

b) El règim jurídic

EL EUSKERA EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL: UNA APROXIMACIÓN*

Iñaki LASAGABASTER HERRARTE

Catedrático de derecho administrativo de la Universidad del País Vasco

Iñigo LAZCANO BROTONS

Profesor asociado de derecho administrativo de la Universidad del País Vasco

The abstract can be found at the end of the article.
El resum és al final de l'article.

Sumario

- | | |
|--|--|
| I. Las libertades de expresión e información | dios audiovisuales y en especial el papel del artículo 4 del Estatuto de la radio y la televisión |
| II. La intervención de los poderes públicos vascos en esta materia | V. La televisión y el pluralismo lingüístico |
| III. La lengua y las libertades de expresión e información | VI. La radio y el pluralismo lingüístico |
| IV. El pluralismo lingüístico en los me- | VII. Prensa escrita y pluralismo lingüístico |

I. LAS LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN

Las libertades de expresión e información constituyen uno de los componentes fundamentales de una democracia. Su existencia es un requisito de la propia democracia que, como tal, no puede formarse ni desarrollarse si no existe el derecho a expresarse y comunicarse. Una opinión pública libre, que permita el desenvolvimiento de diferentes opciones políticas, requiere para su formación un sistema político y una organización de la sociedad y de los poderes públicos que garantice el desarrollo de un proceso democrático y libre de discusión pública.¹ Las libertades o derechos de in-

* Este trabajo se presentó en unas Jornadas celebradas en Donosti-San Sebastián, en julio de 2003, y será publicado en las correspondientes actas de las Jornadas.

1. Una de las consideraciones actuales sobre este tema es la realizada por BASTIDA FREI-

formación y comunicación, la libertad de expresión, se vinculan en su interpretación con la idea de democracia y con el derecho de asociación, comprendido el derecho de creación de partidos políticos. Tal como señala el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la creación de partidos políticos es una forma específica de la libertad de expresión.

Según la época en la que se hayan elaborado los textos que recogen estas libertades, su contenido tiene una extensión mayor o menor. Lo mismo sucede con las normas reguladoras de los diferentes sectores que afectan a estos derechos, como es la televisión, la radio, la prensa, etc. El ordenamiento jurídico ha recogido el derecho a expresar y difundir libremente pensamientos, ideas y opiniones.² También ha establecido el derecho a comunicar y recibir libremente información veraz.³ En otros ordenamientos esta regulación suele ser más parca, lo que no ha impedido que en su desarrollo se le haya reconocido al derecho una serie de virtualidades que superan su mera dicción literal. No se va a entrar en el análisis de las diferencias existentes entre información y opinión. A pesar de que son cosas diferentes la información y la opinión, la diferenciación no da lugar a resultados divergentes en relación con el derecho, ya que los elementos comunes caracterizadores de los derechos son de tal amplitud que dejan sin sentido la diferenciación.⁴

Si la diferencia entre informaciones y opiniones no da lugar a grandes peculiaridades, sí es importante sin embargo diferenciar entre el derecho a comunicar información u opiniones y el derecho a recibir información. El elemento o parte activa del derecho han recibido un tratamiento doctrinal y jurisprudencial que no se ha dado en relación con el derecho a recibir información. Esto no quiere decir que la interpretación del alcance de ambos derechos sea totalmente autónoma. El derecho a comunicar información y opiniones se interpreta a la luz de las consecuencias y de la necesidad de realizar esa información, especialmente desde la perspectiva del sistema democrático. Es decir, desde el punto de mira de quienes reciben la información.

JEDO, Francisco J., «Pluralismo y medios de comunicación audiovisuales» en TORNOS MAS, Joaquín (coord.), *Democracia y medios de comunicación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, p. 65-85. Sigue siendo un clásico en esta cuestión el trabajo de HABERMAS, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública*, GG., Barcelona, 1994, 4ª edición. Sobre el concepto de opinión pública y su repercusión en el ámbito de los medios de ámbito infraestatal, véase LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, «Las televisiones, el audiovisual en el Estado de cultura», *Autonomías*, núm. 26, 2000, p. 28-31.

2. Art. 20.1.a CE.

3. Art. 20.1.d CE.

4. ESCOBAR ROCA, Guillermo, *Estatuto de los periodistas. Régimen normativo de la profesión y organización de las empresas de comunicación*, Madrid, Tecnos, 2002, p. 35.

Podrían considerarse dos perspectivas del derecho. Una activa, de ejercicio de la libertad de expresión y comunicación, que consiste en la transmisión de esas informaciones y opiniones. Esta vertiente activa es la clásica en el análisis del derecho y los pronunciamientos jurisprudenciales en esta materia han sido muy numerosos. También las elaboraciones doctrinales. A esta vertiente activa del derecho se prestará atención, para posteriormente analizar la vertiente pasiva o derecho a recibir información.

El derecho a comunicar informaciones y opiniones, conocido en términos amplios como libertad de expresión, surge con las primeras constituciones, aunque con un carácter censitario, con su contenido determinado por la ley y una naturaleza jurídica meramente defensiva.⁵ En la época actual, los últimos 20 años, el estudio de este derecho ha provocado la superación de las concepciones clásicas de los derechos fundamentales, como derechos de defensa frente a la intervención de los poderes públicos, para pasar a considerar el componente social de este derecho, su posible alcance prestacional, que se expresa parcialmente en el derecho de acceso a los medios de comunicación públicos de los grupos sociales y políticos significativos.⁶ Al mismo tiempo se hace una incidencia especial en el componente social del derecho o, dicho de otra forma, en las consecuencias derivadas de la existencia del derecho. El derecho a comunicar información y opiniones es un requisito ineludible para la existencia de una opinión pública libre, base necesaria de todo sistema democrático. Este componente social se vincula al carácter prestacional, en el sentido de suscitar la cuestión de si los poderes públicos estarían obligados a intervenir para garantizar la pluralidad de la libertad de comunicar. Uno de los aspectos de esa pluralidad está precisamente en el conocido como derecho de acceso.⁷

El derecho a comunicar información y opiniones tiene otros componentes dignos de ser resaltados como la propia diferencia entre informaciones y opiniones, de importancia menor, el problema de la veracidad como requisito o exigencia de la información y sus consecuencias, el as-

5. Sobre los orígenes de la libertad de expresión en las constituciones del siglo XIX véase especialmente GÓMEZ-REINO Y CARNOTA, Enrique, *Aproximación histórica al derecho de la imprenta y de la prensa en España (1480-1966)*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977.

6. Art. 20.3 CE.

7. Sobre este tema véase un trabajo que a pesar de la fecha de edición sigue teniendo interés: ESTEVE PARDO, José, *Régimen jurídico administrativo de la Televisión*, INAP, Madrid, 1984; sobre el derecho de acceso en el sistema holandés y las peculiaridades de su organización, véanse las p. 57 y s.; sobre el derecho de acceso en el régimen jurídico del Estado español, véase la p. 142.

pecto negativo del derecho, característicos de otros derechos y que gráficamente podría definirse como el derecho a no expresarse. El derecho a la creación de medios de comunicación y la regulación a la que puede estar sometida según las características técnicas del medio. Las garantías de este derecho que lo particularizan de los demás como la prohibición de censura previa⁸ o del secuestro administrativo.⁹ La exigencia de intervención judicial en este último caso tampoco parece un instrumento que sin más sea suficiente. El juez penal está dotado de unos poderes tan excepcionales que su utilización inadecuada puede poner en peligro la misma libertad. Las normas penales, en especial el artículo 129 del Código Penal,¹⁰ permiten una intervención del juez, de carácter cautelar en algunos casos, que llega a la decisión del cierre de periódicos. Intervención de gran dureza y que se adopta sin analizar la posibilidad de medidas de menor gravedad y también menor afectación al ejercicio del derecho. El principio de proporcionalidad se olvida con frecuencia al adoptar este tipo de decisiones, incumpliendo en este caso con la interpretación que de estas cuestiones ha realizado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El derecho a comunicar requiere que lo transmitido sea veraz, para poder hablar propiamente de la existencia del derecho. Si la información no es veraz, no está protegida por este derecho. La veracidad no tiene el mismo alcance en relación con las informaciones y con las opiniones. La vera-

8. Art. 20.2 CE.

9. Art. 20.5 CE.

10. «Art. 129. 1. El juez o tribunal, en los supuestos previstos en este Código, y previa audiencia de los titulares o de sus representantes legales, podrá imponer, motivadamente, las siguientes consecuencias:

a) Clausura de la empresa, sus locales o establecimientos, con carácter temporal o definitivo. La clausura temporal no podrá exceder de cinco años.

b) Disolución de la sociedad, asociación o fundación.

c) Suspensión de las actividades de la sociedad, empresa, fundación o asociación por un plazo que no podrá exceder de cinco años.

d) Prohibición de realizar en el futuro actividades, operaciones mercantiles o negocios de la clase de aquéllos en cuyo ejercicio se haya cometido, favorecido o encubierto el delito. Esta prohibición podrá tener carácter temporal o definitivo. Si tuviere carácter temporal, el plazo de prohibición no podrá exceder de cinco años.

e) La intervención de la empresa para salvaguardar los derechos de los trabajadores o de los acreedores por el tiempo necesario sin que exceda de un plazo máximo de cinco años.

2. La clausura temporal prevista en el subapartado a) y la suspensión señalada en el subapartado c) del apartado anterior, podrán ser acordados por el juez instructor también durante la tramitación de la causa.

3. Las consecuencias accesorias previstas en este artículo estarán orientadas a prevenir la continuidad en la actividad delictiva y los efectos de la misma.»

cidad de las informaciones no puede ser entendida de la misma manera que la veracidad de las opiniones. Es más, la propia idea de veracidad es una categoría de difícil definición. Los Tribunales han vinculado frecuentemente la idea de veracidad con la diligencia exigible a quien da la información. Esta concepción puede ser suficiente, y sólo parcialmente, en relación con las informaciones, pero más difícilmente lo será con las opiniones. Ciertamente la diligencia en comprobar la veracidad de las informaciones no impide que no se den otras informaciones, de tal manera que se haga buena esa consideración que gráficamente se ha llamado la *CNN realidad*.¹¹ En ciertas cuestiones, especialmente de política internacional, el silencio de los medios produce la inexistencia de la noticia o del hecho. La realidad existe y se moldea según la acogida que recibe en uno o determinados medios. Este hecho se da, con las peculiaridades propias de cada caso, en el ámbito internacional o en el más local, aunque en este último la posibilidad de existencia de medios alternativos de información es siempre más factible y acentuada. La veracidad de las informaciones no puede afectar por tanto solamente a lo que se emite, sino que exige también tener en cuenta lo que se olvida y no accede a los medios. La veracidad así entendida supera esa vinculación con la idea de diligencia para pasar a caracterizarse por el principio del pluralismo. La información veraz es por tanto aquella que garantiza el pluralismo de la sociedad.

Si se traslada la idea de veracidad a las opiniones la perspectiva cambia. Las opiniones no pueden entenderse de la misma manera que las informaciones. En este caso la veracidad exige claramente respeto al pluralismo. Estas consideraciones sobre el derecho a comunicar permiten una aproximación al derecho a recibir información. Si el derecho a comunicar supera la concepción defensiva de los derechos de libertad y adquiere un contenido institucional y prestacional, esto permite acercarse al derecho a recibir información, que tiene elementos comunes con el derecho a comunicar, difiriendo fundamentalmente en el sujeto que actúa, en el contenido del derecho que se quiere actuar y en la determinación de sus posibles titulares.

El ordenamiento jurídico ha considerado recientemente y desde ópticas muy diversas el derecho a recibir información. Sin información difícilmente se puede participar en los procesos políticos o en las decisiones de la Administración. De ahí que, desde una perspectiva general, se haya tratado de la información en el ámbito parlamentario,¹² en el administrativo¹³ y

11. LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, «Las televisiones...», *op. cit.*, p. 30.

12. Art. 80 CE.

13. Art. 105 CE.

en el judicial.¹⁴ La publicidad de las actuaciones públicas, los procesos en los que se ha debatido sobre los derechos de información de los parlamentarios, el principio de transparencia en el funcionamiento de los poderes públicos, que afecta especialmente a la Administración, el derecho de información de los ciudadanos, con manifestaciones específicas en el campo ambiental por ejemplo, la publicidad de las decisiones públicas, necesaria para conocer la actuación de los poderes públicos, son cuestiones que están de plena actualidad, recibiendo una gran atención doctrinal y produciendo también importantes pronunciamientos judiciales.

En este contexto el derecho a recibir información adquiere una trascendencia especial y pone de manifiesto la debilidad del tratamiento doctrinal de este derecho, debilidad que va pareja a su dificultad. El derecho a recibir información es un derecho novedoso, cuyo contenido y titularidad presenta problemas interpretativos importantes. A su vez, el derecho a recibir información tiene una relación estrecha con el derecho de acceso a los medios, entendiendo este derecho de acceso como el hecho de ser objeto de información.

El contenido del derecho a recibir información tiene un efecto reflejo en el emisor, ya que sirve para evitar que el emisor pueda ver impedido su derecho a emitir. Este contenido, con todo, no es el más innovador y complejo. El problema en la determinación del derecho a recibir información se sitúa en la pretensión de que se satisfaga ese derecho por los poderes públicos. En otros términos, y dicho de forma gráfica, en la pretensión de exigir a los poderes públicos que presten un servicio de información que garantice el derecho a recibir información. Sería el otorgamiento al derecho a recibir información de un alcance similar al derecho a la prestación de determinados servicios públicos que se encuentra regulado en el régimen local.¹⁵ También se ha dicho que el derecho a recibir información obliga a los poderes públicos a garantizar el pluralismo interviniendo en el mercado, así como estableciendo medios de defensa frente a la información no veraz.¹⁶

Entrando al detalle de estas dos últimas consideraciones, la garantía del pluralismo interviniendo en el mercado ha previsto algunos mecanismos que no dejan de ser manifiestamente débiles. Las medidas adoptadas contra la concentración de medios han podido impedir que el control de determinados medios especialmente significativos caiga en las mismas manos.

