molts casos la qüestió de si s'està efectivament davant un dels drets que regula aquest precepte o no. En tota aquesta matèria, es troba a faltar una anàlisi de tots els diferents serveis que es poden prestar a la xarxa, de les seves característiques i de la definició que aquests serveis han de tenir: si són mitjans de comunicació social o serveis de telecomunicació.

3. *A tall de recapitulació*

La doctrina i la jurisprudència han de perfilar el concepte de radiotelevisió molt més del que ho han fet fins ara. La radiotelevisió requereix una depuració que aclareixi si els nous serveis que sorgeixen, especialment a internet, són catalogables dins aquesta categoria o si, al contrari, es corresponen amb les telecomunicacions. La jurisprudència del Tribunal Constitucional ja ha assenyalat el perill que es derivaria d'una interpretació àmplia de la matèria *telecomunicacions*.⁵⁸ La interpretació de les matèries que contenen els articles 149.1.21 i 149.1.27 CE exigeix no perdre de vista el principi que la interpretació del primer precepte no pot buidar de contingut el segon. El problema possiblement no trobarà una solució fàcil. El Tribunal Constitucional no és el camí adequat per resoldre problemes competencials en matèries que estan sotmeses a aquesta evolució.⁵⁹ Tampoc no és gaire factible que els poders

54. STC 168/1993, f. j. 4.

55. STC 168/1993, f. j. 4.

56. STC 168/1993, f. j. 4. En aquesta sentència se'n citen d'altres que van tractar el mateix tema, com ara la STC 12/1982, f. j. 2; la STC 206/1990, f. j. 6, i la STC 119/1991, f. j. 5.

57. Vegeu, sobre aquesta qüestió, els treballs de Chinchilla Marín, Carmen, «Les competències de les comunitats autònomes en matèria de televisió», *Autonomies*, 1987, 8, pàg. 61 i seg.; Ariño Ortiz, Gaspar, «El papel de las administraciones territoriales en materia de televisión por cable: modelo competencial», *EC*, 1994, 31, pàg. 31 i seg.

58. STC 168/1993.

59. García Morales, *op. cit.*, pàg. 39; cal tenir en compte, a més, que la resolució dels conflictes de competència requereix normalment un període de 3 a 4 anys.

públics implicats arribin a acords, si es té en compte que un d'ells té els instruments principals de poder i que no li serà difícil de dur a terme una política de fets consumats.

VI. Consideració final

La televisió pública és un requeriment ineludible de la democràcia, especialment en aquells àmbits territorials menors que l'Estat i que no tenen una estructura política suficient per defensar els seus interessos. La democràcia requereix l'existència d'una opinió pública, que es crea mitjançant un procés lent, en el qual el pluralisme dels mitjans de comunicació constitueix una necessitat ineludible. La televisió fa el paper de protagonista principal en el desenvolupament dels serveis públics vinculats a la creació d'aquesta opinió pública. Aquest paper només el pot exercir si és pública, per bé que el grau de compliment dependrà dels controls que se'n facin i de la cultura política existent. La televisió privada ja ha demostrat que és incapaç de fer aquesta funció i que els controls per intentar-ho no són operatius. La televisió ha d'acomplir aquesta funció de creació de l'opinió pública perquè té la responsabilitat de manifestar el pluralisme de la societat i de crear les precondicions culturals que garanteixen el funcionament del sistema democràtic i el seu manteniment posterior. La televisió té una responsabilitat fonamental en la preservació de les llengües que no estan protegides per estructures polítiques estatals, amb vista a garantir, als seus habitants, el dret a comunicar i a rebre informació en la seva llengua. Tot el que s'ha dit serveix per entendre la televisió com un instrument crucial de l'Estat de cultura i també la responsabilitat que incumbeix els poders públics en aquest àmbit. El funcionament de les televisions públiques i el seu manteniment amb vista al futur requereix que trobin un lloc adequat en els nous desenvolupaments tecnològics, sobretot pel que fa a les conseqüències que tots els serveis vinculats a internet tindran en la televisió. Les categories jurídiques que s'han utilitzat fins ara s'hauran de revisar necessàriament. La construcció europea i els principis que la inspiren no poden reduir la seva consideració sobre els mitjans de comunicació a un mer càlcul econòmic o de competència. La funció de servei públic de les televisions públiques continua essent manifesta i és percebuda per la majoria dels ordenaments jurídics com un requeriment democràtic bàsic i l'únic mitjà capaç de garantir la formació d'una opinió pública lliure.