

LAS TELEVISIONES, EL AUDIOVISUAL EN EL ESTADO DE CULTURA

Iñaki Lasagabaster

Sumario

- I. Introducción.
- II. Televisión y opinión pública.
 - 1. Televisión y opinión pública: algunas consideraciones sobre estos conceptos.
 - 2. La televisión y su corta relación histórica con la opinión pública.
 - 3. La televisión y su importancia en la actualidad: diferentes perspectivas.
 - 4. Algunos ejemplos sobre la forma de creación de opinión pública.
 - 5. A modo de conclusión.
- III. La televisión y la Unión Europea: en especial el tema del servicio público.
 - 1. Planteamiento.
 - 2. Sobre la misión de servicio público que debe cumplir la televisión.
 - 3. La televisión privada y sus funciones de servicio público.
- IV. La televisión y la lengua.
 - 1. Cooficialidad de lenguas y sistema televisivo.
 - 2. La regulación de la televisión y el idioma de emisión: una consideración especial sobre la situación en el País Vasco.
 - 3. A modo de recapitulación.
- V. La televisión e internet.
 - 1. Sobre el concepto de televisión.
 - 2. El reparto de competencias Estado-comunidades autónomas en esta materia: telecomunicaciones *versus* televisión en el tiempo de internet.
 - 3. A modo de recapitulación.
- VI. Consideración final.
- 4. A modo de recapitulación.

I. Introducción

Las dos palabras que encabezan este trabajo, televisión y cultura, atienden a dos realidades de una gran complejidad, sobre las que se han escrito millones de páginas. Titular un artículo de una revista jurídica de esta manera puede parecer un tanto pretencioso, pero afinar más en el título se antojaba también una labor complicada. Por otra parte, el título de un trabajo depende de su contenido y cuando se quieren expresar algunas ideas sobre televisión y cultura resulta difícil elegir un único aspecto para analizar. Los temas que se han querido resaltar en esta cuestión son cuatro y su elección ha aconsejado mantener el nombre del encabezamiento. En primer lugar se va a analizar la relación entre la televisión y la formación de la opinión pública. Se entiende que la opinión pública es un componente fundamental de la cultura y un instrumento de primer orden en los sistemas políticos democráticos. Su formación se ha achacado crecientemente a los medios de comunicación y, especialmente, a la televisión, razón por la cual su consideración se presenta como una labor indeclinable.

El segundo gran tema de análisis será la relación entre la televisión, su sistema de organización en los estados y la Unión Europea. El desarrollo de la Unión Europea, de los principios y valores que la orientan y, especialmente, de los derechos y políticas que fundamentan la Unión han tenido y tendrán unas consecuencias trascendentales en los sistemas televisivos internos. Algunos de los derechos que se reconocen

en la Unión afectan de forma directa a los sistemas de organización de la televisión. Entre estos derechos están los de carácter económico y su corolario en una economía capitalista que es el principio de libre competencia. El principio de libre competencia se acompaña de la prohibición de la existencia de monopolios de cierto tipo, prohibición que se ha acentuado recientemente con los planteamientos ligados a la llamada globalización. La incidencia del derecho europeo en los sistemas televisivos estatales se ha empezado a notar y será cada vez mayor. Una breve consideración sobre este tema se ha considerado fundamental en la relación entre televisión y cultura.

El hecho europeo remite a la cultura en un sentido no político, destacando en esta materia otra cuestión clave, que es la lengua. El régimen lingüístico vigente en la Unión Europea presenta graves inconvenientes en el desarrollo de la propia Unión. No se constatan con ello solamente las dificultades derivadas del funcionamiento de las instituciones, del aumento de la complejidad de ese funcionamiento como consecuencia de la integración o asociación de otros estados comunitarios o del interés de los diferentes estados por mantener su lengua oficial como una lengua referencia en la Unión. También se ha dicho que la lengua es un elemento fundamental en la configuración de la opinión pública y que sin una lengua común no es posible crear Europa.¹ Todo ello lleva a plantear la relación lengua-televisión y su régimen jurídico. Esta relación tiene además una importancia especial en las entidades que disponen de una lengua propia, un sistema televisivo propio, pero carecen de un poder político suficiente para intentar su defensa o carecen de un estado.

Finalmente se realizará una breve consideración sobre el progreso tecnológico en materia televisiva. Este progreso ha sido la causa fundamental de la evolución que ha sufrido la concepción de la libertad de información. En pocos años se ha podido constatar el abandono de formas de intervención muy severas de la Administración por otras mucho más liberales. La regulación de la televisión por satélite o por cable es claro ejemplo de ello. Ahora ha surgido un nuevo fenómeno, internet, cuyo desarrollo solamente se ha iniciado y cuyos efectos en la televisión van a ser muy importantes. Tal como ha sido dicho por los especialistas, se está en la prehistoria de las nuevas tecnologías. Las consecuencias que su aplicación va a tener para las personas son difíciles de prever. En todo caso, tendrán una gran responsabilidad los encargados de su desarrollo en hacerlo de forma que sirvan a la humanidad en su conjunto y no sean instrumento de mayor diferenciación. Las perspectivas, sin embargo, no parecen halagüeñas.

II. Televisión y opinión pública

1. *Televisión y opinión pública: algunas consideraciones sobre estos conceptos*

La opinión pública ha constituido uno de los conceptos que de manera inicial y más acentuada influyó en las construcciones jurisprudenciales relativas a las liberta-

1. Grimm, Dieter, «¿Necesita Europa una Constitución?», *Debats*, 1996, núm. 55, p. 13. Este autor ya había mantenido estas opiniones en su trabajo titulado «Mit einer Aufwertung des Europa-Parlament ist es nicht getan. —Das Demokratiedefizit der EG hat strukturelle Ursachen» en *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Nomos, Baden-Baden, 1993/1994, p. 15.

des de información y comunicación. Este fenómeno es común a la experiencia de los tribunales constitucionales europeos y común también a los diferentes procedimientos de interpretación de los derechos fundamentales. La interpretación de los derechos fundamentales, y en especial la relativa a las libertades de información y comunicación, ha sufrido una evolución pasando de ser meros derechos de defensa a derechos prestacionales, surgiendo posteriormente la teoría de los derechos fundamentales como garantías institucionales. También se manifiesta la tendencia a interpretar los derechos o libertades fundamentales como libertades funcionales, en tanto que son derechos que se garantizan para algo. La libertad de información no cubriría de esta manera cuestiones relativas a la publicidad, aunque algunos tribunales europeos han considerado que la publicidad estaría también protegida por la libertad de información.²

El Tribunal Constitucional es un fiel reflejo de este fenómeno europeo y establece en una jurisprudencia constante la importancia de la televisión en la formación de la opinión pública, concluyendo que, por su importancia en el funcionamiento del sistema democrático, esa opinión pública no puede verse abandonada a su configuración por las fuerzas del mercado. El Tribunal Constitucional ha dicho, así, que la calificación de la televisión como servicio público «es constitucionalmente legítima desde el momento en que el legislador la considera necesaria para garantizar —en términos de igualdad y efectividad— determinados derechos fundamentales de la colectividad, pero no es, en absoluto, una etiqueta que una vez colocada sobre el medio, permita cualquier regulación de la misma».³ El Tribunal ha señalado también que los medios de comunicación «para que se produzcan dentro del orden constitucional tienen ellos mismos que preservar el pluralismo»,⁴ lo que es extensible a las televisiones privadas que en su organización deben de respetar «los principios de libertad, igualdad y pluralismo, como valores fundamentales del Estado».⁵ La organización de la televisión exige, pues, respetar el principio fundamental del pluralismo.

Las diatribas sobre el concepto de opinión pública no acaban en esta visión interna, sino que también encuentran acogida como cuestiones básicas en la formación de nuevas formas de organización política, como es el caso de la Unión Europea. La doctrina alemana ya ha puesto de manifiesto la importancia de este concepto, planteando la falta de legitimidad de la Unión precisamente por la falta de una opinión pública europea, cuya existencia exige, entre otras cosas, partidos de ámbito europeo, organizaciones no gubernamentales del mismo ámbito, medios de comunicación europeos y una misma lengua.⁶ En lo que ahora interesa, hace un especial hincapié en la importancia de los medios de comunicación cuya europeización considera que carece de toda perspectiva, ya que no debe de confundirse un sistema de comunicaciones europeizado con un aumento incesante de noticias e in-

2. Véase la STC austríaca de 8 de octubre de 1996, en la que se establece que la prohibición absoluta de publicidad en las emisiones a través del cable (*Kabelrundfunk*) es contraria al art. 10 de la CEDH, al principio de igualdad y al de la libertad de empresa (*EuGRZ*, 1997, pp. 252 y ss).