14. Art. 120 CE.

15. Véase el art. 18.g LBRL.

16. ESCOBAR, *op. cit.*, p. 54 y 55.

Este hecho no permite sin embargo afirmar que el pluralismo en la información sea mayor. Si un medio de comunicación o varios dominantes imponen una determinada lectura del acontecer social, no habrá posibilidad de defender el derecho a recibir información conceptualizado como pluralismo de informaciones y opiniones. En Euskal Herria hay ejemplos muy próximos en el tiempo. Las elecciones del año 2000 se vieron precedidas por un ataque de los medios de comunicación estatales dirigido contra las opciones políticas de carácter vasquista o abertzale. Después de su celebración, y habrá que decir también que tras su resultado, algún destacado periodista puso de manifiesto este hecho. La prensa estatal evidencia también un tratamiento de las cuestiones relacionadas con Euskal Herria difícilmente entendible desde el pluralismo y desde la idea del derecho a recibir información. Cualquier observador percibe sin esfuerzo la cada vez mayor uniformidad de los mensajes políticos en algunas materias o la ocultación de determinadas noticias o informaciones. En otros casos la propia forma de dar la noticia, el lugar, la hora, el momento, puede tener unas consecuencias u otras. La tecnificación que se ha producido en la utilización de la información permite utilizaciones muy variadas que persiguen finalidades muy diversas. En esta clave hablar del derecho a recibir información no deja de provocar una cierta perplejidad. Quien trabaja desde una perspectiva jurídica no puede dejar de afirmar que el derecho a recibir información es un derecho que exige el pluralismo en la información, pero sin precisar los instrumentos jurídicos que permiten hacer realidad esa pretensión. Es más, el progreso tecnológico parece avanzar hacia una mayor concentración.¹⁷

Por otra parte la intervención de los poderes públicos en el mercado ha ido en algún caso dirigida en sentido contrario al pluralismo. Para ello no hay nada más que recordar la reciente sentencia del Tribunal Supremo en la que se condena al pago en concepto de indemnización a los promotores de una cadena de televisión digital vía satélite por los problemas que para su puesta en funcionamiento le provocaron ya no solamente la Administración central propiamente, sino también antes como la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones,¹⁸ definida como autoridad independien-

17. FERNÁNDEZ-BEAUMONT, JOSÉ, «Configuración del sector audiovisual en España» en TORNOS MAS, Joaquín (coord.), *Democracia y...*, op. cit., p. 17 y s. Algunos de los datos que utiliza este autor pueden sin embargo estar superados por la rapidez de los cambios accionariales producidos en las últimas fechas.

18. Véase el trabajo de TORNOS MAS, Joaquín, «Pluralismo y entidades de regulación» en TORNOS MAS, Joaquín (coord.), *Democracia...*, op. cit., p. 213-230, en especial 226-230,

te, pero cuyo comportamiento en este caso impidió a una empresa salir al mercado.¹⁹ El hecho de que pasen estas cosas con un Gobierno que reniega del intervencionismo y se presenta como adalid del libre mercado, y con un organismo creado para evitar interferencias políticas en el mercado, pone de manifiesto la debilidad del sistema.

La defensa de los ciudadanos ante la información no veraz también es compleja. Los autores que se manifiestan favorables a la búsqueda de mecanismos en este sentido no los encuentran. Se enuncia la idea pero no se determina la forma de llevarla a cabo.²⁰ En este sentido hay que poner de manifiesto que a pesar del transcurso del tiempo y el momento ya lejano en el que se comenzó a hablar de estas cuestiones, los progresos doctrinales parecen más bien escasos. Desde una perspectiva práctica se han producido algunos hechos que pueden evidenciar la funcionalidad democrática de la categoría. Así sucede con la impugnación realizada por un sindicato del seguimiento realizado por una cadena pública estatal²¹ de la huelga general convocada por los sindicatos.²² El derecho de rectificación y las sanciones imponibles por el incumplimiento de las obligaciones correspondientes al derecho a recibir información tampoco son instrumentos suficientes para garantizar el pluralismo.

El derecho a ser informado puede considerarse de forma global, aplicándose a todos los medios y realizando una consideración global de la situación de la información. También se puede considerar en relación con cada medio o tipo de medio. Así el derecho a ser informado se puede entender en relación con la televisión o con la radio o con la prensa escrita. Según las situaciones, el derecho a ser informado puede requerir tanto con-

donde analiza la singularidad del Consell Audiovisual de Cataluña; CARRILLO, Marc, «Los medios públicos de comunicación» en TORNOS MAS, Joaquín (coord.), *Democracia y...*, *op. cit.*, p. 117-149, en especial las páginas 124-133 donde plantea la necesidad de las autoridades independientes de control y sus formas de operatividad.

19. Por la prensa se ha tenido conocimiento de la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de junio de 2003 en virtud de la cual se condena al Gobierno del Estado a pagar 26.000.000 de euros a Canal Satélite, como consecuencia del Decreto dictado por el Gobierno, y contrario al derecho comunitario, Decreto que perseguía obstaculizar el funcionamiento de Canal Satélite, mientras se desarrollaba otra empresa competidora, que era Vía Digital. El Tribunal señala la obligación de la Administración de indemnizar con más de 26.000.000 de euros.

20. ESCOBAR, *op. cit.*, p. 54 y 55.

21. En concreto, el canal 1 de RTVE y el programa informativo dirigido por el periodista señor Urdaci.

22. Huelga que tuvo lugar el día 19 de abril de 2002 en Euskal Herria y el 20 de abril en España.

sideraciones globales como pretensiones vinculadas exclusivamente a algunos medios de comunicación solamente.

El derecho a recibir información tiene estos contornos tan etéreos, que se trasladan a su vez a la importante cuestión del titular de esos derechos. Al definir quién puede ser titular de ese derecho se ha señalado que la legitimación para reclamarlo no es individual. Más en concreto se ha escrito que las personas individualmente consideradas no estarían legitimadas para exigir judicialmente el derecho a que la información sea veraz. La razón no es otra que la falta de afectación directa, que solamente se produce cuando las personas son objeto del mensaje o resultan de alguna forma aludidas por el mismo.²³ De aquí que se estime el derecho a recibir información como un derecho que pueden únicamente utilizar algunos colectivos.²⁴ Este planteamiento no deja de ser contradictorio. Si se afirma inicialmente que el derecho a recibir información es un derecho, no se puede luego decir que no hay ningún legitimado para actuarlo, excepto cuando uno mismo se vea afectado por la noticia en cuestión. Para esto no hace falta el derecho a la información. Sería suficiente con el derecho de rectificación o con los derechos a la intimidad, el honor o la propia imagen. Por otra parte el derecho a ser informado plantea otra cuestión de interés como es la relativa a los obligados a satisfacer el derecho. Si están obligados únicamente los poderes públicos y los medios que dependen de ellos o, por el contrario, si es posible que esas exigencias puedan articularse también frente a los medios de comunicación propiedad de particulares. La respuesta no es en ningún caso fácil y requiere, para un análisis correcto, ser referida a cada uno de los medios.

Como puede deducirse de lo hasta ahora dicho, el derecho a recibir información es un derecho de difícil y compleja interpretación. La consideración sobre el mismo exige avanzar en la regulación que los derechos a comunicar y recibir información han tenido en el ordenamiento jurídico vasco.

II. LA INTERVENCIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS VASCOS EN ESTA MATERIA

El reconocimiento de derechos en los textos constitucionales viene completado por el alcance que se dé a cada uno de esos derechos en los tex-

23. ESCOBAR, *op. cit.*, p. 56.

24. ESCOBAR, *op. cit.*, p. 56.

tos legales. En algunas materias esas normas de desarrollo son las que realmente configuran el derecho. Así sucede con la enseñanza y también con los derechos de los particulares en los diferentes sectores regulados por la normativa como televisión, radio, etc. En el caso vasco se dispone de una competencia importante para la regulación de los medios de comunicación social, sin perder de vista la existencia de una normativa estatal básica. De la misma forma que en la regulación, existen televisiones estatales que emiten para todo el territorio del Estado y radios del mismo carácter, según la forma en que se realice la emisión. El estudio de cada uno de estos sectores y sus particularidades se realizará posteriormente. Ahora se va a hacer una breve consideración sobre el sistema de reparto de competencias.

El reparto de competencias entre Estado y comunidades autónomas se realiza mediante dos preceptos muy relacionados entre sí y de difícil diferenciación en muchos casos. El primero es el que reconoce al Estado competencias en materia de telecomunicaciones.²⁵ El segundo le reconoce una competencia para dictar las normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión, y, en general, de los medios de comunicación social.²⁶ La diferenciación entre telecomunicaciones y medios de comunicación social es difícil, y cada vez será mayor. Los avances tecnológicos son de tal calibre que es difícil imaginar los problemas que puedan producirse en un futuro próximo. Piénsese en la posibilidad de transmitir por la red eléctrica o en la utilización de ondas para facilitar el acceso a ciertos servicios. Recientemente la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones ha dictaminado la ilegalidad de que los ayuntamientos faciliten el acceso a Internet mediante un sistema de ondas.

La jurisprudencia constitucional pone de manifiesto algunos conflictos producidos entre Estado y comunidades autónomas,²⁷ siendo el más relevante en la problemática que se acaba de reseñar la Sentencia del Tribunal Constitucional 168/1993, donde el Tribunal Constitucional avisa del peligro de no diferenciar entre telecomunicaciones y televisión, pudiendo la primera superponerse y eliminar la segunda. Por esta razón el otorgamiento de concesiones para emitir por radio es una decisión que por su finalidad encuentra un acomodo natural y específico en la materia de medios de comunicación social.²⁸

25. Art. 149.1.21 CE.

26. Art. 149.1.27 CE.

27. Véanse las sentencias del Tribunal Constitucional 10/1982, 26/1982, 44/1982, 154/1989 y 168/1993.

28. STC 168/1993, FJ 4.

Junto a las normas que regulen cada uno de los sectores, habrá que tener en cuenta las consecuencias que la normativa en cuanto a lengua va a tener en esta materia. La regulación jurídica de la lengua, al igual que la misma existencia de varias lenguas en contacto, sean estas oficiales o no, tienen una serie de consecuencias sobre el contenido de los derechos a recibir y a comunicar informaciones y opiniones. A este tema se dedicará el apartado siguiente.

III. LA LENGUA Y LAS LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN

Las consecuencias que, en los derechos considerados fundamentales en las sociedades democráticas, tiene la oficialidad de la lengua son muy importantes aunque con frecuencia pasen desapercibidas. Las personas ejercen continuamente derechos sin ser conscientes de que su actuar está protegido por una norma jurídica. Cuando una persona se traslada de un lugar a otro no está pensando que ejerce su libertad de desplazamiento. Cuando alguien se dirige en París o en Berlín a una oficina pública y pregunta en francés o en alemán y le contestan entregándole, en su caso, un impreso en alguno de esos idiomas, no es consciente de que el ejercicio de su derecho tiene un contenido lingüístico. En estos casos de monolingüismo, que en algunos supuestos ha escondido una clara política colonialista y de opresión lingüística, la literatura jurídica no ha atendido a la cuestión. No parecía necesario ni tenía demasiada utilidad. ¿Qué sentido tiene que un alemán se pregunte el contenido lingüístico de su derecho a dirigirse a su administración con una petición concreta escrita o dicha en alemán? En situaciones tan claras el alcance del derecho no es objeto de atención. Si hay varias cadenas de televisión emitirán en alemán. Si lo hacen en otros idiomas será de forma anecdótica e irrelevante tanto desde una perspectiva cultural como jurídica.

La situación se complica cuando hay numerosos trabajadores o emigrantes en general que no hablan la lengua del lugar en el que residen. El alcance del contenido lingüístico de sus derechos presenta ya algunos problemas y en diferentes ámbitos, por ejemplo el educativo. En este sentido sería interesante recordar que se ha planteado el reconocimiento de valor legal a determinados lenguajes como el de los ciegos. Como puede observarse la problemática de la oficialidad de las lenguas es de una gran complejidad jurídica. No es la finalidad de este apartado enfrentarse a esa dificultad. Más humildemente sólo se pretende, y ya es bastante, ver la repercusión que la oficialidad del euskera y las normas específicas conteni-

das en la Ley de normalización del uso del euskera tienen en el contenido del derecho a ser informado.

En principio la cooficialidad de dos lenguas, más allá de la forma concreta en que se regule, significa que el ejercicio de los derechos de las personas se podrá realizar en cualquiera de ambas lenguas. La cooficialidad significa que una persona puede dirigirse en cualquiera de las lenguas a la Administración o que el sistema educativo garantizará el conocimiento de ambas lenguas, entre otras cosas. El hecho de que el euskera sea oficial junto con el castellano en la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene así unas consecuencias directas en el contenido de los derechos. El contenido solamente en castellano, hasta hace poco, de los derechos pasa ahora a tener también un contenido en euskera. Si es posible presentar un escrito en castellano, si existe un servicio público de televisión en castellano y si hay un sistema educativo en castellano, todas esas actividades, de la misma manera, deben poder hacerse en euskera. Ésa es la consecuencia directa que la cooficialidad tiene en los derechos. Esta afirmación no quiere decir que el contenido lingüístico de los derechos sea idéntico. Es posible que existan sistemas lingüísticos en los que las personas no tengan los mismos derechos en ambas lenguas oficiales. Pero ésta es otra cuestión que no es objeto de estas páginas.

La oficialidad del euskera se regula en el Estatuto de la Comunidad Autónoma del País Vasco,²⁹ donde se establece que el euskera y el castellano serán lenguas oficiales en Euskadi. Posteriormente entra en vigor la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera. En esta Ley se reconoce a los ciudadanos una serie de derechos lingüísticos, interesando en este momento hacer referencia al apartado *c* del artículo 5.2 de la Ley de normalización del uso del euskera que reconoce el «derecho a recibir en euskera publicaciones periódicas, programaciones de radio y televisión y de otros medios de comunicación». Este precepto de la Ley de normalización del uso del euskera plantea algunos problemas interpretativos importantes. Parece que la Ley solamente recogiese derechos en relación con el euskera pero no con el castellano. La impresión se modifica cuando se acude a los artículos de la Ley de normalización del uso del euskera que regulan el uso del euskera en los medios de comunicación. En su artículo cabecera se comienza reconociendo a todos los ciudadanos el derecho a ser informados por los medios de comunicación social tanto en euskera como en castellano.³⁰ Este derecho plantea el problema de su al-

29. Art. 6 EAPV.

30. Art. 22 LNUE.

cance concreto. Una vez que entra en vigor la Ley de normalización del uso del euskera, ¿es posible exigir desde el primer momento el reconocimiento y garantía de estos derechos en relación con todos los medios?

El legislador es consciente de este problema, razón por la cual introduce un párrafo que concreta el alcance de la obligación pública. Dice el precepto que «a tal efecto, el Gobierno adoptará las medidas conducentes a aumentar la presencia del euskera en los medios de comunicación social, tendiendo a la equiparación progresiva en el uso de ambas lenguas oficiales». ³¹ Más tarde añade que «el Gobierno, a fin de garantizar de forma progresiva el derecho reconocido en el artículo 22, adoptará las medidas encaminadas a la promoción y protección del uso del euskera potenciando en todo caso su difusión y posibilidades de utilización efectiva en: la radiodifusión; la prensa y publicaciones; la cinematografía; teatro y espectáculos, y medios de reproducción de imagen y sonido. A tal efecto se desarrollará el oportuno título dentro de las leyes que contemplen y regulen los anteriores puntos». ³²

Junto a los preceptos anteriores no habría que olvidar la obligación del Gobierno de promover «el empleo preferente del euskera en los medios de comunicación de la comunidad autónoma, a fin de garantizar la equiparación de ambas lenguas establecida en el artículo anterior». ³³ En relación con los medios estatales dice la Ley que el Gobierno «impulsará la normalización lingüística en los centros emisores de Radio Televisión Española a fin de asegurar una adecuada presencia del euskera como lengua propia del País Vasco». ³⁴

El análisis del régimen jurídico del pluralismo lingüístico en los distintos medios de comunicación existentes (televisión, radio, prensa escrita, etc.) ha de partir de la premisa de que ni en el ordenamiento jurídico español ni en el autonómico vasco existe una ley general en materia de medios de comunicación que aborde esta cuestión de una manera unitaria. La legislación sobre los distintos medios de comunicación resulta dispersa, entendible solamente en función del momento temporal en que se dicta, terriblemente sectorializada y condicionada por la evolución tecnológica y, en algunos casos, como en lo relativo a la prensa escrita, incluso de carácter preconstitucional. Un entendimiento coherente de toda esta normativa exigiría una interpretación integral del ordenamiento jurídico de la infor-

31. Art. 22 LNUE.

32. Art. 25 LNUE.

33. Art. 23 LNUE.

34. Art. 24 LNUE.

mación en su conjunto, algo que, a todas luces, sobrepasa el objeto de esta ponencia.

Aún así, algunos criterios fundamentales pueden ser afirmados como presupuestos básicos de este análisis. Lo primero que ha de señalarse es la distinta concepción que el derecho positivo otorga, en principio, a los medios audiovisuales (televisiones y radios) frente a los medios escritos. Los primeros, con algunas excepciones, están jurídicamente configurados bajo la técnica del servicio público, algo que no ocurre con los escritos. Esto significa, en la práctica, que la legislación puede incidir de manera más intensa sobre los medios calificados como servicio público que sobre los restantes, sobre todo teniendo en cuenta que la libre creación de medios de comunicación sería, en principio aunque con limitaciones en algunos casos, un derecho fundamental protegido por el artículo 20.1.d CE.

De esta forma, en los medios catalogados como servicio público la lengua, el respeto al pluralismo lingüístico, puede ser uno de los factores a considerar a la hora de establecer normativamente el desarrollo y la gestión de su actividad. En el caso de los medios escritos la intervención administrativa destinada a proteger el pluralismo lingüístico va a quedar reducida, por contra, a la mera adopción de medidas de fomento o apoyo al uso de la lengua minorizada.

Tratándose, en el caso de la televisión o la radio, de un servicio público, la legislación suele determinar qué entidades públicas pueden gestionar los servicios correspondientes, de qué forma, con qué alcance territorial y estableciendo algunas limitaciones particulares (en función de la necesaria coordinación entre cadenas, del respeto de obligaciones internacionales, de derechos de los usuarios, de la planificación tecnológica, etc.), mientras que, en relación con las entidades privadas que deseen participar como gestores indirectos de ese servicio público, habitualmente fija el título habilitante (normalmente una concesión administrativa), a quién corresponde otorgarla y supervisarla, el número de concesionarios, el plazo de duración del título otorgado y la posibilidad o no de su renovación, así como una serie de requisitos tanto internos de las entidades concesionarias como relativos al cumplimiento de ciertas obligaciones de programación, controlables, en su caso, por la Administración otorgante del título habilitante.

Toda esta regulación no es neutral desde un punto de vista lingüístico. Es fácil comprobar esto a la hora de valorar decisiones legislativas que fijan los ámbitos territoriales de emisión, la posibilidad de coberturas de programación descentralizadas o, incluso, el número de canales permitido. Acertadamente se ha señalado,³⁵ en referencia a la televisión, que «las decisiones fundamentales se relacionan no sólo con la programación, sino pri-

mariamente con el *ámbito territorial* y la *lengua o lenguas de emisión*». Se trataría, a su juicio, «no (sólo ni quizás fundamentalmente) del control político y democrático de los contenidos de la programación sino de la *infraestructura cultural y territorial del poder* y que luego permitirá discutir sobre su carácter democrático y plural: aquellas que definen su capacidad de comunicación —la lengua— y su ámbito físico de acción —el territorio».³⁶

De una interpretación sistemática de estos preceptos pueden extraerse una serie de consideraciones en relación con la interpretación del alcance del derecho a recibir información en euskera, que son las siguientes:

1. El derecho a recibir información en euskera tiene una regulación legal que precisa su alcance, sin estar solamente determinado por la interpretación deducible de la regulación constitucional. Los problemas interpretativos que podrían derivarse de una consideración aislada del artículo 20.1.d de la CE encuentran ayuda para su concreción en la Ley de normalización del uso del euskera y, especialmente, en los preceptos reseñados en los apartados anteriores.

2. El derecho a recibir información en euskera es un derecho de prestación, que tiene unas peculiaridades necesitadas de concreción. El derecho es exigible si no encuentra satisfacción por otros medios. En el caso de que existiese un sistema de organización de los medios de comunicación que garantizase el derecho a recibir información en euskera no sería necesaria su prestación por los poderes públicos vascos.

3. El derecho a recibir información puede satisfacerse por la prestación directa del mismo por los poderes públicos o por el sometimiento de los títulos habilitadores para la prestación del servicio a condiciones lingüísticas. Según cual sea el régimen jurídico del medio en cuestión, es posible que la mera existencia de ayudas pueda considerarse suficiente para satisfacer la pretensión del particular de recibir información en euskera.

4. El derecho a recibir información puede estar condicionado temporalmente, ya que no podría exigirse desde un primer momento. La Ley de normalización del uso del euskera se refiere a la satisfacción progresiva del derecho. Esto quiere decir que inicialmente no se podría exigir una satisfacción del derecho que no se correspondiese con el transcurso de un plazo de tiempo suficiente para permitir a los poderes públicos hacerlos operativos.

35. SALVADOR CODERCH, Pablo, «Debate», en AAVV, *El régimen jurídico de la televisión*, CEC, Madrid, 1995, p. 58.

36. SALVADOR CODERCH, Pablo, *op. cit.* (la cursiva es del autor).

5. El derecho reconocido obliga tanto a los poderes públicos vascos como a los estatales que actúan en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco. La Ley de normalización del uso del euskera es oficial en la Comunidad Autónoma del País Vasco, obligando por tanto a todos los poderes públicos sitos en la comunidad autónoma. El Gobierno vasco no puede sin embargo condicionar la actuación de la televisión española ya que depende de las autoridades del Estado. De ahí que al referirse a Radio Televisión Española haga referencia a *impulsar* la utilización del euskera.

6. Al tratar de los medios de comunicación de la Comunidad Autónoma del País Vasco establece el principio de promoción preferente del euskera, preferencia que persigue el objetivo de garantizar la equiparación en el uso de ambas lenguas en los medios de comunicación social. Este principio debe servir para interpretar el resto de la regulación y de los derechos lingüísticos.

IV. EL PLURALISMO LINGÜÍSTICO EN LOS MEDIOS AUDIOVISUALES Y EN ESPECIAL EL PAPEL DEL ARTÍCULO 4 DEL ESTATUTO DE LA RADIO Y LA TELEVISIÓN

El respeto al pluralismo de la sociedad, en especial al lingüístico, es una de las garantías a las que alude el artículo 20.3 CE, refiriéndose a los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público. Este precepto plantea, en principio, dos problemas. En primer término, su ámbito de aplicación. El artículo en cuestión menciona solamente los medios de comunicación públicos (todos ellos: incluso los escritos que pudieran existir), obviando toda alusión a la posible relación entre el pluralismo lingüístico y los medios de información privados. Bastantes autores se han pronunciado en el sentido de que la relación entre este artículo 20.3 CE y el artículo 3 CE implicaría que el mandato promocional destinado a los poderes públicos en ellos contenido afectaría no sólo a los medios de su titularidad sino también a los privados.³⁷ Por otra parte, tradicionalmente se ha entendido que el artículo 20.3 CE no establece un derecho fundamental accionable directamente por el sujeto al que afecta (el

37. BARCELÓ I SERRAMALERA, Mercè, «El respeto al pluralismo lingüístico en los medios de comunicación social», en FREIXES, Teresa (coord.), *Anuario 1990. Libertad de Expresión*, PPU, Barcelona, 1991, p. 161 y 162; RALLO LOMBARTE, Artemi, *Pluralismo informativo y Constitución*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, p. 190.

grupo lingüístico como grupo social significativo), sujeto que, según ese mismo precepto, tendría que tener garantizado su derecho de acceso a los medios de comunicación públicos.³⁸ A lo sumo, en una interpretación más generosa, se trataría de un derecho sólo parcialmente perfecto, que resulta únicamente exigible en los términos fijados por el legislador que desarrolle el precepto en cuestión, el cual, en ningún caso, podría obviarlo.³⁹

La abundante y dispersa legislación audiovisual ha proclamado el «respeto al pluralismo político, social, cultural y lingüístico» como uno de los principios de carácter general de la actividad de los más diversos medios de comunicación audiovisuales, y no sólo de los públicos como *a priori* parecía derivarse del artículo 20.3 CE. La referencia al pluralismo lingüístico como principio de obligado cumplimiento se acogió, en primer lugar, como criterio inspirador de la actividad de todos los medios de comunicación social del Estado (tanto televisiones como radios, sea cual fuere la modalidad técnica de emisión) en La Ley orgánica 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la radio y la televisión.⁴⁰ En un principio su influjo se habría de proyectar, en exclusiva, a la actividad desplegada por el ente público Radio Televisión Española.

Con posterioridad este principio pasará a afectar también expresamente al llamado cuarto canal vasco de televisión y a las radios dependientes del ente Euskal Irrati Telebista (art. 3.c, Ley 5/1982, de 20 de mayo); a los terceros canales autonómicos de televisión (art. 5.c, Ley 46/1983, de 26 de diciembre); a la totalidad de las radios públicas autonómicas (en la legislación autonómica correspondiente); a las televisiones privadas que emitan por ondas para todo el territorio del Estado (art. 3, Ley 10/1988, de 3 de mayo); a todas las televisiones locales, públicas o privadas, por ondas (art. 6, Ley 41/1995, de 22 de diciembre); a las emisoras privadas de televisión digital terrenal (base 25.2 del Pliego de Bases aprobado por Resolución de 11 de enero de 1999); a todos los servicios de difusión de televisión por satélite, sean o no emisiones codificadas (disposición adicional séptima de la Ley 37/1995, de 12 de diciembre, en redacción dada por la Ley 22/1999), y a las emisoras municipales de radio en frecuencia modulada (art. 2.c, Ley 11/1991, de 8 de abril). Hay que decir, no obstante, que esta recepción del principio del pluralismo lingüístico se ha producido más como una simple cláusula de estilo a la hora de reglamentar las diferentes normativas sectoriales de los medios que como la manifestación de una clara expresión de

38. RALLO LOMBARTE, *op. cit.*, p. 190.

39. RALLO LOMBARTE, *op. cit.*, p. 186.

40. Art. 4.c del Estatuto de la radio y la televisión vasca.

voluntad en tal sentido. El artículo 4 del Estatuto de la radio y la televisión regula cuestiones de fundamental importancia para los medios (la objetividad, veracidad e imparcialidad informativas; la separación entre informaciones y opiniones; el respeto al pluralismo político, religioso, social y cultural; el respeto al honor, a la vida privada y a los demás derechos constitucionales; el respeto a la igualdad; la protección de la juventud y de la infancia; etc.) y, entre ellas, se encuentra el pluralismo lingüístico. La referencia normativa al mismo puede producir, en ciertos casos, importantes consecuencias jurídicas.

De todo el panorama audiovisual sólo quedarían, en principio, exentas del ámbito de aplicación del artículo 4 del Estatuto de la radio y la televisión las cadenas privadas de radio en onda media y frecuencia modulada, las emisoras privadas de radiodifusión terrenal digital; las emisiones llevadas a cabo por parte de los llamados programadores independientes (privados) a través de las redes del cable, y todos los servicios audiovisuales (si así se pueden denominar) que entidades privadas pudieran desplegar a través de Internet. Las exigencias de respeto al pluralismo lingüístico por parte de estas emisoras solamente vendrían derivadas, en su caso, de una norma específica, estatal o autonómica, que lo estableciera.