3. STC 206/1990, FJ 6.

4. STC 12/1982, FJ 6 y STC 206/1990, FJ 6.

5. STC 31/1994, FJ 6.

6. Grimm, Dieter, *cit.*, pp. 12 y 13.

formaciones sobre Europa. La europeización de los medios debería significar mucho más y, especialmente, la creación de un contexto comunicativo que supere el marco de los actuales estados. Los medios de comunicación siguen estando excesivamente limitados por los temas de carácter interno y por pensar su actividad en función de ese público interno.⁷ Junto a lo anterior, Grimm concede una importancia fundamental a la lengua, considerando que la inexistencia de una lengua común es el mayor obstáculo a la europeización de la «subestructura política, de la que depende el funcionamiento de un sistema democrático y la actuación de un Parlamento [...]».⁸ Ciertamente se puede disentir de tal planteamiento, que parece exigir un *a priori* histórico-cultural sin el cual no es posible la conformación de una voluntad democrática,⁹ perdiendo de vista que se está ante el manido tema de si es antes el huevo o la gallina. La institucionalización de Europa, si se hace adecuadamente, puede ser un elemento fundamental en la creación de los flujos políticos europeos entre los ciudadanos y los grupos en que se organizan, lo que Habermas da en llamar «el flujo de contenidos de un proceso circulatorio que se genera por medio de la institucionalización legal de la comunicación de los ciudadanos»,¹⁰ sin esperar a que se constituya, no se sabe muy bien cómo, ese pueblo europeo.

El debate sobre la existencia de una opinión pública europea no es una cuestión solamente académica. Puede decirse que adquiere su mayor relevancia cuando el Tribunal Constitucional alemán se pronuncia sobre la Sentencia relativa al Tratado de Maastricht.¹¹ En esta Sentencia el alto Tribunal alemán considera que la adhesión de la República Federal Alemana (RFA) a la Unión Europea exige una garantía de que la voluntad de los órganos de una organización supranacional tenga una legitimación y una influencia derivados del pueblo. Esta legitimación e influencia se produce en la medida en que se cumplan unos requisitos, que son: «A menos que haya de quedar en principio de atribución formal, la democracia depende de la existencia de determinados requisitos prejurídicos, como la permanente libre confrontación de fuerzas sociales, intereses e ideas contrapuestos, en la cual pueden ir decantándose y transformándose incluso los objetivos políticos [...] y a partir de la cual la opinión pública prefigura su voluntad política. Implica ello mismo que los procedimientos resolutivos de los organismos que ejercen el poder soberano y las metas políticas perseguidas en cada caso se tornen visibles e inteligibles para la ma-

7. Grimm, *cit.*, p. 12.

8. Grimm, *cit.*, p. 13.

9. Habermas, Jürgen, Observaciones a «¿Necesita Europa una Constitución?», *Debats*, 1996, núm. 55, p. 24. Este autor critica esa idea de pueblo que defiende Grimm en su trabajo, *La constelación nacional*, Paidós, Barcelona, 2000, pp. 131 y ss.

10. Habermas, *cit.*, p. 24.

11. La STC alemana de 12 de octubre de 1993 ha sido muy criticada por la doctrina comunitarista recordando las otras sentencias de este Tribunal conocidas como «*Solange Beschluss*». Una visión no tan crítica que argumenta la coherencia sistémica de la doctrina del Tribunal Constitucional alemán puede leerse en MacCormick, Neil, «La Sentencia de Maastricht: soberanía ahora», *Debats*, núm. 55, pp. 25 y ss., en especial pp. 29 y 30. Posteriormente, el Tribunal Constitucional alemán se tuvo que pronunciar sobre el Tratado de la Unión, emitiendo una Sentencia menos polémica; véase la STC alemana de 31 de marzo de 1998, *EuGRZ*, 1998, pp. 164 y ss., a la que se hace un breve comentario en Lasagabaster Herrarte, Iñaki, «Cuestiones jurídicas sobre el Euro» en *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pp. 2600 a 2603.

yoría, así como que el ciudadano con derecho de voto pueda comunicar en su propia lengua con el poder soberano al que está sometido». ¹² Posteriormente el Tribunal Constitucional alemán afirma que es posible que esos requisitos se cumplan, para decir después que no se cumplen, cuando señala que: «Si es que no existen ya, tales condicionamientos efectivos podrán llegar a desarrollarse con el paso del tiempo en el marco institucional de la Unión Europea. Tal evolución dependerá, entre otros muchos factores, de que en los objetivos de los órganos comunitarios y en sus procesos de decisión se participe desde el interior de las naciones. Partidos, corporaciones, prensa y radio serán tanto mediadores como factores de tal proceso de mediación, a partir del cual pueda formarse en Europa una opinión pública [...]», que en la actualidad no existe y de donde se deriva como obligada consecuencia que: «En la asociación de Estados de la Unión Europea, la legitimación democrática tiene lugar, pues, en virtud de la conexión de la actuación de los órganos europeos con los parlamentos de los Estados miembros». ¹³

La cuestión lingüística a la que hacía referencia Grimm, y que había sido referida también por el Tribunal Constitucional alemán, es también contestada por Habermas señalando que la cuestión del idioma no puede entenderse como un obstáculo insalvable dado el nivel de escolarización formal existente. ¹⁴

La opinión pública como base de los estados democráticos ha estado presente en las reflexiones históricas y también en pronunciamientos jurisdiccionales de diverso tipo. Ahora interesa llamar la atención sobre la forma en la que la relación entre televisión y opinión pública se ha producido en Europa, aunque un análisis correcto exigiría la realización de estudios empíricos. ¹⁵

2. *La televisión y su corta relación histórica con la opinión pública*

La televisión se ha desarrollado en Europa bajo el signo de las limitaciones del medio. Estas limitaciones y la consideración de la importancia que tenía el medio televisivo llevaron a las autoridades competentes en los diferentes estados a desarrollar un sistema televisivo que garantizase el pluralismo. Este sistema televisivo podía acoger formas muy diferentes de organización. En la mayoría de los estados europeos se configuraron sistemas televisivos monopolizados, en los que no existía televisión privada o, de existir, era una televisión privada muy condicionada por obligaciones de servicio público. En otros estados se garantizó el pluralismo a través de lo que se daba en llamar el derecho de acceso, institución que también recogió la Constitución de 1978, pero que no ha tenido virtualidad. El sistema de acceso, tal como se recogía en el régimen jurídico holandés, ¹⁶ consistía en una infraestructura de emisión pública, que era después facilitada a diversos grupos organizados, según su importancia, para

12. STC alemana de 12 de octubre de 1993, *RIE*, 1993, 3, p. 1004.

13. STC alemana de 12 de octubre de 1993, *RIE*, 1993, 3, p. 1005.

14. Habermas, *cit.*, p. 24.

15. Habermas, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública*, GG, Barcelona, 1994, 4ª edición, pp. 34 y 35.

16. Esteve Pardo, José, *Régimen Jurídico-Administrativo de la Televisión*, INAP, Madrid, 1984, pp. 57 y ss.

que procediesen a la emisión de los productos televisivos que elaboraran. Este sistema se ha visto superado por la propia evolución tecnológica¹⁷ y por la influencia que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha tenido en esta materia. El sistema holandés sobrevivía mediante un control férreo de la publicidad. Con el avance de la tecnología, en especial cable y satélite, era posible recibir emisiones en Holanda de programas originados en Luxemburgo, sin que esas emisiones estuviesen sometidas a los esquemas de funcionamiento de la televisión holandesa.

La RFA dispuso de un sistema de televisión en el que se planteaban dos posibilidades de pluralismo: el interno (*Innenpluralismus*) y el externo (*Aussenpluralismus*). El primero se producía al dotarse la televisión de un sistema de organización en el que el pluralismo era consecuencia de la existencia de un órgano de control de la televisión con ese carácter plural, órgano con importantes competencias no sólo en materia de programación y que ha sabido ejercer a lo largo de su andadura una influencia notable en el desarrollo de ese modelo de televisión. Los primeros escauceos con la televisión privada se desarrollaron a partir de algunas de las iniciativas de los *Länder*, inicialmente del Sarre,¹⁸ que intentó establecer el primer sistema de televisión privada de la RFA, siguiendo en cierto sentido la pauta marcada por el principal instigador de esta evolución, que ha sido Luxemburgo.¹⁹ Luxemburgo ha jugado en esta evolución el papel de «paraíso televisivo», lo que no le era difícil lograr por su centralidad geográfica y por tener como idiomas oficiales el alemán y el francés. La posibilidad de recepción se produce inicialmente como consecuencia del desbordamiento de las emisiones mediante satélite, planteándose posteriormente el problema de las emisiones que son directas.²⁰ Estas últimas derivan su licitud precisamente del art. 10 de la CEDH. Al ser así, se produce una incidencia de televisiones situadas fuera de un estado en su propio sistema televisivo. La consecuencia obligada del progreso tecnológico y de la aplicación de las normas europeas (TCEE y CEDH) produce una superación del sistema de televisión público y la apertura a las televisiones privadas. No interesa, sin embargo, analizar más en profundidad este proceso, sino constatar que los sistemas televisivos adoptan una forma de organización con la vista puesta en garantizar el proceso de formación de una opinión pública libre.

3. *La televisión y su importancia en la actualidad: diferentes perspectivas*

La importancia de la televisión en la conformación de una opinión pública libre se ha devaluado en cierta forma, al entender que la televisión, a pesar de su im-

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

18. STC alemana de 16 de junio de 1981, referida por Esteve Pardo, *cit.*, p. 55, y Sáinz Moreno, Fernando, «La regulación legal de la televisión privada en la jurisprudencia constitucional», REDC, 1981, 2, pp. 159 y ss. La Sentencia declara la legislación del Sarre inconstitucional no por falta de competencia sino por realizar una regulación de la televisión privada que no garantiza el pluralismo de las opiniones ni la supervisión estatal sobre las emisoras privadas, BVerG, 57, 295.

19. No se olvide que el Sarre y Luxemburgo son fronterizos. En este sentido es explicable que el primer intento de liberalización en la RFA se desarrollase en ese *Land*.

20. Lasagabaster Herrarte, Iñaki, «La televisión en vía directa mediante satélites: aspectos jurídicos», RAP, 1984, 103, pp. 446 y ss.

portancia, carece de la influencia que se le adjudica. En esta cuestión es interesante tener en cuenta dos aspectos. En primer lugar que la televisión no se limita a ser mero notario de los acontecimientos informativos. La televisión crea la misma noticia.²¹ La crea al publicarla, ya que una forma importante de incidir en la opinión pública es no dar información sobre una determinada noticia, lo que produce su desconocimiento por la opinión pública. Por otra parte, la forma de dar la noticia también la configura, piénsese en el lugar, hora, programa, etc., que se utilice para facilitar la información. De aquí que la influencia de la televisión sea muy grande en la formación de la opinión pública.

Esta influencia se ha intentado minimizar al decir que la opinión pública no es un campo libre donde cualquier idea germina, sino que la opinión pública tiene también sus propios sistemas de filtro, lo que impide que la televisión y los medios de comunicación puedan manejar esa opinión pública, que encuentra su defensa en filtros culturales e ideológicos.²² Ciertamente ambas cosas son ciertas y es difícil decir cuál de ellas posee mayor significado. Si es posible afirmar que la opinión pública está muy condicionada por los medios o si, por el contrario, es preciso tener en cuenta que la actividad desarrollada por la televisión tiene un filtro muy fuerte consistente en elementos culturales e ideológicos. Opiniones puede haber para todos los gustos, pero es indudable que el interés de los poderes públicos por controlar la televisión no ha cesado en ningún caso. Es más, el sistema televisivo público está cada vez más lejos del pluralismo interno y del pluralismo externo, es decir, la autorización de televisiones privadas no aumenta ese pluralismo de la opinión pública, ya que el control e incidencia del poder público en las televisiones privadas es muy fuerte. Las formas de ese control son a veces sibilinas y otras más burdas. Entre éstas estaría la simple toma de participaciones accionariales en las televisiones privadas por parte de los poderes públicos, que actúan directa o indirectamente. Esta situación produce que el sistema de televisión no tenga ni pluralismo interno ni pluralismo externo, en lo que a la formación de la opinión pública se refiere.

Se está, por tanto, ante un proceso de uniformización de la opinión pública que tiene distinta transcendencia según a qué temas o sectores de población afecte. A continuación se va a intentar plantear la forma en que se producen estos dos tipos de fenómenos.

4. *Algunos ejemplos sobre la forma de creación de opinión pública*

La política internacional ha sido uno de los ámbitos en los que la desinformación es más acentuada. No habría nada más que pensar en conflictos más o menos recientes, como la Guerra del Golfo, para darse cuenta de las consecuencias que se derivan de la forma de dar la información. Es igual que lo que sucede con las informaciones relativas a catástrofes, hambrunas y similares, o las guerras llamadas triba-

21. Como pone de manifiesto algún autor, la noticia también se inventa, véase Ramonet, Ignacio, *La golosina visual*, Debate, Madrid, 2000, pp. 23 y ss., donde describe recientes inventos de los medios de comunicación.

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

les en África, en relación con las cuales se dan explicaciones que no aguantan el mínimo contraste, se olvidan las verdaderas raíces del problema o simplemente se ignora que existe ese problema. La denuncia más constante de las organizaciones no gubernamentales más destacadas van en esta línea.²³ Algún autor ha puesto de manifiesto que cuanto más televisión se ve, mayor es el grado de desinformación²⁴ o cómo se nos transmite aquello que el poder considera oportuno. Es especialmente gráfico en este aspecto el título que Grass da a su reflexión sobre la información proporcionada por los medios de comunicación en relación con la Guerra del Golfo (1991): «No se ven cadáveres».²⁵ También se ha señalado que la televisión ofrece cada vez más una visión del mundo aséptica, despolitizada, incolora, que arrastra a la prensa hacia la demagogia y la presión de los intereses comerciales.²⁶

La desinformación también tiene un componente territorial reseñable. A pesar de la existencia de televisiones públicas y privadas es sorprendente el grado de homogeneidad con el que tratan ciertos temas. Un ejemplo paradigmático es la consideración que a todas las televisiones merece el nacionalismo, que es seguida por la mayoría de la prensa, sobre el que se hacen manifestaciones absolutamente tendenciosas, manipuladas y se producen importantes silencios. No es admisible sostener que el nacionalismo es igual a racismo y repetirlo hasta la saciedad.²⁷ La reivindicación nacionalista es igual de legítima que cualquier otra y, por otra parte, así lo ha dicho el propio Tribunal Supremo. El alto Tribunal tuvo ocasión de enfrentarse al siguiente caso: Un periodista acusa a un personaje público balear, en concreto al rector de su universidad, de lugarteniente de Hitler, racista y otras manifestaciones similares por ser notoria, entre otras cosas, su conceptualización pública como nacionalista. El Tribunal Supremo sentencia que tales frases y ataques no están cubiertos por la libertad de expresión y dice literalmente que:

«El derecho a la libertad de expresión que sanciona el art. 20.1.a de la Constitución y el pluralismo político que como valor superior del ordenamiento jurídico del Estado social y democrático de derecho que recoge el art. 1 del texto constitucional, *legitiman a cualquier persona para exponer y difundir libremente ideas y pensamientos en que se propugne el nacionalismo respecto a cualquier Comunidad o territorio del Es-*

23. La ONG Médicos sin Fronteras ha puesto de manifiesto este extremo al señalar que la opinión pública ni se preocupa ni está bien informada sobre la situación en África y que «Se conmueve únicamente al contemplar el saldo de las catastróficas crisis y cuando las cámaras realzan el horror en directo» (MSF, 1999, 35, p. 3).

24. Collon, Michel, *¡Ojo con los media!*, Hondarribia, 1995, pp. 252 y 253, donde hace referencia a un curioso estudio realizado en Denver (USA). En este estudio, realizado entre 250 personas, se ponen de manifiesto las diferencias de opinión entre distintos grupos de población según su grado de asiduidad como espectadores de la televisión. El 32 % de los espectadores más asiduos pensaba que Kuwait era una democracia, frente al 16 % de los menos asiduos. Este dato, entre otros, como conocer qué era la intifada, ponía de manifiesto que los más asiduos a la televisión estaban peor informados.