¿En qué se ha de concretar el principio fijado en el artículo 4.c del Estatuto de la radio y la televisión? Fundamentalmente lo que se establece en el mismo es un principio de programación. La programación, en los diversos sectores mediáticos referidos bajo su ámbito de aplicación, no puede ignorar la presencia de este principio, que tiene así un claro valor jurídico. Pero su aplicabilidad y control plantea diversos problemas.

El primero es la dificultad de señalar el grado de intensidad en que dicho principio debe ser cumplido: ¿afecta a la oferta particular de cada medio o a la oferta global? ¿Cómo se determinan, en su caso, ambas? ¿Cuál es su proyección temporal en relación con el porcentaje de la programación total? ¿En qué periodo debemos fijarnos para verificar o no su cumplimiento? ¿Es necesario cumplir con esta exigencia en toda la programación o solamente en las emisiones que se destinen a las comunidades autónomas con diversidad de lenguas cooficiales? Ninguna de estas cuestiones está resuelta con claridad ni en la legislación positiva, ni en la jurisprudencia en la materia.

Por otro lado, tratándose de medios de comunicación públicos, el control de la aplicación del principio del pluralismo lingüístico en las directrices de programación se antoja complicado. En principio, porque éstas se adoptan sobre la base del reparto de funciones y competencias entre los diversos órganos del ente público que gestiona el servicio, como meros crite-

rios funcionales de programación, de carácter meramente indicativo, sin que alcancen nunca el valor de norma jurídica susceptible de impugnación.⁴¹ Nunca se ha planteado la posibilidad de impugnar esas directrices de programación, ni los actos de aplicación de las mismas para configurar la parrilla de programación en los medios públicos, aunque quizás habría que explorar esta posible vía «pro futuro», pues el artículo 4.c del Estatuto de la radio y la televisión es una norma jurídica que ha de producir efectos en las actuaciones de los medios audiovisuales públicos mencionados, sin que se considere adecuado que los órganos de dichos medios puedan adoptar criterios, decisiones o actos en relación con la programación que vulneren directamente tal principio.

En el caso de los medios audiovisuales de comunicación privados afectados por el artículo 4.c del Estatuto de la radio y la televisión, la aplicabilidad del principio a su actividad informativa resulta más fácil de explicar en términos jurídicos, aunque en la práctica determinados elementos fácticos la condicionen. Cuando la normativa sectorial sobre los medios audiovisuales privados fija las obligaciones que han de cumplir, la referencia al artículo 4 del Estatuto de la radio y la televisión es, como se ha dicho, casi constante. Y, además, a diferencia de lo que sucede con los medios audiovisuales públicos, el incumplimiento de estos principios es habitualmente considerado como infracción administrativa muy grave, que permitiría abrir a la Administración competente un procedimiento sancionador. Dicho de una manera más explícita y por referirnos a casos dispares, si, por ejemplo, Antena 3 Televisión o Telebilbao emitieran íntegramente y en todo su ámbito territorial de difusión toda su programación exclusivamente en castellano, resultaría claro que estarían incumpliendo el principio del pluralismo lingüístico. Podría dudarse de si un mínimo de emisión en la lengua cooficial diferente del castellano es suficiente para considerar cumplida esa obligación, pero es evidente que cuando ese porcentaje es cero el incumplimiento es manifiesto y ha de provocar la apertura del correspondiente expediente sancionador. Y si esto resulta tan claro en términos jurídicos, ¿cuál es la razón de que no se lleve a la práctica? Pues existen varias razones.

En primer lugar, porque no siempre se corresponden la Administración habilitada para la apertura del procedimiento sancionador con la Administración interesada en que se salvaguarde el principio del pluralismo lingüístico. Pensemos en el caso de Antena 3 Televisión. Dejando de lado

41. GONZÁLEZ NAVARRO, FRANCISCO, *Televisión pública y televisión privada*, Cívitas, Madrid, 1982, p. 119.

el hipotético supuesto, que posteriormente analizaremos, de las emisiones descentralizadas que esa cadena de televisión pudiera realizar, la apertura de un expediente sancionador por el hecho de que su programación global para todo el Estado incumpla el principio del pluralismo lingüístico corresponde al Gobierno estatal. Y no sólo por el ámbito territorial supra-autonómico de las emisiones, sino porque ese mismo órgano es el que ha otorgado a la cadena el título habilitante para poder emitir (la concesión administrativa oportuna) y es, por tanto, a quien corresponde el control y la inspección del cumplimiento de sus obligaciones como concesionario del servicio público de televisión.

Por otra parte, un segundo elemento que incide en el escaso control ejercido sobre los medios audiovisuales privados que incumplen el principio del pluralismo lingüístico es, sin duda alguna, la dificultad que entraña la imposición de una sanción a un medio privado por una conducta que, si fuera desplegada por un medio público, carecería de efectos sancionadores. No hay en toda la legislación audiovisual ninguna referencia a la posibilidad de sancionar administrativamente a los medios audiovisuales públicos que no respeten el pluralismo lingüístico. Por ello, sobre la base del principio de libre competencia informativa que debe existir entre medios públicos y privados, no parece de recibo que a estos últimos proceda imponer unas sanciones por conductas que realizadas por medios públicos carecerían de toda consecuencia. Una posible solución al problema podría ser extender al campo de los medios audiovisuales públicos el catálogo de infracciones y sanciones que existen para los privados. Y aunque ello pudiera suscitar alguna perplejidad bastante bien fundamentada (¿quién pagaría en último término una multa impuesta a una televisión pública por incumplir el pluralismo lingüístico?), es éste el régimen que se ha impuesto, por ejemplo, en materia de publicidad o patrocinio televisivos o en materia de protección de menores frente a la programación televisiva.

Un último factor jurídico-normativo que influye en esta regulación del pluralismo lingüístico, aunque ya sólo en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, es lo regulado por la Ley de normalización del uso del euskera. En la misma, como ya se ha indicado, «se reconoce a todos los ciudadanos el derecho a ser informados por los medios de comunicación social tanto en euskera como en castellano».⁴² Como se ha señalado,⁴³ la

42. Art. 22 LNUE.

43. DESANTES GUANTER, José María, «El derecho a la información en las diversas lenguas españolas», en AAVV, *Jornadas de estudio sobre el título preliminar de la Constitución*, vol. II, Ministerio de Justicia, Madrid, 1988, p. 1130.

eficacia plena del derecho a la información ha de producirse en el propio idioma en el que los ciudadanos piensan, luego los preceptos que defienden el derecho a la información exigen una tutela de la expresión no solamente de la individual sino también de la colectiva manifestada en el idioma. A tal efecto la Ley de normalización del uso del euskera, como sabemos, propugna que el Gobierno vasco adopte «las medidas conducentes a aumentar la presencia del euskara en los medios de comunicación social, tendiendo a la equiparación progresiva en el uso de ambas lenguas oficiales»⁴⁴. Aunque la regulación de la Ley de normalización del uso del euskera tenga notables insuficiencias (la remisión a la ley posterior es, simplemente, una ingenuidad: el legislador vasco puede aceptar estos principios de la Ley de normalización del uso del euskera o ignorarlos, en tanto en cuanto no vulnere lo previsto en el bloque de la constitucionalidad), sobre la base de esta normativa resultaría plenamente constitucional que la Comunidad Autónoma del País Vasco dictase normas de protección de la lengua propia consistentes en cuotas lingüísticas para las emisiones en su ámbito territorial a realizar por los medios de comunicación públicos y, incluso, privados. En este último supuesto sobre todo cuando a ciertas emisoras de radio y televisión se exige una concesión administrativa autonómica para poder emitir.⁴⁵ Así se ha hecho, por ejemplo, en la Ley 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística de Cataluña⁴⁶ a la que posteriormente nos referiremos en varias ocasiones.

V. LA TELEVISIÓN Y EL PLURALISMO LINGÜÍSTICO

La legislación existente en materia televisiva plantea un evidente problema de falta de sistematicidad. En efecto, a la hora de clasificar las televisiones existentes y su régimen jurídico podríamos seguir, en teoría, diversos criterios clasificatorios: el ámbito territorial de las emisiones (de cobertura internacional, estatal, autonómica o local), la titularidad de las emisoras (privadas y públicas, y —dentro de estas últimas— de titularidad estatal, autonómica o municipal), la modalidad técnica de emisión (por ondas hertzianas terrenales, por satélite o por cable), aunque una nueva divi-

44. Art. 22 LNUE.

45. RALLO LOMBARTE, *op. cit.*, p. 190.

46. CARRILLO, Marc, «La normativa lingüística y los medios de comunicación», en AA.VV., *Estudios jurídicos sobre la Ley de política lingüística*, Instituto de Estudios Autonómicos-Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 1999.

sión técnica, afectante a todas ellas, se ha operado en los últimos años al diferenciarse, incluso normativamente, las emisiones analógicas de las digitalizadas, estando las primeras destinadas a desaparecer. Pues bien, la dispersa legislación estatal en materia de televisión (al menos diez leyes) no sigue en exclusiva ninguno de estos criterios clasificatorios, sino que más bien los utiliza de manera asistemática, parcial y con notables solapamientos. Por eso el mejor criterio expositivo al abordar el panorama legislativo de la televisión suele ser el establecido cronológicamente por las propias leyes que se han ido dictando. Ello obliga a hacer una breve referencia, en primer lugar y de manera muy sucinta, a qué tipo de emisiones televisivas se refiere cada ley y cómo las regula en sus aspectos fundamentales, para proceder a continuación a tratar cuál es la regulación de la lengua en esa normativa concreta.

1. *El pluralismo lingüístico en el Estatuto de la radio y la televisión*

Las funciones que corresponden al Estado para gestionar directamente el servicio público de la radio y la televisión se ejercen a través del ente público Radio Televisión Española (RTVE) creado y regulado en la Ley 4/1980, de 10 de enero, reguladora del Estatuto de la radio y la televisión (ERTV). Radio Televisión Española es una entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia, sometida exclusivamente al del Estatuto de la radio y la televisión y a sus disposiciones complementarias. Televisión Española, sociedad estatal cuyo capital pertenece íntegramente a Radio Televisión Española, se encarga en la actualidad de la gestión directa o pública de la televisión, tanto para la gestión de los dos canales de televisión por ondas hertzianas de ámbito nacional,⁴⁷ como de las emisiones que se le atribuyen en la legislación para emitir vía satélite⁴⁸ o vía digital terrestre⁴⁹ o las que en el futuro puedan atribuirse por el legislador.

Los órganos principales de Radio Televisión Española son el Consejo de Administración y el director general. El primero está compuesto por doce miembros, elegidos la mitad por el Congreso y la otra mitad por el Senado, entre personas de relevantes méritos profesionales. El director general es nombrado por el Gobierno. A él le corresponden *de facto* las funciones más importantes en relación con la actividad de Radio Televisión

47. TVE 1 y TVE 2.

48. A través de TVE Internacional.

49. Dos programas en un canal: art. 2 de la Orden de 9 de octubre de 1998.

Española, no limitándose su función a la mera ejecución de las decisiones del Consejo de Administración. El importante papel protagonista de este cargo en la gestión de Radio Televisión Española⁵⁰ y su, en principio, fidelidad al Gobierno de turno que le designa discrecionalmente es uno de los factores más determinantes en las acusaciones de falta de neutralidad política de Radio Televisión Española.⁵¹

Corresponde al director general, entre otras competencias, cumplir y hacer cumplir los acuerdos adoptados por el Consejo de Administración en las materias que correspondan a este órgano colegiado y ordenar la programación de conformidad con los principios básicos aprobados por el Consejo de Administración. El Consejo de Administración tiene como funciones, entre otras, aprobar, a propuesta del director general de Radio Televisión Española, el plan de actividades del ente público, fijando los principios básicos y las líneas generales de la programación y velar por el cumplimiento en la programación de lo dispuesto en el capítulo I del Estatuto de la radio y la televisión, en especial los principios del artículo 4, entre los que se halla el respeto al pluralismo lingüístico.

Radio Televisión Española dispone también de una organización territorial. Se compone básicamente de los consejos asesores territoriales y de los delegados territoriales de Radio Televisión Española en cada comunidad autónoma. Los consejos asesores territoriales son órganos consultivos para las emisiones que Radio Televisión Española realiza en las distintas comunidades autónomas de manera descentralizada.⁵² Cada consejo asesor territorial estudia las necesidades y capacidades de la comunidad autónoma en orden a la adecuada descentralización de los servicios de radio y televisión y formula, a través del delegado territorial, las recomendaciones que estime oportunas al Consejo de Administración de Radio Televisión Española. El delegado territorial de Radio Televisión Española en cada comunidad autónoma, ejerce similares funciones a las del director general respecto de las emisiones territoriales de Radio Televisión Española. Es nombrado por el director general de Radio Televisión Española, oído el consejo asesor territorial de la comunidad autonómica respectiva. Su función básica es la de elevar al director general de Radio Televisión Española, previa audiencia del consejo asesor de la comunidad autónoma, una propuesta anual sobre la programación y el horario de emisión en su ámbito territorial.

50. Incluyendo en lo relativo a su programación.

51. SOUVIRON MORENILLA, José María, *Derecho público de los medios audiovisuales: radiodifusión y televisión*, Comares, Granada, 1999, p. 47.

52. Por ejemplo, Telenorte en el País Vasco.

En relación con la programación hay que señalar que, según establece el Estatuto de la radio y la televisión, el Gobierno estatal puede fijar periódicamente las obligaciones que se derivan de la naturaleza de servicio público de Radio Televisión Española y, previa consulta al Consejo de Administración, hacerlas cumplir. La disposición adicional 16ª de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, ha modificado el Estatuto de la radio y la televisión concretando en qué consiste esa función de servicio público del ente. En la definición de dicha función las referencias a la programación son abundantes y, dentro de ellas, hay varias a la lengua:

a) Se incluyen en esa función la producción y emisión de un conjunto equilibrado de programaciones y canales, generalistas y temáticos, de radio y televisión, que integren programas diversificados, de todo tipo de géneros, con el fin de atender las necesidades democráticas, sociales y culturales del conjunto de los ciudadanos, garantizando el acceso de la ciudadanía a información, cultura, educación y entretenimiento de calidad. A estos efectos, las programaciones de Radio Televisión Española, compatibilizando el objetivo de rentabilidad social con el principio de eficiencia económica, deberán, entre otras finalidades, «impulsar la diversidad cultural y lingüística».

b) Además «las programaciones destinadas a las comunidades autónomas estarán orientadas al fomento, promoción y conocimiento de las diversidades culturales, lingüísticas y sociales de cada una de ellas». El Estatuto de la radio y la televisión ya preveía que Radio Televisión Española, a través de su organización territorial, debía elaborar una propuesta de programación específica de radio y televisión que sería emitida en el ámbito territorial de la nacionalidad o región que corresponda (aunque salvaguardando el porcentaje y distribución de las horas establecidas para la programación nacional que el Gobierno ha de fijar anualmente a propuesta conjunta del Consejo de Administración y del director general de RTVE).

c) Por último, en la definición de la función de servicio público que hace la citada Ley 24/2001 se incluye, «respecto a la emisiones internacionales de Radio Televisión Española, el coadyuvar a la proyección hacia el exterior de las lenguas, culturas y realidades del Estado español» y a la adecuada atención a los ciudadanos españoles residentes o desplazados en el extranjero.

De todo ello resulta que el fomento de la diversidad lingüística es un valor que debe ser promovido en todas las emisiones de Televisión Española en general (incluso en aquellas de proyección internacional), pero este principio ha de orientar, de una manera más intensa, las programaciones destinadas específicamente a las comunidades autónomas con un régimen de cooficialidad. Aún así el Estatuto de la radio y la televisión no establece ningún mínimo en la materia y dadas las dificultades que plantea el control jurídico de las decisiones de programación por la vulneración de los principios del Estatuto de la radio y la televisión, la falta de voluntad de los órganos de Radio Televisión Española en la concreción del mismo podría convertir esta materia en un puro ejercicio de voluntarismo. Salvo que se partiera de la idea, como se afirma en esta ponencia, de que el derecho a recibir información en euskera establecido por la Ley de normalización del uso del euskera es un auténtico derecho de prestación que puede proyectarse sobre las emisiones que Radio Televisión Española dirija específicamente para la Comunidad Autónoma del País Vasco. Este derecho, que no sería sino una aplicación al campo lingüístico del artículo 20.1.d CE, sería alegable ante los tribunales y tutelable por los mecanismos de protección de los derechos fundamentales del artículo 53.2 CE.

El conjunto normativo en materia de pluralismo lingüístico queda respetado por parte de Televisión Española, según el Tribunal Supremo, cuando «en la totalidad de las emisiones y en el reparto de horarios se guarda y garantiza una proporción razonable».⁵³ Ha de tenerse en cuenta que el Tribunal Supremo se refiere, en el caso concreto, a las emisiones de Televisión Española en su totalidad, no a las del conjunto de emisoras públicas existentes. Así, se considera que «el examen aislado de un espacio televisivo de corta duración no basta para dar por incierto el cumplimiento de los deberes antes aludidos. Es precisa la consideración global de la totalidad de las emisiones y de sus problemas organizativos en relación con programas y horarios». La emisión exclusivamente en catalán por las tres cadenas de Televisión Española que emitían en la comunidad autónoma⁵⁴ en el año 1987 de un programa de información local y regional llamado *hora de actualidad*, se entendió que no vulneraba la letra ni el espíritu de precepto constitucional alguno, dado que, según los datos probados, el 70% de las emisiones se realizaban en castellano frente al 30% en catalán, para una población que contaba con un 90% que entendían ambas lenguas. Pero de la sentencia puede deducirse también otra consideración im-

53. sts de 9 de noviembre de 1988, art. 8678.

54. La 1, la 2 y la realizada exclusivamente para Cataluña.

portante, a saber, que aunque en términos generales se puede afirmar que no existen obligaciones impuestas por la CE de transmitir informaciones determinadas para satisfacer exigencias de receptores determinados, del artículo 20.3 CE podría deducirse que «únicamente en el caso de que se estimara probada la falta de respeto a esos deberes cabría la protección especial otorgada por el artículo 53.2 CE a los derechos fundamentales a que se refiere».

Es cierto que la Ley de normalización del uso del euskera atribuye, además, al Gobierno Vasco la función de impulsar «la normalización lingüística en los centros emisores de Radio Televisión Española a fin de asegurar la presencia del euskera como lengua propia del País Vasco» (art. 24 LNUE), aunque esta previsión legal no ha tenido nunca una traducción concreta. Partiendo del dato de que la normativa sobre normalización lingüística tiene una proyección eminentemente territorial (art. 1 LNUE), podríamos llegar a la conclusión de que normativamente se podrían fijar por la Comunidad Autónoma del País Vasco unas cuotas mínimas de emisión en euskera para las emisiones descentralizadas de Radio Televisión Española (por ejemplo, un resumen informativo diario de cierta extensión temporal a concretar) como medio de cumplir lo previsto en el artículo 24 de la Ley de normalización del uso del euskera. Se trataría de una norma cuyo incumplimiento no produciría, en principio, efecto sancionador alguno para Radio Televisión Española, aunque, en virtud de lo dispuesto por la Ley de normalización del uso del euskera y la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo, sí sería susceptible de control judicial a impulsos de quien considerara vulnerado su derecho a recibir información en euskera.

2. *El régimen jurídico del euskera en Euskal Telebista*

La CE, en su art. 149.1.27, establece que es competencia estatal dictar las normas básicas en materia de televisión (y de otros medios). Cuando se redactaron los estatutos de autonomía se plasmaron dos modelos diferentes de asumir competencias en materia de televisión. Todos los estatutos de autonomía, salvo el vasco, admitieron la posibilidad de que las comunidades autónomas crearan su propia televisión pública: «en los términos y casos señalados en el Estatuto de la radio y la televisión». Correspondía a la Ley estatal la labor de determinar cómo y cuándo podían esas comunidades autónomas crear sus propias televisiones. Las televisiones autonómicas creadas al amparo de lo que establece el Estatuto de la radio y la televisión constituirán los denominados terceros canales, regulados por la Ley

46/1983, de 26 de diciembre. Estas televisiones son, en lo fundamental, concesiones del Estado a las comunidades autónomas que han de cumplir ciertas exigencias legales establecidas en ese bloque normativo.

En el caso vasco el Estatuto de la Comunidad Autónoma del País Vasco indica que la comunidad autónoma puede crear su propia televisión respetando el artículo 20 CE y las normas básicas que dicte el Estado en la materia. Sobre esta base, la Comunidad Autónoma del País Vasco ha creado directamente una televisión *propia*, que no tiene el carácter de concesión del Estado, porque se lo permite el artículo 19.3 del Estatuto de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Esta televisión es Euskal Telebista, una televisión no surgida del Estatuto de la radio y la televisión y que, por ello, se ha calificado jurídicamente como cuarto canal. Además, en virtud de lo que señala la disposición transitoria 6ª del Estatuto de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Comunidad Autónoma del País Vasco podría crear (cosa que no se ha hecho hasta el momento) otro canal de televisión autonómica distinto del citado pero, a diferencia de Euskal Telebista, de concesión estatal tal y como está previsto en el Estatuto de la radio y la televisión para todas las comunidades autónomas en general. Esta interpretación es afirmada mayoritariamente por la doctrina.⁵⁵

La LO 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE, que precedió a la reforma de todos estos estatutos de autonomía, aumentó las competencias de estas comunidades autónomas sobre la televisión siguiendo un sistema cuya literalidad recordaba bastante al pre-

55. MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Civitas, Madrid, 1982, p. 613 y 1998b, 46; ESTEVE PARDO, *op. cit.*, p. 164 y s; MODERNE, Frank, «Radio et Télévision en Espagne», en DEBBASCH, Charles (dir.), *Radio et Télévision en Europe*, CNRS, París, 1985, p. 244; CHINCHILLA MARÍN, Carmen, *La radiotelevisión como servicio público esencial*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 160 y s.; LAZCANO BROTONS, Iñigo, «Medios de comunicación social y competencias de la Comunidad Autónoma Vasca», en AAVV, *Estudios sobre el Estatuto de autonomía del País Vasco*, vol. II, IVAP, Oñati, 1990, p. 796-805; LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *Régimen jurídico de la televisión privada*, Marcial Pons, Madrid, 1994, p. 167; CARRILLO, Marc, «Unión Europea, comunidades autónomas y televisión», en CREMADES, Javier (coord.), *Derecho de las Telecomunicaciones*, La Ley-Actualidad / Ministerio de Fomento, Madrid, 1997, p. 313; GAY FUENTES, Celeste, «La gestión autonómica de la televisión», en CREMADES, Javier (coord.), *Derecho de las telecomunicaciones*, La Ley-Actualidad / Ministerio de Fomento, Madrid, 1997, p. 471; y SOUVIRON MORENILLA, *op. cit.*, p. 67. En contra se pronuncian: BASTIDA FREJEDO, Francisco J., «Las televisiones regionales en España», *Autonomies. Revista Catalana de Derecho Público*, 1987, 7, p. 59-61; FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *El paisaje televisivo en España. Características e insuficiencias del ordenamiento de la televisión*, Aranzadi, Pamplona, 1997, p. 45.

cepto del Estatuto de la Comunidad Autónoma del País Vasco: «se transfiere a las comunidades autónomas [...] en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que en la misma se establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias: e) Prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social (art. 3)». Ello no ha supuesto que estas comunidades autónomas alcanzaran el nivel competencial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sino que, más bien, parece que uno de los objetivos de la nivelación competencial tenía como objetivo eliminar la especificidad estatutaria del artículo 19 del Estatuto de la Comunidad Autónoma del País Vasco en la materia, esto es, considerar a Euskal Telebista como otro más de los terceros canales. Ha de tenerse en cuenta que dicha especificidad de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aunque admitida mayoritariamente por la doctrina jurídica (como ya se ha señalado) y de hecho asumida por los diversos gobiernos estatales y vascos mediante los llamados acuerdos de legalización de Euskal Telebista, no ha hallado nunca un pleno respaldo explícito en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Tampoco la propia legislación televisiva dictada en los últimos años (que ha regulado cuestiones como las emisiones por satélite, por cable, vía digital terrestre, etc.) hace mención alguna a diferencias competenciales en la materia entre comunidades autónomas.

En virtud del artículo 19.3. del Estatuto de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que autoriza a la Comunidad Autónoma del País Vasco a «regular, crear y mantener su propia televisión», el Parlamento Vasco por Ley 5/1982, de 20 de mayo, creó el ente público Radio Televisión Vasca-Euskal Irrati Telebista (EITB) para la gestión directa del servicio público de lo audiovisual en el ámbito de la comunidad autónoma. Con posterioridad se constituyó la sociedad anónima pública Euskal Telebista-Televisión Vasca, SA,⁵⁶ cuyo capital pertenecerá íntegramente a EITB.

La norma legal reguladora de EITB sigue prácticamente el modo de gestión y organización establecido por el Estatuto de la radio y la televisión respecto de Radio Televisión Española. Las diferencias son escasas. La Ley 5/1982 crea el ente público Radio Televisión Vasca (EITB), dotado de personalidad jurídica propia y sujeto en las relaciones jurídicas externas, adquisiciones y contratación (salvo las excepciones legales pertinentes) al derecho mercantil y civil. El sistema organizativo previsto ha sido objeto de varias reformas.⁵⁷ En la actualidad hay dos órganos: el Consejo de Administración y el director general (órgano ejecutivo del ente público y que de-

56. Decreto 157/1982, de 19 de julio.

57. Ley 4/1996, de 11 de octubre y Ley 8/1998, de 27 de marzo.

sempaña las funciones más importantes del mismo). Lo más importante a destacar es que, desde la de reforma de 1996, el director general de EITB (a diferencia de lo que sucede con RTVE) es nombrado por el Parlamento vasco, a propuesta del Gobierno, con el voto favorable de, al menos, la mitad más uno de los parlamentarios. El Consejo de Administración se compone de diecinueve miembros designados por el Parlamento por mayoría de dos tercios de los votos emitidos, quince de acuerdo con las distintas propuestas de los grupos parlamentarios y otros cuatro a propuesta de las siguientes entidades: la Real Academia de la Lengua Vasca, la Sociedad de Estudios Vascos, la Real Sociedad Bascongada de Amigos del País, la Universidad del País Vasco, los sindicatos más representativos de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las federaciones de asociaciones de consumidores de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Los principios de la actividad de Euskal Telebista (y, en general, de todos los medios de comunicación de titularidad de la CAPV) son similares o análogos a los indicados en el artículo 4 del Estatuto de la radio y la televisión, salvo la significativa novedad del artículo 3.*b* de la Ley 5/1982 al añadir a ellos «la promoción de la cultura y lengua vasca, estableciendo a efectos de la utilización del euskera, los principios básicos de programación, teniendo presente la necesidad de equilibrio a nivel de oferta global de emisiones radiotelevisivas en lengua vasca en la Comunidad Autónoma».