25. Grass, Günter, *Mi siglo*, Alfaguara, 1999, pp. 385 y ss.

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

27. La prensa y la televisión repiten este mensaje hasta la saciedad. Es más, el mensaje se empieza a utilizar a partir de determinadas fechas, cuando algunos destacados comentaristas equiparan nacionalismo vasco y limpieza étnica, nacionalismo vasco y racismo y otras manifestaciones similares. Las mismas afirmaciones se hacen en la vida política con un exceso que bien podría justificar planteamientos como el que se analiza en la siguiente nota.

*tado sin que por ello, cualquiera que sea el grado de aceptación o de rechazo por el cuerpo social de esas ideas, puedan calificarse tales manifestaciones como causa de deshonra para quien las hace y que permita a los demás ciudadanos atentar contra su honor en un pretendido ejercicio del derecho crítico de esas opiniones».*²⁸

Esta STS es tremendamente significativa y permitiría extender sus efectos a otros muchos supuestos. La crítica política debe de primar sobre otros bienes jurídicamente protegidos, pero eso no permite realizar afirmaciones claramente injuriosas y manipuladoras. Si al rector de la universidad no se le puede achacar de racista por ser nacionalista, ¿es lícito tratar de racistas a los dirigentes nacionalistas o predicar esa afirmación de sus partidos? La aplicación de la STS referida da una respuesta inequívoca. Con todo, y a pesar de su gravedad, lo más destacable de estos comportamientos es su carácter manipulador de la opinión pública, lo que se pone de manifiesto en algunos casos que a continuación se van a relatar.

Nadie en la prensa y televisión afirma que los quebequeses sean racistas. Ni los mismos franceses, cuyo Consejo Constitucional afirma tajantemente que en Francia solamente puede haber un idioma oficial, que es el francés,²⁹ ponen pega alguna al proceso soberanista quebequés. Es más, las revistas especializadas francesas acogen colaboraciones sobre el tema, a pesar de que internamente las referencias a la autonomía de Córcega, por ejemplo, se consideren poco afortunadas políticamente y se conceptúen en muchos casos como «eticistas», aunque tampoco se sabe muy bien a qué se hace o se quiere hacer referencia con ese término. Algo similar sucede con la pretensión de crear un departamento que acoja a los territorios vascos de Lapurdi, Zuberoa y Baja Navarra. Las diferentes varas de medir utilizadas en estos casos no pueden ser más evidentes.

Ciertamente, ante ese tipo de mensajes, las poblaciones afectadas tienen sus filtros, que impiden o limitan la eficacia de tales manipulaciones, aunque se ven sometidas a un constante asedio mediático. Entre los efectos de esa política informativa está el provocar una verdadera desinformación en otros territorios del Estado. Son verdaderas excepciones los columnistas que se separan del discurso oficial. Como dice Enzensberger,³⁰ los periodistas, los medios, actúan en muchos de estos casos como verdaderos fabricantes de odio. Para aquéllos que tienen como única fuente de información sobre el contenido y significado del nacionalismo la televisión pública y la privada del Estado, la posibilidad de tener una imagen aproximada de esa realidad y de su significado es una quimera.

28. STS de 21 de julio de 1993, Ar. 6272. Para un análisis detenido de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación con el derecho de honor, realiza un análisis exhaustivo Lazkano Brotons, Iñigo, *Derecho de la información*, Bilbao, 2000 (inédito).

29. Decisión del Consejo Constitucional francés 99-412 DC, de 15 de junio de 1999, donde considera que la Carta europea de lenguas regionales o minoritarias es contraria a la Constitución francesa por atentar contra los principios constitucionales de indivisibilidad de la República, igualdad ante la ley y unicidad del pueblo francés. Este ataque se produce como consecuencia del reconocimiento del derecho a «grupos» de hablantes de esas lenguas, derechos en «territorios» en los que esas lenguas se hablan (el entrecomillado de las palabras «grupos» y «territorios» lo realiza la propia Decisión).

30. Enzensberger, Hans Magnus, *Zigzag*, Anagrama, Barcelona, 1999, en especial pp. 103 y 104.

5. *A modo de conclusión*

De todo lo dicho se puede resaltar que los medios de comunicación, y la televisión en particular, no son transmisores de una noticia, sino creadores de la misma, bien por el hecho de transmitirla o por la forma en que lo hacen o, más burdamente, por su manipulación o por no comunicarla. La televisión juega así un papel fundamental en la creación de la opinión pública. La actual concentración del control de los medios de comunicación por parte de particulares³¹ o por lo poderes públicos³² constituye un verdadero peligro para las libertades y significa la existencia de un componente unidireccional y no pluralista en la configuración de la opinión pública. Frente a esa concentración cada vez mayor, la defensa grupal ideológica o cultural será cada vez más complicada. En la política internacional se ha hablado del «efecto CNN». Cuando esta cadena desaparece de un determinado lugar, lo hace también la información que se recibe del mismo. Por otra parte, los poderes públicos y los grupos hegemónicos que los apoyan utilizan la fuerza de la televisión para dar una visión desvirtuada de determinadas cuestiones, siendo especialmente virulentos en todo lo que se refiere a las culturas minoritarias y a las corrientes políticas que se producen en las mismas. La disposición de una televisión propia es un instrumento imprescindible para participar en ese proceso de creación de opinión pública y con mayor contundencia en los casos en que no se participa del poder del Estado.³³ Es necesario que al hablar del nacionalismo como supraconcepto puedan oírse otras voces.³⁴

III. La televisión y la Unión Europea: en especial el tema del servicio público

1. *Planteamiento*

Las televisiones han estado en la mayor parte de Europa calificadas como servicio público. La idea de servicio público responde a la creación dogmática francesa, que al tratar de la televisión y de otros servicios públicos sufre una importante evolución.³⁵ Esta noción de servicio público ha venido condicionada por la necesidad de

31. El poder del magnate australiano de la prensa Robert Murdoch en el Reino Unido se considera entre los cinco de mayor influencia. Si se le une a Conrad Black, canadiense, resulta que dos no británicos podrían, a través de la prensa, impedir determinadas acciones a los políticos ingleses más destacados, véase en este sentido Ortega, Andrés, *Horizontes cercanos*, Taurus, Madrid, p. 210.

32. En el caso italiano se produce una mezcolanza del poder de los particulares, que a su vez han ocupado puestos de poder en el Gobierno, como es el caso de Silvio Berlusconi. Véase Pace, Alessandro, «La televisión pública en Italia» en González Encinar, *cit.*, pp. 182 y ss.

33. La televisión española ha sido definida por González Encinar de una forma rotunda al decir que es el único caso en el que «un partido político puede disponer de una televisión pública para manipular impunemente la información y la opinión de los ciudadanos». Véase González Encinar, Juan, «La televisión pública en España» en González Encinar, *cit.*, p. 244.

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

35. Sobre este tema es de interés el trabajo de Chinchilla Marín, Carmen, «El servicio público, ¿una amenaza o una garantía para los derechos fundamentales? Reflexiones sobre el caso de la televisión» en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, vol. II, pp. 943 y ss.

prestar a la población ese servicio, necesidad que se acrecentaba con las limitaciones técnicas del medio. Con la evolución de la tecnología y la aplicación del derecho comunitario se ha producido una apertura muy importante del sistema televisivo, existiendo en toda Europa televisiones privadas. El siguiente paso que se está produciendo en el sistema televisivo ya no es solamente la afirmación de las televisiones privadas, sino además intentar reducir el alcance de las públicas, argumentando que actúan de forma desleal con las televisiones privadas, al aprovecharse de un sistema de financiación privilegiado.³⁶ Sobre este tema se quieren hacer algunas reflexiones a continuación, haciendo especial hincapié en los problemas que aquejan a los sistemas de televisión de ámbitos territoriales más limitados que el del Estado.

Tal como se ha señalado, la televisión pública está siendo criticada por actuar de forma privilegiada al disponer de un sistema de financiación del que no disponen las demás. Las televisiones públicas, al menos las existentes en el Estado español, se financian por una doble vía: presupuestaria y publicidad. En este momento se está contestando esta situación. Se pretende eliminar la financiación privilegiada afirmando que la televisión pública no respeta los principios de la libre competencia. La televisión pública podría mantener esa financiación solamente en función de que cumpliera una misión de servicio público.³⁷ La financiación de la televisión conforme al derecho comunitario solamente se puede realizar si se diferencian las funciones de la televisión constitutivas de la misión de servicio público y las demás. La cuestión estriba en discernir cuándo se está ante una misión de servicio público y cuándo no.

Los autores que defienden la limitación de la financiación presupuestaria de la televisión estiman que no hay diferencia en las programaciones entre las televisiones públicas y las privadas. Ciertamente, si así se debe de enjuiciar la procedencia o no de la financiación presupuestaria de la televisión, la consecuencia debería de ser más radical que la planteada. En este caso no debería haber ningún tipo de financiación privilegiada ya que ambos tipos de televisión hacen absolutamente lo mismo.³⁸ De la misma forma se plantea que las televisiones privadas también realizan o cumplen una misión de servicio público, lo que significa que no es necesaria una televisión pública que realice esa misma función. Estas consideraciones exigen una respuesta diferenciada, debiendo centrarse el análisis inicialmente en la siguiente cuestión: ¿qué es la misión de servicio público que debe de cumplir la televisión?

36. El Tribunal de Primera Instancia de la Unión Europea ya ha tenido ocasión de pronunciarse en una cuestión vinculada con este tema en la STPICE de 15 de setiembre de 1998. Se trata de una denuncia de Telecinco, S.A., en contra de las televisiones regionales por recibir ayudas contrarias al art. 92 TCE. El TPICE condena a la Comisión por no resolver expresamente sobre el asunto, pero sin pronunciarse sobre el fondo. Véase la STPICE en *La Ley*, núm. 1554, 1999, y un comentario a la Sentencia en López Contreras González, María, «La intervención de la Comisión europea en el debate jurídico sobre el servicio público televisivo», *La Ley*, núm. 4743, de 26 de febrero de 1999, pp. 1869 y ss.

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

38. Se ha señalado, por ejemplo, que no hay diferencia entre las programaciones de las televisiones públicas y de las privadas, aunque esta afirmación no está suficientemente justificada y no deja de ser una percepción sin sustento demostrativo. Véase Falcón Tella, *cit.*, p. 222, y Laguna de Paz, J. C., *Régimen jurídico de la televisión privada*, Marcial Pons, Madrid, 1994, p. 330.

2. *Sobre la misión de servicio público que debe de cumplir la televisión*

Esta pregunta no ha sido analizada por la doctrina que defiende la limitación de la financiación vía presupuestos de la televisión pública. Se realizan consideraciones muy genéricas sobre la similitud de ambos tipos de televisión, pero no se define esa función de servicio público. Por otra parte, se presenta como algo harto dificultoso diseccionar en una televisión pública lo que es servicio público y lo que no. Podría ser que determinado programa se definiese en unos casos como servicio público y en otros no. Esto lleva a plantear que la diferenciación en la televisión pública entre misiones de servicio público y actividad ordinaria es una labor muy discutible. A lo anterior habría que añadir que las consideraciones que se realizan sobre la misión de servicio público de la televisión son muy limitativas de esa idea. La misión de servicio público de la televisión parece querer reducirse a lo informativo y lo estrictamente formativo, pero no al entretenimiento. Esta concepción del servicio público es muy pacata. Como han puesto de manifiesto Hoffmann-Riem y Schulz, la misión de servicio público de la televisión debe de analizarse en relación con la programación, sus destinatarios y con los requerimientos derivados del propio mantenimiento y desarrollo de esa televisión.

Empezando por la programación, hay que decir que la programación considerada servicio público debe conceptuarse a partir de la idea de la televisión como entretenimiento y no sólo de la programación cultural y formativa. El entretenimiento y la manera en la que el mismo se garantiza también forma parte de la función de servicio público. Los programas de entretenimiento también crean cultura y en muchos casos sería difícil considerar que esos programas no cumplen una misión de servicio público. Si la propia idea de servicio público televisivo no está clara, mayor dificultad tendrá realizar una disección de los programas que tienen ese carácter.

La programación está teniendo en la actualidad una evolución muy grande por los diferentes criterios de rentabilidad que se utilizan, vinculándolos con la población a la que van dirigidos esos programas. De esta forma la propia idea de servicio público exige una depuración ya que con la misma no se está haciendo referencia a programaciones dirigidas a la totalidad de la población y tampoco a programas dirigidos solamente a una élite cultural o política. La programación debe de tener en cuenta la fragmentación de la audiencia y la respuesta que desde lo público debe de darse a esa fragmentación.³⁹

Finalmente no debe de olvidarse que la televisión pública debe de tener un funcionamiento que le permita su permanencia y evolución. Su actividad debe de estar

39. El debate sobre el alcance de la categoría servicio público aplicada a la televisión pública es común a los diferentes estados europeos. En este sentido véase para Austria las reflexiones que realiza Holoubek, Michael, «La televisión pública en Austria» en González Encinar, *cit.*, pp. 123 y ss., donde dice este autor que «En Austria está establecida una garantía constitucional de mantenimiento y desarrollo de la radiotelevisión pública, en base a la función de servicio público que ésta cumple» (p. 125). La problemática en los estados europeos no es siempre la misma. Cada televisión pública es hija de su historia y el tratamiento en cada uno de los estados siempre ha sido diferente. En este aspecto son de interés las reflexiones que Esteve Pardo realiza de forma comparatista entre los sistemas televisivos francés, alemán y español en su trabajo «Servicio público de televisión y garantía de la institución de la opinión pública libre», RAP, 1990, núm. 123, pp. 185 y ss., en especial p. 205.

dirigida también a ser lo más rentable posible, reduciendo la financiación pública lo más posible y acomodándose a la evolución incesante que el medio está teniendo. Una interpretación rígida del concepto de servicio público televisivo impediría este desarrollo de la televisión y la condenaría a su desaparición.⁴⁰

3. *La televisión privada y sus funciones de servicio público*

La definición de las funciones de servicio público a cumplir por la televisión privada también presenta problemas de interés. Con frecuencia se afirma que la televisión privada realiza las mismas funciones que la pública y que las obligaciones que se le imponen en su misión de servicio público pueden ser controladas por los poderes públicos, que determinarán su cumplimiento o incumplimiento. La creencia de que las televisiones privadas pueden ser controladas eficazmente por los poderes públicos, exigiendo de manera efectiva que se cumplan las obligaciones de servicio público que les impone la ley, no deja de ser pura beatería.⁴¹ Un botón de muestra de esta afirmación lo constituye el incumplimiento de las obligaciones que las televisiones tienen derivadas de la Directiva europea sobre televisión sin fronteras. Las exigencias que esa Directiva establece en algunas cuestiones, así las relativas a la publicidad y protección de la infancia, se incumplen con inusitada frecuencia, sin que ese incumplimiento conlleve consecuencias de ningún tipo. La Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorporaba la Directiva 89/552/CEE, es un ejemplo paradigmático de una norma no aplicada, de una política de cara a la galería. La Ley 25/1994, que se sepa, no ha encontrado aplicación sancionadora alguna, cuando es manifiesto que los intervinientes en el mercado televisivo la conculcan todos los días.

Esta dificultad para que actúe el control sobre las televisiones privadas viene motivada por la proximidad que dicho control tiene con una libertad como la libertad de expresión. El control del cumplimiento de sus obligaciones por la televisión privada puede entenderse como un ataque a la libertad de expresión. Además, el control de las televisiones privadas podría significar el enfrentamiento entre los poderes públicos y uno o varios medios de comunicación, cosa que ningún político quiere por las consecuencias que ese enfrentamiento puede acarrear. Las televisiones, y los medios de comunicación en general, tienen un poder muy grande sobre la opinión pública, lo que hace muy difícil pensar que desde los poderes públicos se vaya a controlar el cumplimiento de las obligaciones que la ley les impone. Tampoco se ha acudido en esta materia a otros mecanismos como la creación de administraciones independientes, que se preocupen por la aplicación de estas disposiciones.⁴²

40. Hoffmann-Riem, Wolfgang y Schulz, Wolfgang, «La televisión pública en Alemania» en González Encinar, *cit.*, pp. 78 y 79.

41. Hoffmann-Riem y Schulz, *cit.*, p. 86.

42. Morange, Jean, «La televisión pública en Francia» en González Encinar, *cit.*, pp. 146 a 148, donde manifiesta que la existencia de autoridades independientes en Francia ha permitido mantener la independencia de la televisión respecto del Gobierno, aunque no ha conseguido ese otro objetivo que es lograr una televisión pública de calidad. Algunas de las referencias que hace este autor al problema de la televisión pública y su vinculación con la calidad, dado su carácter de servicio público, plantean los mismos problemas a los que se ha hecho referencia en relación con la RFA. Véase Hoffmann-Riem y Schulz, *cit.*, pp. 78 y ss.