Como puede observarse, en la Ley 5/1982 se opera una discriminación positiva en favor del euskera al aludir al equilibrio en la oferta lingüística televisiva, equilibrio para el que la Ley parte del dato de «la oferta global de todas las emisiones radiotelevisivas» y no sólo de la situación de programación interna de Euskal Telebista, lo que habilita a Euskal Telebista para que si emite en un sólo canal lo haga íntegramente en euskera.⁵⁸ En la actual situación (dos canales) el principio de equilibrio lingüístico parece imponer que, por lo menos, la mitad de la programación total de Euskal Telebista sea en euskera.⁵⁹ Esto puede cumplirse de diversas formas: bien manteniendo la especialidad lingüística de cada canal, como en el momento actual, bien mezclando en cada uno de ellos la oferta en euskera y castellano, respetando siempre el porcentaje mínimo (que no máximo) de que la mitad de la programación sea en euskera. El primer modelo parece más

58. Como sucedía hasta la creación de ETB 2.

59. LASAGABASTER HERRARTE, I., *El euskera y los medios de comunicación en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, en Jornadas sobre el Régimen Jurídico del Euskera, IVAP, Oñati, 1990, p. 216 y 217.

sencillo, de más fácil gestión y más coherente con la configuración del derecho a recibir información en euskera como derecho prestacional, dado que la segunda de las alternativas señaladas pudiera producir que en determinadas franjas horarias no hubiera emisión de programas en euskera mientras que en otras esa oferta se duplicaría.

Es cierto que Euskal Telebista resulta ser, de las cadenas que emiten en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la única que traduce y cumple con pulcritud las exigencias derivadas del necesario respeto al pluralismo lingüístico previstas en la Ley de normalización del uso del euskera. Si así no fuera, las dificultades jurídicas para conseguir la plasmación de este principio en la programación de Euskal Telebista revestirían los mismos problemas jurídicos que ya hemos mencionado respecto de la posibilidad de controlar judicialmente las decisiones que los órganos internos de EITB adopten en materia de programación. Aunque en este caso, dado el nivel territorial de las emisiones (que no sobrepasa la CAPV) y la construcción llevada a cabo por el Tribunal Supremo en la sentencia anteriormente citada, la posibilidad de un control efectivo del respeto al pluralismo lingüístico, vía aplicación del artículo 20 CE, se antoja más sencillo.

3. *Los terceros canales: una referencia lateral*

La posibilidad de que las comunidades autónomas pudieran gestionar sus propias televisiones se articuló en el Estatuto de la radio y la televisión de la siguiente forma: «el Gobierno podrá conceder a las comunidades autónomas, previa autorización por Ley de las Cortes Generales, la gestión directa de un canal de televisión de titularidad estatal que se cree específicamente para el ámbito territorial de cada comunidad autónoma».⁶⁰ La gestión del servicio público de televisión por parte de las comunidades autónomas se configuraba en el Estatuto de la radio y la televisión como una concesión del Gobierno estatal a las comunidades autónomas con una serie de condiciones previas.⁶¹

El procedimiento de acceso y la regulación detallada de este tipo de concesiones se configuró definitivamente en la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del tercer canal. A fecha de hoy, han obtenido la concesión estatal correspondiente las siguientes comunidades autónomas:

60. Art. 2.2 ERTV.

61. Entre ellas la previa aprobación de una ley autonómica que regulara la organización y el control parlamentario de ese canal que se concedía.

Cataluña (1984, aunque había comenzado a emitir antes), Galicia (1985), Andalucía (1988), Comunidad Valenciana (1988), Canarias (1998) y Castilla-La Mancha (2001). Las referencias a un tercer canal de televisión en la Ley 46/1983 se entenderán aplicables a un máximo de hasta dos canales de televisión por comunidad autónoma.⁶²

Ha de recordarse que la Comunidad Autónoma del País Vasco, en virtud de lo que señala la disposición transitoria 6ª del Estatuto de la Comunidad Autónoma del País Vasco, podría crear un tercer canal de televisión autonómica de concesión estatal tal y como está previsto en el Estatuto de la radio y la televisión para todas las comunidades autónomas en general. Algo que no se ha hecho hasta el momento y que es difícil que se haga porque la existencia de Euskal Telebista como «cuarto canal» cubre perfectamente las expectativas en la gestión pública autonómica de la televisión.

La gestión de los terceros canales autonómicos se hace a través de sociedades anónimas cuyo capital es suscrito íntegramente por la comunidad autónoma respectiva. La emisión y transmisión de señales de los terceros canales se efectuará a través de ondas hertzianas. Sólo a ese tipo de emisiones se entiende aplicable la limitación al ámbito territorial de la comunidad autónoma respectiva. Pero las sociedades de gestión de esos terceros canales pueden, perfectamente, realizar también emisiones de televisión vía satélite, a través de las redes de los operadores de cable —que están obligados a distribuirlas—, o por medio de emisiones de televisión digital terrestre. La limitación de las emisiones por ondas hertzianas al ámbito territorial de la comunidad autónoma concesionaria del canal puede ser superada desde el momento en que, desde la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, se admite que las comunidades autónomas puedan celebrar convenios de colaboración para permitir la emisión de uno o varios programas de su televisión autonómica en el ámbito geográfico de otras si se cumplen estas dos condiciones: *a)* que los espacios radioeléctricos correspondientes a sus ámbitos territoriales sean colindantes; *b)* que se utilicen las frecuencias que tengan asignadas por el Ministerio.

Las emisiones de los terceros canales de televisión habrán de respetar los principios fijados en el artículo 4 del Estatuto de la radio y la televisión, entre ellos el pluralismo lingüístico. Aunque la regulación del uso de las lenguas, en las comunidades autónomas bilingües, se contiene en la Ley autonómica reguladora del ente público que gestiona este canal.

62. Disposición adicional primera de la Ley 22/1999, de 7 de junio.

La Ley 46/1983 señala que en estos terceros canales el Gobierno podrá hacer que se difundan cuantas declaraciones oficiales de interés público estime necesarias, con indicación de su origen, las cuales se expresarán «en castellano y en la otra lengua oficial de la comunidad autónoma» (art. 13). También impone la Ley ciertos privilegios en favor de Radio Televisión Española y algunas prohibiciones a los terceros canales autonómicos en cuanto a la programación, en algunos casos con incidencia en la lengua de emisión. Así, se prohíbe a los terceros canales adquirir en exclusiva programas que impidan su proyección en un ámbito territorial distinto al de su propia comunidad y contratar en exclusiva la retransmisión en directo de acontecimientos deportivos de ámbito internacional y la retransmisión de acontecimientos de interés nacional. De forma tal que cuando exista concurrencia para la adquisición de un mismo programa entre un tercer canal de una comunidad autónoma con lengua propia y Radio Televisión Española, «aquella podrá en cualquier caso adquirir el mismo programa para emisión exclusivamente en la lengua propia de la comunidad» (art. 15.2).

Los privilegios de programación de Radio Televisión Española en la Ley 46/1983 son de difícil aplicabilidad, al tratarse tanto Radio Televisión Española como los entes gestores de los terceros canales de organismos cuya gestión mercantil⁶³ está sometida al derecho privado. Al margen de que con estas normas se estaría limitando la capacidad negociadora del tercero contratante⁶⁴ que, incluso, pudiera no estar sujeto al derecho español. La contratación de programas con quien tenga los derechos sobre los mismos⁶⁵ son negocios basados en la libre competencia y contratación, aspectos que se compaginan muy poco con las previsiones señaladas. Por eso resulta admisible la restricción de que la adquisición de programas por parte de una televisión autonómica no pueda producir efectos de exclusiva fuera del territorio de la misma, pero no así que en el caso de competencia en la adquisición de programas se privilegie a Radio Televisión Española. Pensemos un supuesto concreto: la sociedad organizadora del Giro de Italia negocia con una televisión autonómica (o, conjuntamente, con varias de ellas) los derechos de retransmisión de la prueba a cambio de lo que se acuerde económicamente. Si Radio Televisión Española desea emitir esas imágenes: ¿puede imponer su decisión a las autonómicas? ¿Al margen de la voluntad de la sociedad organizadora de la prueba que, al ser italiana, no está en modo algu-

63. En cuyo ámbito se encuentra indudablemente la contratación de programas.

64. El proveedor de programas o titular de derechos sobre eventos.

65. Distribuidores de películas, ligas deportivas, asociaciones deportivas internacionales, etc.

no vinculada por la ley española? ¿O es que la Ley 46/1983 crea un derecho de retracto en la adquisición de programas en favor de Radio Televisión Española?⁶⁶ Que la solución aplicable tenga en cuenta el carácter de derecho privado de este tipo de acuerdos lo refleja adecuadamente la Ley 21/1997, de 3 de julio, reguladora de las emisiones y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos (LERCAD). En efecto, pese a que el artículo 4.3 LERCAD diga que «las competiciones y acontecimientos deportivos de interés general deberán de retransmitirse en directo, en emisión abierta y para todo el territorio del Estado», el artículo 4.4 establece que «los operadores o programadores de televisión, cuyas emisiones no cubran la totalidad del territorio del Estado, podrán adquirir derechos exclusivos de retransmisión con la obligación de ceder los mismos, en régimen de pública concurrencia, a todos los demás operadores o programadores, a los efectos de extender la transmisión al expresado ámbito territorial, sin perjuicio de los acuerdos que puedan existir entre operadores y programadores». Pero obsérvese que en este caso en ningún momento se dice que la emisión del programa por parte de la televisión autonómica haya de hacerse específicamente en alguna lengua. En el caso de cesión, «la contraprestación económica no será inferior, salvo acuerdo en contrario, a la que corresponda al porcentaje de población del territorio de cobertura del operador o programador concurrente respecto a la del conjunto del territorio del Estado aplicado al coste del derecho de retransmisión». Pero «en caso de que ningún operador o programador esté interesado en adquirir estos derechos, quedará sin efecto la obligación de cubrir todo el territorio del Estado».

En el caso vasco las prescripciones de la Ley 46/1983, si tienen algún ámbito de posible aplicación, sólo operarían en el supuesto (inexistente a fecha de hoy) de gestión del tercer canal de televisión, pero nunca en el caso de conflicto entre Radio Televisión Española y EITB en torno a la programación. La LERCAD sí que le resultaría de aplicación en todo caso. Pero para Euskal Telebista lo señalado sobre la programación de los terceros canales autonómicos tiene un interés evidente, sobre todo por la constitución de la Federación de Organizaciones de Radio y Televisión Autonómicas (FORTA), que se encarga, entre otras cosas, de la adquisición de derechos de programación sobre ciertos acontecimientos⁶⁷ y que engloba a antes gesto-

66. Porque sería ingenuo pensar que la sociedad italiana tuviera, además, que admitir una oferta económica menor en virtud de lo que prescribe el ordenamiento español.

67. Entre ellos la retransmisión de determinados partidos de la Liga de Fútbol Profesional, adquiridos a quien obtuvo en previo concurso tales derechos, adquisición declarada ilegal por una reciente sentencia del Tribunal Supremo.

res de televisión de distinta naturaleza y régimen jurídico: Euskal Telebista (televisión autonómica propia) y el resto de televisiones autonómicas (terceros canales concedidos por el Estado).

4. *Las televisiones privadas por ondas de cobertura estatal y el pluralismo lingüístico*

La Ley de la televisión privada de 1988 regula la gestión indirecta, por sociedades anónimas, del servicio público de televisión por ondas hertzianas y de ámbito estatal. La Ley establece tres posibles concesionarios y las sociedades que obtienen la concesión han de emitir programas con una cobertura para la totalidad del territorio estatal, aunque también habrán de prever la emisión de programas para cada una de las zonas territoriales delimitadas en el Plan técnico nacional de la televisión privada. Este Plan técnico⁶⁸ establece diez zonas en su anexo I. La zona primera se corresponde con el territorio de las comunidades autónomas de Aragón - La Rioja - Navarra. La zona quinta, en exclusiva con el del País Vasco. En ningún caso, señala la Ley, la duración diaria de la programación con dicha cobertura territorial limitada podrá exceder la duración diaria de los programas con cobertura nacional. No está de más recordar que la propia Ley de la televisión privada obliga a las sociedades concesionarias a inspirarse en su gestión en los principios del artículo 4 del Estatuto de la radio y la televisión, entre los cuales se halla el respeto al pluralismo lingüístico, y que el artículo 24.2.a de la Ley de la televisión privada tipifica como infracción muy grave el incumplimiento de esta obligación.

En principio el espíritu de la Ley de la televisión privada (y así se menciona expresamente en su exposición de motivos) era establecer, desde el punto de vista geográfico o territorial, un modelo de televisión privada de cobertura mixta, en el que deberían coexistir programas con cobertura para todo el Estado con programas dirigidos específicamente para cada una de las zonas territoriales. Pero no hay en la Ley de la televisión privada, ni en su normativa de desarrollo, precepto alguno que establezca un horario mínimo de emisión en cada zona territorial. Aún así, podría interpretarse que un concesionario que no emitiera nunca ninguna programación descentralizada estaría incumpliendo las previsiones legales por lo que respecta al cumplimiento de sus obligaciones como concesionario.

Todo esto es sumamente importante porque se considera que si las co-

68. Aprobado por RD 1362/1988, de 11 de noviembre.

comunidades autónomas, en el ejercicio de su política de normalización lingüística, o incluso en base a otras competencias, decidieran afectar de alguna forma a la programación de las televisiones regidas por la Ley de la televisión privada (algo que es jurídicamente discutible), sólo podrían hacerlo, en su caso, respecto de los contenidos emitidos para la zona territorial correspondiente con esa comunidad autónoma. Pero el hecho de que no exista un porcentaje mínimo legal de emisiones territorializadas permitiría a las cadenas de televisión evitar la aplicación de esa eventual normativa, aunque sería a costa del incumplimiento de una de sus obligaciones concesionales (la necesidad de ofrecer programas con cobertura territorializada). No es éste el único problema que generaría la imposición, por ejemplo, de cuotas lingüísticas a las emisiones territorializadas de las televisiones privadas. La inspección y el control (incluyendo la referencia a un eventual régimen sancionador) parece lógico que corresponda, en todo caso, a quien les ha otorgado el título habilitante y no a la comunidad autónoma que ha fijado las mencionadas cuotas.

En el caso de Navarra el problema que se plantea es más grave aún. Se trata de la imposibilidad de aplicar toda normativa de contenidos audiovisuales⁶⁹ puesto que la zona territorial de emisiones territorializadas se comparte con otras dos comunidades autónomas (monolingües además: Aragón y La Rioja). La lógica cultural, social y lingüística habría aconsejado que Navarra dispusiera de su propia zona territorial o, de compartirla, que lo hubiera hecho con la Comunidad Autónoma del País Vasco. Como en tantas otras ocasiones, lo que se ha pretendido es que la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra no coincidan tampoco en la delimitación de un espacio administrativo común, en este caso, un espacio audiovisual.