4. *A modo de recapitulación*

El servicio público televisivo debe de ser analizado de tal manera que no convierta a la televisión pública en una organización de gestión tan compleja que no permita su supervivencia. La televisión pública debe de ser analizada teniendo en cuenta la necesidad de su permanencia y evolución. El servicio público televisivo debe de ser comprendido desde la perspectiva informativa, formativa y de entretenimiento. La televisión privada no sirve como actora en la prestación de ese servicio ya que la experiencia ha demostrado que el control del cumplimiento de sus obligaciones de servicio público es prácticamente imposible. Asimilar la función de la televisión pública como servicio público a la televisión privada sometida a obligaciones de servicio público es injustificable. Así como en otros campos la existencia de obligaciones de servicio público da a los poderes públicos unas posibilidades de control muy amplias y fáciles de ejercer, en el caso de la televisión privada la imposición de las obligaciones de servicio público se presenta como una labor de imposible realización.

A estas consideraciones, que tienen una validez general, hay que añadir otras especialmente aplicables a las televisiones de ámbito inferior al estatal, ya que el servicio público televisivo tiene ahí sus propias peculiaridades y, en especial, hay que resaltar entre éstas las derivadas de la existencia de lenguas oficiales distintas del castellano. Las obligaciones de servicio público adquieren un significado peculiar en este supuesto, pero a su análisis específico se dedicará el apartado siguiente.

IV. La televisión y la lengua

1. *Cooficialidad de lenguas y sistema televisivo*

La existencia de varias lenguas oficiales en un determinado ámbito geográfico tiene unas consecuencias importantes en el sistema televisivo. Esas consecuencias no han sido analizadas debidamente. Normalmente, cuando se habla de la televisión y de los derechos fundamentales en general, no se hace referencia alguna al idioma. La excepción quizá se pueda encontrar en el derecho a la educación. Esta falta de consideración se debe a que normalmente se ha entendido que la lengua no es preciso tenerla en cuenta ya que «lógicamente» todo se debe de realizar en la lengua oficial del Estado y lengua oficial en la mayoría de los estados europeos solamente existía una. Es más, los ordenamientos jurídicos llegaban a no recoger disposición alguna sobre la oficialidad de las lenguas ya que era del todo evidente que solamente podía ser una. El caso ejemplar en este sentido es Francia. Aunque, por cierto, acaba de aprovechar la modificación reciente de su Constitución, realizada como consecuencia de la ratificación del Tratado de Maastricht, para introducir un precepto donde establece que la lengua oficial de Francia es el francés. Es llamativo que lo haga ahora. Quizá haya sido no frente a algún «enemigo» lingüístico interior sino ante el progreso de la Unión Europea y la pérdida de importancia del francés como lengua de trabajo en los órganos comunitarios,⁴³ así como al proceso de ex-

43. Es muy ilustrativa en este sentido la propuesta realizada por el presidente francés Jacques Chirac de hacer obligatoria la enseñanza de tres idiomas extranjeros en todas las escuelas primarias de

tensión del inglés como lengua común en todos los ámbitos, acentuado por su dominio en el campo de las telecomunicaciones, sustancialmente en internet.

Las emisiones de televisión plantean el problema de la lengua de emisión, que puede ser a su vez analizado desde dos perspectivas: la activa, del emisor, y la pasiva, del receptor. Si el ordenamiento jurídico regula el régimen jurídico lingüístico de la televisión, habrá que analizar este régimen jurídico y ver qué prescripciones contiene. Si, por el contrario, el ordenamiento jurídico no dice nada, será preciso reflexionar sobre esa relación. El derecho a emitir en cualquier lengua estaría cubierto por el derecho a la libertad de expresión. No podría prohibirse una emisión en una lengua no oficial ya que esa prohibición iría en contra del derecho a la libertad de expresión y no de ningún derecho de carácter lingüístico. Otro problema diferente plantean las emisiones en período electoral, realizadas en lengua no oficial y protegidas por el derecho de acceso de los ciudadanos y grupos políticos a la radio y televisión.⁴⁴ El derecho anterior suscita la cuestión de si en ese caso sería posible un sistema televisivo que emitiese en diversas lenguas, ninguna de ellas oficial. Esta cuestión plantea el problema del derecho a recibir información en la lengua oficial del Estado: ¿Tienen los ciudadanos derecho a recibir emisiones de televisión en la lengua oficial? Como se ha señalado antes, esta pregunta se plantea ante la falta de una regulación expresa de este tema. Para algunos la pregunta podría ser un tanto retórica, y no les faltaría razón: ¿Quién va a realizar unas emisiones de televisión en una lengua no oficial, lo que quiere decir que no será conocida por una parte significativa de sus ciudadanos? La rentabilidad, política, económica o cultural, de una emisión televisiva está en que tenga el mayor número de espectadores posible, lo que se impide si las emisiones se realizan en un idioma que no es el oficial y, por tanto, que es poco o limitadamente conocido por la población. A pesar de esta objeción, la pregunta sigue estando ahí y la respuesta debe de ser positiva. La población tiene derecho a recibir las emisiones de televisión en la lengua oficial y no en otra. Otra pregunta diferente consistiría en plantear si las personas que solamente conociesen una lengua distinta a la oficial tendrían derecho a recibir emisiones en su lengua. En principio la respuesta sería negativa, entre otros motivos por su impracticabilidad, aunque, según los casos, las respuestas exigirían ser más matizadas. Habría que pensar también en otros supuestos; así, el de una lengua que, a pesar de no ser oficial, es valorada como un bien cultural por la población. La protección de la cultura propia se contempla como un valor positivo por sistemas jurídicos que, sin embargo, niegan internamente un estatus jurídico a lenguas que se hablan en su territorio y así se considera también en el propio ámbito comunitario.⁴⁵

los estados de la UE. De esta manera parece perseguirse que el alemán no retroceda en Francia y que el francés no siga perdiendo terreno en el ámbito de la Unión como lengua de trabajo. Véase Ortega, Andrés, *Do you speak French?*, *El País* de 3 de julio de 2000.

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, núm. 20, pp. 70 y ss.

45. Sobre la llamada excepción cultural en la Unión Europea véase Waelbroeck, Michel, «Cultura y proteccionismo en la Unión Europea», *RIE*, 2000, núm. 7, pp. 7 y ss., donde se refieren asuntos relativos a Grecia, Francia e Italia.

La relación entre lengua y emisiones de televisión permite prever sistemas diferentes, que normalmente están condicionados por el régimen jurídico de oficialidad de las lenguas. En el futuro estos problemas podrán derivarse de la preeminencia de una o varias lenguas frente a todas las demás. Todavía no es este el caso, así que se atenderá al primer aspecto solamente. El régimen jurídico de la oficialidad de la lengua puede vincular expresamente el régimen jurídico de la televisión. Ambos regímenes jurídicos pueden encontrar expresiones muy diversas según el ente que sea competente para la regulación y los principios a los que responda la organización del Estado. En aquellos estados en los que la unificación lingüística va estrechamente unida a la afirmación del propio estado, el margen será muy pequeño. En aquellos otros supuestos en los que la afirmación cultural de las diferentes partes de un estado sea un elemento constitutivo del mismo, la situación será muy otra. Este es el caso de Suiza o de la República Federal de Alemania. En estos dos estados la unificación política parte del principio de la soberanía cultural (*Kulturhoheit*) propia de las entidades asociadas, fuesen *Länder* o cantones. En el caso alemán esa soberanía cultural no plantea, por el momento, problemas lingüísticos, ya que solamente existe un idioma oficial. En Suiza, en cambio, se ha adoptado un régimen jurídico lingüístico territorial, donde cada lengua oficial lo es de forma exclusiva en una parte de ese territorio. Este sistema produce que los derechos de los ciudadanos sean diferentes en virtud de la lengua y del cantón en que se encuentren.

En el caso del Estado español, el régimen jurídico de la lengua se establece en virtud de la Constitución, los estatutos y las leyes autonómicas que regulan la oficialidad de la lengua. No se ha realizado un análisis exhaustivo de estas regulaciones, ya que no es el objeto de este trabajo, atendándose exclusivamente a la normativa dictada en la Comunidad Autónoma del País Vasco. La LNE⁴⁶ establece como lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma del País Vasco el euskera y el castellano (art. 3 LNE), teniendo su uso el alcance reconocido en la propia Ley y en su normativa de desarrollo (art. 1 LNE). La LNE enumera los derechos de los ciudadanos y ciudadanas vascas a recibir en euskera publicaciones periódicas, programaciones de radio y televisión y de otros medios de comunicación (art. 5.2.c LNE), añadiendo posteriormente el derecho a expresarse en euskera en cualquier reunión (art. 5.2.e LNE). Más explícitamente reconoce a todos los ciudadanos el derecho a ser informados por los medios de comunicación social tanto en euskera como en castellano (art. 22 LNE). Esta relación euskera —medios de comunicación o euskera— televisión suscita una rica problemática, queriendo destacarse en este momento únicamente un aspecto, el de su naturaleza jurídica. Si la Ley reconoce a los ciudadanos y ciudadanas vascos el derecho a recibir programaciones de televisión en euskera (art. 5.2.d LNE), se trata de un derecho subjetivo perfecto, que puede ser actuante ante los tribunales, exigiéndose la prestación de ese servicio público ante los mismos.⁴⁷ El ordenamiento jurídico ya ha previsto otros supuestos en los que los ciudadanos pueden exigir ante los tribunales la prestación por la Administración de

46. Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera (LNE).

47. Lasagabaster Herrarte, *cit.*, 1990, pp. 211 y ss.

un determinado servicio público (art. 18.1.g LBRL). Ahora no interesa, sin embargo, analizar la naturaleza jurídica de este derecho cuanto su regulación jurídica concreta y el grado de su cumplimiento.

2. *La regulación de la televisión y el idioma de emisión: una consideración especial sobre la situación en el País Vasco*

El derecho a ser informado en euskera y castellano se reconoce en relación con todos los medios de comunicación, reconociéndose al Gobierno la labor de promover el empleo preferente del euskera en los medios de comunicación de la Comunidad Autónoma del País Vasco (art. 23 LNE) y dándole la función de impulsar la normalización lingüística en los centros emisores de RTVE (art. 24 LNE). Este último aspecto puede considerarse totalmente inédito. TVE no emite ninguna programación en euskera, salvo quizá algunas emisiones puntuales.⁴⁸ La normativa estatal sobre televisiones públicas no hace referencia alguna al tema lingüístico y en la práctica, en lo que hace al menos a la Comunidad Autónoma del País Vasco, no utiliza este idioma. El panorama en las televisiones privadas presenta una problemática del todo distinta. Los diferentes sistemas de emisión presentan una problemática propia. Por una parte estarían las televisiones privadas clásicas, a las que resulta de aplicación la Ley 10/1988, la televisión vía satélite, vía cable y la televisión local. El estudio de todos estos sistemas desde la perspectiva de la lengua exigiría un análisis para el que ahora no se dispone de espacio. En todo caso sí es posible hacer una serie de consideraciones que, aunque no suficientemente contrastadas con datos empíricos, se corresponden básicamente con la realidad.

La televisión privada, regulada en la Ley 10/1988, puede considerarse desde dos perspectivas interesantes para la lengua. La primera es la relativa a la delimitación de las zonas territoriales de emisión que no tienen por qué coincidir con el territorio de cada comunidad autónoma, lo que puede impedir la aplicación de criterios lingüísticos en las emisiones. En segundo lugar están las exigencias relativas a la programación, donde al hablar de sus características no se hace referencia alguna al régimen lingüístico. Desde ninguna de estas perspectivas se puede considerar que el régimen lingüístico tenga consideración alguna. De hecho, por lo que hace a la Comunidad Autónoma del País Vasco, las emisoras privadas de televisión no tienen programación alguna en lengua vasca.⁴⁹

El análisis de los demás sistemas de televisión no se puede realizar debidamente por su limitada implantación. Las emisiones vía cable están poco desarrolladas y las vía satélite, al estar totalmente liberalizadas, no se hallan sometidas a requisito alguno de este tipo, lo que no carece de lógica. Las emisoras locales es-

48. Se hace esta afirmación porque no se dispone de datos oficiales o contrastados sobre la programación en euskera en TVE. Por otra parte no se dispone de datos sobre la programación en otras lenguas cooficiales.

49. Véase sobre este tema Lasagabaster Herrarte, *cit.*, 1990, pp. 227 y 228. Igual que en la nota anterior, se ejemplifica la situación solamente con los datos relativos a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

tán también poco desarrolladas como para hacer un análisis de sus características. En todo caso, la vinculación de las emisoras locales con su ámbito geográfico hace previsible una mayor vinculación de las mismas con los requerimientos lingüísticos de cada zona.

3. *A modo de recapitulación*

La existencia de lenguas cooficiales tiene como consecuencia la introducción del elemento lingüístico en la definición del derecho a recibir y comunicar información y en la concreción del alcance de lo que se entiende por servicio público. Las emisiones televisivas en lenguas oficiales distintas del castellano se realizan, con regularidad y satisfaciendo las exigencias de servicio público derivadas de la cooficialidad, solamente por las cadenas autonómicas. Ni la televisión pública estatal ni la privada, constituida en virtud de la Ley 10/1988, emiten en algunos de los idiomas cooficiales y cuando lo hacen es de forma muy limitada tanto por el tiempo de emisión como por su contenido. Además del incumplimiento de la función de servicio público que les corresponde, este comportamiento significa la negación del derecho a recibir información en las lenguas cooficiales, tal como se deduce de las normas reguladoras de la cooficialidad y del mismo hecho de ser esas otras lenguas oficiales. Las televisiones locales pueden jugar un importante papel en las emisiones en lenguas distintas del castellano. La televisión vía cable está todavía sin desarrollar suficientemente, pero no es previsible que a su través vayan a aumentar sensiblemente las producciones en lenguas cooficiales y menos aún que se vayan a desarrollar emisiones que cumplan las funciones lingüísticas derivadas de la cooficialidad. Todo ello hace previsible que la función de servicio público solamente será cubierta, como lo ha sido hasta ahora, por las televisiones públicas autonómicas. Este aspecto no es sin embargo tenido en cuenta por quienes persiguen reducir el alcance de la función de servicio público de la televisión pública.

V. La televisión e internet

En este último apartado se quiere hacer una referencia somera al problema de la televisión, y de los medios de comunicación en general, las nuevas tecnologías y el papel que en este campo les corresponde a los entes subestatales. El tema no es exclusivo del Estado español, por lo que tendrá gran interés atender a otras experiencias que podrán ser muy ilustrativas en esta materia. La evolución de las tecnologías de la información está provocando la superación de ideas o categorías que se encontraban en la base del reparto competencial entre el Estado y otros entes. Esta evolución está además en ciernes ya que, tal como se suele decir, nos encontramos en la prehistoria de las telecomunicaciones. El reparto competencial Estado-comunidades autónomas se ha realizado en base a la distinción telecomunicaciones-medios de comunicación social, citando entre estos últimos a la televisión, la radio y la prensa. La distinción entre estas categorías ya no se presenta con la claridad que antes parecía manifestar.

1. Sobre el concepto de televisión

La definición de la idea de televisión se ha realizado normalmente acudiendo a las normas reguladoras de este medio, entre las que se encontraba la propia normativa comunitaria. Hoy en día los conceptos de televisión y de medios de comunicación desde una perspectiva constitucional exigen un estudio en profundidad que no se ha realizado. El reparto de competencias en esta materia se ha realizado con excesiva sencillez, siendo necesario enfrentarse a una nueva conceptualización de esta categoría con lo que ello significa. Los organismos creados para gestionar este mercado, en concreto la CMT, ya han puesto de manifiesto que se está dando un proceso de convergencia entre la televisión e internet, lo que lleva a la necesidad de aplicar en internet las normas de televisión, en especial las relativas a la protección de la infancia y de la juventud, de acuerdo con las prescripciones de la Ley 25/1994, que incorpora la Directiva televisión sin fronteras.⁵⁰

La República Federal de Alemania ha conocido un gran debate y atención doctrinal al problema de la determinación del contenido de la categoría medios de comunicación, para diferenciarla de lo que se entiende por telecomunicaciones. El Tribunal Constitucional federal ha definido como medio de comunicación social los servicios que cumplen las siguientes condiciones: que se dirijan a la generalidad, en forma de texto, sonido o imagen, y que se transmitan a través de ondas electromagnéticas.⁵¹ Esta definición dista mucho de estar clara, tal como se ha puesto de manifiesto al distinguir entre una tríada de servicios integrados de forma genérica en lo que suele denominarse como multimedia. Esta tríada es la siguiente: la radiotelevisión en sentido estricto, los servicios de medios de comunicación y los teleservicios de comunicación individual. La diferencia entre los dos primeros depende del grado de influencia en la formación de la opinión pública. La radiotelevisión adquiere una gran importancia en ese campo, mientras que los servicios de medios de comunicación la tienen en mucha menor medida. Mayor dificultad puede acarrear la diferencia entre teleservicio y medios de comunicación. En principio el teleservicio es un medio de comunicación individual, mientras que los medios de comunicación se dirigirían a la generalidad. La diferencia entre medios de comunicación y radiotelevisión tampoco está tan clara en algunos casos. Un supuesto paradigmático de estas dificultades se puede encontrar en la telecompra. La telecompra puede ser un servicio de medios de comunicación, aunque si funcionara como compra bajo demanda con posibilidad de interacción sería teleservicio y si se realizara dentro de una oferta de programación televisiva sería radiotelevisión.⁵²

50. Llana González, Paloma, *Internet y comunicaciones digitales*, Bosch, Barcelona, 2000, p. 422.

51. García Morales, María Jesús, «La regulación de los servicios multimedia en Alemania», *Autonomías*, 1999, núm. 25, p. 46.