Dada esta situación descrita se estima que no hay por qué limitar el respeto del pluralismo lingüístico a las emisiones territorializadas, si éstas no se llevan cabo con efectividad. Las cadenas privadas de tv, si optan, o alguna de ellas lo hace, por no realizar desconexiones territoriales, tendrán que respetar el principio del pluralismo lingüístico en sus emisiones dirigidas a todo el Estado. Ninguna otra cosa puede deducirse de la legislación en vigor. Si partimos de una consideración global del Estado, existen en el mismo diversas minorías lingüísticas merecedoras de atención y protección según el artículo 4.c del Estatuto de la radio y la televisión. Eso debería traducirse en un determinado porcentaje de programación en esas lenguas

69. Incluyendo las eventuales referencias lingüísticas, aunque esto pueda resultar en el momento actual una reflexión un tanto ingenua.

minoritarias. Porcentaje que lógicamente será sensiblemente inferior respecto del que podría operar en un ámbito territorial de emisión descentralizado. Esto sólo tiene sentido si, como se ha señalado, las emisiones territorializadas o no se realizan o cuando se realizan no prevén emisiones en lengua oficial diferente del castellano. Aunque en este caso la posibilidad de acudir (como ha reconocido el TS) a las vías de protección del derecho a recibir información en conexión con el respeto al pluralismo lingüístico (art. 20.3 CE) se estima inviable, pues esa garantía constitucional sólo juega respecto de los medios de comunicación públicos, no de los privados.

5. *Las televisiones locales por ondas y la lengua*

La regulación de las emisoras de televisión local por ondas terrestres se abordó a través de la Ley 41/1995, de 22 de diciembre (LTLO). Esta norma ha sido modificada por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social para el año 2003. La televisión por ondas hertzianas de ámbito local, como medio audiovisual de comunicación, es un servicio público. Este servicio público puede ser gestionado, bien por el propio municipio (a quien se le atribuye la opción preferente para su gestión), bien por particulares (sean personas físicas o jurídicas). En ambos casos se ha de disponer de la correspondiente concesión administrativa para la gestión del servicio, que se otorga por cada comunidad autónoma. La reforma de 2002 parte de la idea de que todas las emisoras locales de televisión por ondas deben emitir digitalizadamente, tras un proceso transitorio de adaptación.

La legislación vigente no cuantifica, a diferencia de lo que sucedía en la Ley 41/1995, el número de concesionarios. Ello va a depender directamente del Plan técnico nacional de la televisión digital local, que corresponde aprobar al Gobierno estatal. Dicho Plan reservará canales múltiples, con capacidad para la difusión de, al menos, cuatro programas de televisión digital, para atender las necesidades de cada una de las capitales de provincia y autonómicas, y de cada uno de los municipios con una población de derecho superior a cien mil habitantes si la capacidad del espectro lo permite. Si se tratase de municipios de menor población, cuando la comunidad autónoma correspondiente hubiera solicitado coberturas para los mismos, siempre que existan frecuencias disponibles, el Plan técnico nacional de la televisión digital local podrá reservar canales múltiples (aunque en este caso la Ley no determina el número de programas) para atender conjuntamente las necesidades de varios municipios colindantes cuya po-

blación de derecho total sea superior a 25.000 habitantes o cuya cobertura incluya a todos los municipios en un radio de, al menos, 25 kilómetros. Por esta razón el ámbito territorial de cobertura de cada canal múltiple reservado para la cobertura local será el establecido en cada caso en el Plan técnico nacional de la televisión digital local.

Se prohíbe a las televisiones locales por ondas formar parte de una cadena de televisión y emitir en cadena. Emitirían en cadena aquellas televisiones locales por ondas que emitieran la misma programación durante más del 25% del tiempo total de emisión semanal, aunque sea en horario diferente. Previa conformidad de los plenos de los municipios afectados, las comunidades autónomas podrían autorizar las emisiones en cadena en atención a características de proximidad territorial y de identidades sociales y culturales de dichos municipios.

Las emisiones de televisión local por ondas han de respetar todos los principios del artículo 4 del Estatuto de la radio y la televisión, y por lo tanto el pluralismo lingüístico, añadiéndose a los mismos «la promoción de los intereses locales, impulsando para ello la participación de grupos sociales de tal carácter, con objeto de fomentar, promover y defender la cultura y la convivencia locales».⁷⁰

La disposición transitoria única LTLO establecía que las emisoras de televisión local que estuvieren emitiendo con anterioridad al 1 de enero de 1995 deberán obtener la concesión administrativa para continuar con su actividad. En caso de no obtenerse dicha concesión, tales emisoras deberán dejar de emitir en un plazo de ocho meses a contar desde la resolución del concurso. La Ley 53/2002 mantiene que las emisoras de televisión local que vinieran emitiendo analógicamente con anterioridad al 1 de enero de 1995 pueden seguir realizando sus emisiones (y analógicamente) al amparo de dicha normativa transitoria. Lo único que se añade es una nueva disposición transitoria segunda que establece un calendario de adaptación al nuevo régimen jurídico. Su funcionamiento en las condiciones actuales⁷¹ puede extenderse hasta finales de enero de 2005 si los plazos legales se cumplen en los máximos establecidos.

La actual regulación de las televisiones locales por ondas otorga un campo de juego importante a las comunidades autónomas a la hora de imponer normas lingüísticas sobre las emisiones. Ha de pensarse que, por regla general, se tratará de emisiones cuyo ámbito territorial será local, a

70. Art. 6.g LTLO.

71. Con independencia de que luego obtengan o no concesión y se adapten a lo establecido en la Ley.

lo sumo comarcal, sin que⁷² se supere el ámbito territorial de la comunidad autónoma. Además, es esta última la que va a otorgarles el título habilitante, por lo que a sus competencias en materia de normalización lingüística podrían añadirse aquellas derivadas del carácter de Administración titular del servicio. Corresponderá a cada comunidad autónoma, en la normativa general que dicte en la materia o en el momento de establecer los pliegos de condiciones para presentarse a los concursos oportunos para obtener la concesión, determinar el alcance del uso del euskera en este tipo de emisoras.⁷³ En Cataluña, por ejemplo, se ha establecido el deber de utilizar como mínimo en catalán el 50% de emisión de programas de producción propia de cualquier tipo y de los demás teleservicios.⁷⁴ No resulta descabellado pensar, por ejemplo, que si en Bilbao, Gasteiz o Donostia la Ley prevé la futura existencia de cuatro emisoras de televisión local, alguna de ellas haya de ser íntegramente en euskera o que se puedan establecer porcentajes de emisión en euskera a todas las concesiones previstas, o a las restantes, porcentajes que, por supuesto, podrán variar por capitales. Se trataría de establecer normativamente una especie de mapa de la televisión local que, en función de las características lingüísticas de la zona en la que se van a desplegar las emisiones, establezca bien el número de emisoras en euskera, bien los porcentajes de emisión mínimos en esa lengua, bien combine ambos aspectos. Además, en este caso, dado que el título habilitante lo otorga la comunidad autónoma, a ésta corresponderán también la inspección y el control de la normativa existente sobre contenidos. En especial, el ejercicio de la potestad sancionadora por el posible incumplimiento de las cuotas lingüísticas establecidas, tanto por concesionarios particulares como por municipales.⁷⁵ Es pensable, incluso, que la comunidad autónoma pudiera imponer ciertas obligaciones lingüísticas a las emisoras de televisión local por ondas que emiten transitoriamente de manera analógica al amparo de la disposición transitoria de la LTLO. Con la posibilidad, por consiguiente, de ejercitar la potestad sancionadora si se cumplen las exigencias de legalidad, tipicidad, etc., genéricas

72. Salvo en el escaso margen temporal que permite la Ley para una emisión en cadena.

73. Si es simplemente un mérito o un requisito preceptivo de las emisiones que genera obligaciones al concesionario.

74. MILIAN I MASSANA, Antoni, «Comentarios en torno de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística», *Revista de Administración Pública*, 2002, 157, p. 358.

75. Aunque en este caso se reabre la cuestión de quién asume en el fondo esa responsabilidad pecuniaria.

en la materia.⁷⁶ Aunque no parece que legislar coactivamente en esta materia en relación con unas realidades que, o se adaptan a la normativa existente, o desaparecen en un plazo máximo de dos años, sea lo más conveniente. Claro está, siempre que la situación tenga ese carácter transitorio y no se prolongue de manera indefinida.

6. *La televisión por cable y la lengua*

A la hora de analizar jurídicamente la ordenación de la televisión la modalidad más compleja es la televisión por cable. Ello se debe a tres factores: a la evolución desenfrenada del sector y de su regulación (el año 1995 la Ley establecía que las telecomunicaciones por cable eran servicio público; mientras que el año 1998 la Ley despublificaba y liberalizaba esta materia); al hecho de que el Tribunal Constitucional haya señalado que la creación de medios de comunicación por cable es manifestación del derecho a la libertad de información previsto en el artículo 20.1.d CE y, por último, a la evidente relación entre la prestación del servicio de televisión por cable y la regulación del aspecto técnico de las telecomunicaciones.⁷⁷

Sucintamente puede señalarse que la prestación de los servicios de telecomunicaciones por cable está en la actualidad liberalizada, aunque se requiere la obtención de un título habilitante (sin limitación del número de titulares) a otorgar por la Administración del Estado.⁷⁸ ¿Qué sucede con las televisiones por cable? Aunque la Ley 11/1998, de 24 de abril, general de telecomunicaciones, deja subsistente la regulación que afecta a la televisión por cable de la Ley de 1995, de los datos anteriormente señalados es lógico pensar que este servicio se halla también liberalizado, que ha dejado de ser servicio público.⁷⁹ Las emisoras de televisión por cable podrán ser

76. Algo que, a fecha de hoy, al menos en la Comunidad Autónoma del País Vasco, resulta discutible en materia de televisión.

77. Que incluye el establecimiento de una red de cable, su gestión, las relaciones con proveedores de servicios y usuarios, las interconexiones con otras redes de telecomunicaciones, etc.

78. Aunque la Ley general de telecomunicaciones de 1998 reconoce transitoriamente los títulos otorgados con anterioridad a la misma, que deberán ser transformados, y reconoce también la posibilidad de operar en el sector a Telefónica.

79. QUADRA-SALCEDO, Tomas de la, «El sistema de transición de los derechos especiales o exclusivos a un escenario de competencia y la filosofía de la liberalización», REDETI, 1998, p. 236; ESCOBAR, *op. cit.*, p. 139.

creadas por los propios operadores de cable o por los llamados programadores independientes, quienes suministran ese servicio a los operadores para que los difundan a través de la red. La creación de ese tipo de emisoras (por unos o por otros) no está sujeta a intervención administrativa previa (concesión, licencia o similar), ni tiene límite legal alguno respecto al número de ofertas posibles.

¿Y cómo juega aquí el tema del pluralismo lingüístico? Pues de una manera, en principio, sumamente escasa, salvo que la comunidad autónoma dictara normas específicas en la materia. Quienes gestionan los servicios por cable tienen la obligación de suministrar a todos sus abonados los servicios de difusión de televisión por ondas regulados en el Estatuto de la radio y la televisión y en la Ley de la televisión privada (esto es, las emisiones de TVE 1, TVE 2 y de las tres cadenas privadas). Además, han de distribuir a todos los abonados los servicios de difusión de televisión gestionados por las comunidades autónomas a las que pertenezca la demarcación territorial, esto es, el ámbito territorial de implantación de la correspondiente red por cable. Esto significa que si mientras Euskaltel, por ejemplo, habría de distribuir las señales de ETB 1 y ETB 2, Telefónica, al prestar el servicio en todo el Estado, debería distribuir a través del cable los servicios de televisión existentes en todas las comunidades autónomas. Evidentemente, esto, de llevarse a cabo, sería un notable avance desde el punto de vista del respeto al pluralismo lingüístico porque permitiría, al menos a través del cable, recibir informaciones a través de cualquiera de las lenguas cooficiales, además del castellano. Por último, el operador ha de distribuir a todos los abonados, pero en este caso de cada municipio, los servicios de difusión de televisión local correspondientes al mismo, si sus titulares lo solicitan, lo que puede aumentar la oferta lingüística a través del cable y, también, en su globalidad.

El modelo adoptado por Cataluña ha ido más lejos de estas escasas previsiones. Dado que algunas demarcaciones territoriales para la prestación de los servicios por cable no superan territorialmente los límites de la comunidad autónoma, se ha considerado procedente una regulación autonómica de los contenidos ofrecidos a través de esas redes, regulación que puede afectar también al régimen de la lengua. La Ley 8/1996, de 5 de julio, de regulación de la programación audiovisual distribuida por cable, estableció (art. 7.1) que las entidades que prestasen este servicio habrían de dedicar el 50% del tiempo de reserva destinado a la difusión de obras europeas a la emisión de obras de expresión originaria en cualquiera de las lenguas oficiales de Cataluña, habiéndose de «garantizar que, como mínimo, el cincuenta por ciento de estas obras fuesen en lengua catalana». Las emisiones

de películas, series televisivas o documentales doblados a una lengua diferente del original se habrían de ofrecer simultáneamente, como mínimo, doblados a la lengua catalana (art. 7.2). Además, los operadores y programadores independientes tendrían que utilizar, como mínimo, el catalán en los sistemas de comunicación, tanto audiovisuales como escritos, que estableciesen con sus abonados (art. 7.4). Todo ello iba acompañado del oportuno régimen sancionador. La Ley 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística, refuerza estas cuotas (en el cable y en general), pues establece que, sin perjuicio de la aplicación de la Ley 8/1996, esas entidades han de garantizar que, como mínimo, el 50% del tiempo de emisión de programas de producción propia de cualquier tipo y de los demás teleservicios que ofreciesen fueran en lengua catalana (art. 26.1).