52. García Morales, *cit.*, pp. 48 y 49.

2. *El reparto de competencias Estado-comunidades autónomas en esta materia: telecomunicaciones versus televisión en el tiempo de internet*

El reparto de competencias Estado-comunidades autónomas en esta materia se rige por los artículos 149.1.21 y 149.1.27 CE y por los correspondientes de los diferentes estatutos de autonomía.⁵³ El art. 149.1.21 CE recoge la competencia exclusiva estatal para la regulación de las telecomunicaciones y el art. 149.1.27 CE la competencia estatal para dictar las normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social. La interpretación de estos preceptos se ha realizado por la jurisprudencia constitucional sin llegar al grado de profundidad que sería deseable, entre otras razones porque tampoco estaba en el propio planteamiento de los conflictos hacer una labor de ese tipo. Las STC que se podrían traer a colación por este motivo serían las siguientes: 10/1982; 26/1982; 44/1982; 154/1989 y 168/1993, entre otras. El punto común a todas ellas es que no se da un concepto de televisión que pueda luego encontrar aplicación en la determinación de qué sea televisión y medios de comunicación frente al concepto de telecomunicación. Quizá sea en la STC 168/1993 donde más se apura en este sentido, señalándose que el concepto de televisión no puede ser el dado por algunos tratados internacionales, que reproducía la LOT, ya que un concepto tan amplio no resultaba «[...] plenamente operativo a efectos del juego de las reglas internas y constitucionales de distribución de competencias [...]»,⁵⁴ corriéndose el riesgo de que la competencia sobre telecomunicaciones «[...] se superpusiera y acabara por vaciar de contenido [...]»⁵⁵ la competencia autonómica sobre televisión, radio y medios de comunicación social. La consecuencia es que el otorgamiento de concesiones para la gestión indirecta del servicio, «[...] por su estrecha conexión con los medios de comunicación social solicitantes de concesiones, que se sirven como instrumento de las emisoras de radiodifusión sonora para ejercer los derechos fundamentales que el artículo 20 CE consagra [...] es una medida que, por su finalidad, encuentra un acomodo natural y específico en el título [...]»⁵⁶ competencial de medios de comunicación social, previsto en el art. 149.1.27 CE.⁵⁷ Entrará en juego por tanto el art. 149.1.27 CE cuando se trate del ejercicio de un derecho de los previstos en el art. 20 CE, aunque con esto se planteará en muchos casos si se está ante

53. Cuadreny i Minovis, Salvador, «Las competencias del Estado y las comunidades autónomas sobre telecomunicaciones por cable en la Constitución española» en Arnaldo Alcubilla, Enrique y Montejo Velilla, Salvador, *Telecomunicaciones por cable*, La Ley-El Consultor, Madrid, 2000, pp. 154 y 155. Sobre los títulos administrativos de intervención y su evolución, véase Esteve Pardo, José, «Viejos títulos para tiempos nuevos: Demanio y servicio público en la televisión por cable», REDA, 1992, núm. 74, pp. 257 y ss.; Lazkano Brotons, Iñigo «Televisión por cable y comunidades autónomas. (En torno a la STC 21/1988, de 18 de febrero)», RVAP, 1988, núm. 22, pp. 179-187.

54. STC 168/1993, FJ 4.

55. STC 168/1993, FJ 4.

56. STC 168/1993, FJ 4. En esta Sentencia se citan otras que trataron del mismo tema, así las STC 12/1982, FJ 2; 206/1990, FJ 6; 119/1991, FJ 5.

57. Véanse sobre esta cuestión los trabajos de Chinchilla Marín, Carmen, «Las competencias de las comunidades autónomas en materia de televisión», *Autonomías*, 1987, núm. 8, pp. 61 y ss.; Ariño Ortiz, Gaspar, «El papel de las administraciones territoriales en materia de televisión por cable: modelo competencial», *EC*, 1994, núm. 31, pp. 31 y ss.

uno de los derechos previstos en este precepto o no. Se echa en falta en toda esta materia que no se realice un análisis de todos los diferentes servicios que se pueden prestar en la red, de sus características y de la definición que esos servicios merecen: si son medios de comunicación social o servicios de telecomunicación.

3. *A modo de recapitulación*

El concepto de radiotelevisión hay que apurarlo mucho más de lo hasta ahora hecho por la doctrina y la jurisprudencia. La radiotelevisión exige una depuración que aclare si los nuevos servicios que surgen, especialmente en internet, son catalogables dentro de esa categoría o si por el contrario se corresponden con las telecomunicaciones. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ya ha señalado el peligro que se derivaría de una interpretación amplia de la materia telecomunicaciones.⁵⁸ La interpretación de las materias contenidas en los art. 149.1.21 y 27 CE exige no perder de vista el principio de que la interpretación del primer precepto no puede vaciar el segundo. El problema posiblemente no va a encontrar fácil solución. El Tribunal Constitucional no es el camino adecuado para resolver problemas competenciales en materias que están sometidas a esta evolución.⁵⁹ Los poderes públicos implicados no es muy factible que lleguen a acuerdos, si se tiene en cuenta que uno de ellos dispone de los principales instrumentos de poder y que no le resultará difícil realizar una política de hechos consumados.

VI. Consideración final

La televisión pública es un requerimiento ineludible de la democracia, especialmente en aquellos ámbitos territoriales menores que el Estado y que carecen de una estructura política suficiente para la defensa de sus intereses. La democracia exige la existencia de una opinión pública, que se crea a través de un lento proceso, en el que el pluralismo de los medios de comunicación constituye una necesidad ineludible. La televisión juega el papel de principal protagonista en el desarrollo de los servicios públicos vinculados a la creación de esa opinión pública. Tal papel solamente lo puede jugar si es pública, aunque el grado de cumplimiento dependerá de los controles que se operen sobre la misma y de la cultura política existente. La televisión privada ya ha demostrado que es incapaz de cumplir esa función y que los controles para intentarlo no son operativos. La televisión debe cumplir esa función de creación de opinión pública por su responsabilidad en manifestar el pluralismo de la sociedad y en crear las precondiciones culturales que garanticen el funcionamiento del sistema democrático y su posterior mantenimiento. La televisión tiene una responsabilidad fundamental en la preservación de las lenguas que no están protegidas por estructuras políticas estatales y garantizando de esta manera el derecho a comunicar y recibir información en su lengua a sus habitantes. Todo lo anterior sirve para entender la televisión como

58. STC 168/1993.

59. García Morales, *cit.*, p. 39; téngase en cuenta además que la resolución de los conflictos de competencia consumen normalmente un período de 3 a 4 años.

un instrumento crucial del Estado de cultura, así como la responsabilidad que incumbe a los poderes públicos en este ámbito. El funcionamiento de las televisiones públicas y su mantenimiento en el futuro requiere su acomodación a los nuevos desarrollos tecnológicos, en especial a las consecuencias que en la televisión van a producir todos los servicios vinculados a internet. Las categorías jurídicas utilizadas hasta este momento deberán ser necesariamente revisadas. La construcción europea y los principios que la inspiran no pueden reducir su consideración sobre los medios de comunicación a un mero cálculo económico o de competencia. La función de servicio público de las televisiones públicas sigue siendo manifiesta, sentida en la mayoría de los ordenamientos jurídicos como un requerimiento democrático básico y único medio capaz de garantizar la formación de una opinión pública libre.