7. *La televisión por satélite*

La primera norma fundamental de este sector informativo fue la Ley 35/1992, de 22 de diciembre, que regulaba la televisión por satélite. La televisión por satélite se definía en esta Ley como servicio público. Este régimen jurídico sufrirá un vuelco espectacular tras la aprobación de la Ley 37/1995, de 12 de diciembre, de telecomunicaciones por satélite (LTSat). Por un lado, los servicios de telecomunicaciones para cuya prestación se utilizasen de forma principal redes de satélites de comunicaciones no tendrían, a partir de esa Ley, la consideración de servicio público, lo que implicaba abrir una importante cuña en la tradicional declaración de la televisión como servicio público. Como consecuencia de lo anterior se procedía a la liberalización de la prestación de este tipo de servicios vía satélite. Para llevarlos a cabo sería necesaria solamente una autorización administrativa del Ministerio. La disposición adicional 6ª de la Ley de telecomunicaciones por satélite permitía emitir libremente a través del satélite (con el único requisito de la autorización administrativa ministerial) a todas las televisiones públicas (estatal y autonómicas) y privadas, reguladas en el Estatuto de la radio y la televisión, la Ley 46/1983 y la Ley de la televisión privada.

Eran muy pocas las reglas que la Ley de telecomunicaciones por satélite establecía en materia de programación televisiva vía satélite. Fueran las emisiones vía satélite codificadas o no, habrán de respetar (como todas las demás televisiones) los generales principios del artículo 4 del Estatuto de la radio y la televisión. También se mencionaba en la Ley la sujeción de la programación a lo dispuesto en la Ley 25/1994, de incorporación de la Directiva 89/552/CEE de televisión sin fronteras.

La Ley general de telecomunicaciones establece como principio general que las telecomunicaciones son servicios de interés general que se prestan en régimen de competencia. Pero en lo que respecta a la televisión vía satélite, la disposición derogatoria única de la Ley general de telecomunicaciones establece que queda derogada la Ley de telecomunicaciones por satélite «salvo lo dispuesto para el régimen del servicio de televisión». En especial, continúa diciendo, «mantendrán su vigencia el artículo 1.1, en la parte que afecta a tales servicios, y las disposiciones adicionales 3ª, 5ª, 6ª y 7ª».

En principio no hay dudas de que están en vigor, entre otros, los siguientes aspectos: *a*) La no consideración de servicio público de cualquier modalidad de televisión vía satélite, analógica o digital, codificada o no; *b*) la reforma que la Ley de telecomunicaciones por satélite había efectuado de la Ley 46/1983 del tercer canal, en materia de concurrencia de programaciones entre tales cadenas y Radio Televisión Española, algo que tiene muy poco que ver con el satélite; *c*) la reforma que la Ley de telecomunicaciones por satélite había efectuado de la Ley de la televisión privada de 1988 en materia de objeto social de tales cadenas, algo que tampoco tiene demasiado que ver con el satélite; *d*) la interpretación de la limitación territorial de las emisiones de las televisiones autonómicas a las que realizarán a través de las ondas hertzianas y, lo que resulta más relevante, la posibilidad de aquéllas de emitir vía satélite, aplicándoseles la normativa de manera igual que a cualquier otro sujeto interesado, y *e*) el sometimiento de cualquier emisión de televisión vía satélite, codificada o no, a los principios de programación del artículo 4 del Estatuto de la radio y la televisión.

Merece una consideración esta última referencia. ¿Qué sentido tiene proclamar el respeto al pluralismo lingüístico en unas emisiones como son las realizadas vía satélite, uno de cuyos mayores objetivos es la recepción de esas programaciones más allá de las fronteras estatales y nacionales? En este punto sería mejor flexibilizar un tanto la aplicación de este principio. Y ello aunque esas emisiones puedan ser recibidas dentro del Estado y en la propia comunidad autónoma de referencia.⁸⁰ De todas maneras, ya ha sido señalado que el Estatuto de la radio y la televisión, desde su reforma de 2001, incluye, respecto a la emisiones internacionales de Radio Televisión Española, el coadyuvar a la proyección hacia el exterior de las lenguas, culturas y realidades del Estado español. Pero no parece oportuno proyectar sobre estas emisiones el derecho a recibir información con un determinado con-

80. A veces como parte del paquete de la programación de una televisión vía satélite digital de acceso condicional.

tenido lingüístico, como en otros ámbitos sí ha fijado el Tribunal Supremo. En cuanto a las emisiones vía satélite de Euskal Telebista ha de decirse que el principio de equilibrio en la oferta global de emisiones, fijado en su ley reguladora, sería de aplicación. Si bien en la práctica esto se cumple de manera diversa a como se hace en las emisiones por ondas hertzianas: la programación de ETBSat combina internamente programas en euskera y en castellano, sin optar por el criterio de dos canales lingüísticamente diferenciados.

8. *La televisión digital terrestre*

La disposición adicional 44ª de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, establece que los servicios de televisión digital terrenal podrán ser explotados a través de redes (de frecuencia única o de multifrecuencia) de ámbito nacional, autonómico o, en su caso, local. El desarrollo normativo de esta previsión legal se ha traducido en varias acciones concretas en el Plan técnico nacional de este tipo de televisión (que sigue considerándose servicio público), aprobado por RD 2169/1998, de 9 de octubre. En primer lugar, se reserva un número de programas suficiente, dentro de un canal múltiple digital, para que las emisoras que hasta ese momento estaban emitiendo por ondas hertzianas de manera analógica (TVE, las autonómicas y las reguladas por la LTVP) pasen a emitir simultáneamente de manera digital.⁸¹ Esta medida no supone a esas emisoras de televisión ningún cambio en cuanto a los contenidos de las emisiones, sólo afecta a sus aspectos técnicos. Pero, en segundo lugar, la ley permite al Gobierno estatal convocar los oportunos concursos para la adjudicación de concesiones administrativas para la gestión indirecta por particulares de este tipo de televisión con cobertura estatal. Dos concursos han sido ya convocados y otorgados.⁸² En el pliego de bases de los concursos se establece tanto la sujeción de todos estos concesionarios a lo dispuesto en el artículo 4 del Estatuto de la radio y la televisión como a lo que establece la Ley de la televisión privada respecto de las emisiones territorializadas, por lo que lo afirmado en relación con el pluralismo lingüístico y las televisiones privadas por ondas de ámbito estatal es aquí plenamente aplicable.

81. Hasta 2012, año en el que se producirá el llamado *apagón analógico*.

82. En primer lugar a Quiero TV para la emisión de catorce programas y el segundo, el año 2002, a dos empresas —Veo TV y TV Net— para la emisión de un programa cada una, cuyas emisiones aún no han comenzado.

El marco legal de la televisión digital terrestre permite también la existencia de concesiones para la realización del servicio en un ámbito territorial autonómico para dos programas nuevos⁸³ o local, si bien se ha de entender que este último ámbito se refiere a lo establecido para las televisiones locales por ondas tras la reforma de diciembre de 2002 (que ya hemos examinado). Significa ello que, por ejemplo, la Comunidad Autónoma del País Vasco podría, en ambos casos, en la convocatoria de los oportunos concursos, establecer cuotas lingüísticas, bien como requisito para las emisiones, bien en un determinado porcentaje de las emisiones sin perjuicio de una valoración positiva de las ofertas que superen esas cuotas mínimas, en la línea de lo establecido para las televisiones locales por ondas.

VI. LA RADIO Y EL PLURALISMO LINGÜÍSTICO

La Ley 31/1987, de ordenación de las telecomunicaciones (LOT), es la norma que acomete, en su artículo 26, la regulación global de la radio. Los servicios de radio en onda corta y en onda larga sólo pueden ser explotados directamente por el Estado o sus entes públicos. No se permite, por tanto, las emisiones de radio en este tipo de ondas ni a las comunidades autónomas, ni a particulares. Los servicios de radio en onda media podrán ser explotados concurrente y simultáneamente, bien por gestión directa del Estado o de sus entes públicos (RTVE), bien por gestión indirecta mediante concesión administrativa que el propio Gobierno del Estado otorgue a personas físicas o jurídicas. Aunque, en principio, parece que no se admitía la gestión en onda media por emisoras propias de titularidad autonómica, el Tribunal Constitucional ha señalado que «nada impide que las comunidades autónomas, o entes públicos creados por éstas, o sociedades en cuyo capital participen, puedan ser concesionarias de este servicio en las mismas condiciones que las emisoras privadas y en la medida en que la planificación técnica y el número de frecuencias y emisoras lo hagan posible».⁸⁴ En todo caso el otorgamiento de la concesión de radio en onda media al ente público correspondiente de las comunidades autónomas se hace por el Gobierno estatal.⁸⁵

Los servicios de radiodifusión sonora en frecuencia modulada podrán

83. Sólo las comunidades autónomas de Madrid y La Rioja han impulsado su creación, pero nada se puede decir en tal caso respecto del pluralismo lingüístico.

84. STC 168/1993, de 27 de mayo.

85. Estableciéndose así algo similar a lo que sucede en el caso de los terceros canales autonómicos de televisión.

ser explotados por cualesquiera de las siguientes modalidades: bien directamente por el Estado y las comunidades autónomas o sus entes públicos (RTVE, EITB, etc.), bien indirectamente mediante concesión administrativa que se otorgue a los ayuntamientos o a personas físicas o jurídicas. Las concesiones administrativas, en este caso, se otorgarán por el Gobierno de las comunidades autónomas.⁸⁶

El análisis del pluralismo lingüístico en la actividad radiodifusora ha de ser discriminado en función, sobre todo, de los sujetos titulares de las emisoras. Pero ha de señalarse, no obstante, el influjo potencial que en este sector puede tener, como modelo a seguir en el futuro, la normativa lingüística adoptada por Cataluña, algunos de cuyos aspectos en relación con la televisión ya han sido comentados. La Ley 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística, después de afirmar que en los medios de radiodifusión y de televisión gestionados por la Generalidad y por las corporaciones locales de Cataluña la lengua normalmente empleada ha de ser la catalana (art. 25.1), establece un perfilado sistema de cuotas para la radio. Las emisoras de radiodifusión cuya concesión se otorgase por la Generalidad han de garantizar que, como mínimo, el 50% del tiempo de emisión sea en lengua catalana, aunque el Gobierno, teniendo en cuenta las características de la audiencia, puede modificar por reglamento este porcentaje (art. 26.3). Además, el Gobierno ha de incluir el uso de la lengua catalana en porcentajes superiores a los mínimos establecidos como uno de los criterios de adjudicación de las concesiones a las emisoras (art. 26.4). Y las emisoras de radio (y de televisión) han de garantizar que en la programación de música cantada haya una presencia adecuada de canciones producida por artistas catalanes y que, como mínimo, el 25% fueran canciones interpretadas en lengua catalana o en aranés (art. 26.5).

1. *Las radios públicas*

Tanto Radio Televisión Española (a través de RNE) como EITB (a través de sus sociedades instrumentales Eusko Irratia y Gasteiz Irratia) pueden legalmente realizar emisiones de radio en onda media y en frecuencia modulada, en los términos señalados con anterioridad en la LOT. En ambos casos sus programaciones han de respetar el principio del pluralismo lingüístico, puesto que ambas entidades tienen asumido normativamente este principio como uno de los fundamentos de su actividad.

86. Por todas, puesto que hoy en día todas tienen competencia en la materia.

En el caso de las emisiones de radio efectuadas por las sociedades instrumentales del ente EITB, ha de valorarse, a efectos de la utilización del euskera, la oferta global de emisiones en la Comunidad Autónoma del País Vasco,⁸⁷ esto es, no sólo la que ofrecen los servicios de la propia EITB sino el panorama radiofónico en su conjunto. Ello resulta extremadamente difícil, pues habría que seleccionar previamente los términos comparativos necesarios para valorar a qué se refiere dicha oferta en el campo de la radio: ¿a cada modalidad técnica o a todas ellas? ¿A programas específicos para la Comunidad Autónoma del País Vasco o para un ámbito territorial inferior, o en general respecto a todo lo que puede ser recibido en la Comunidad Autónoma del País Vasco? Puede, no obstante, constatarse la realización, por parte de las sociedades de radio del ente EITB, de emisiones generalistas específicas en euskera tanto en onda media como en frecuencia modulada, de la misma manera que, en esta última modalidad técnica, se puede comprobar la existencia de una radiofórmula musical en ese mismo idioma. Valorar si con ello la oferta en euskera que proveen los diversos servicios radiofónicos adscritos al ente EITB satisface las exigencias tanto de la Ley 5/1982 como de la Ley de normalización del uso del euskera, aunque en términos globales merezca una respuesta satisfactoria, resulta más difícil que en el caso de la televisión. Por lo anteriormente señalado y porque, además, ello exigiría una consideración global y técnica sobre la cobertura de esas emisiones en cada zona territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, valorando también la influencia de las posibles desconexiones locales a efectos lingüísticos.

En el caso de Radio Nacional de España el problema es diferente. Radio Nacional de España (entidad a la que afecta el art. 4 del Estatuto de la radio y la televisión en el desarrollo de su actividad) emite, en principio, diversas programaciones radiofónicas para todo el Estado, tanto en onda media como en frecuencia modulada, sin que exista una programación específica para la Comunidad Autónoma del País Vasco, fuera de las limitadas desconexiones territoriales que realiza (y no en todos sus programas). Es cierto que, en algunas de estas desconexiones para la Comunidad Autónoma del País Vasco, en onda media, se emite al final de los informativos diarios (de los días laborables) un pequeño resumen de noticias en euskera que no alcanza la media diaria de quince minutos. Lo cual significa que un posible oyente en la Comunidad Autónoma del País Vasco de la emisión de Radio Nacional de España a través de la onda media recibe un 0,6 % de la emisión en euskera, un 15% si el porcentaje se refiere sólo a la emisión del

87. Art. 3.b de la Ley 5/1982.

programa en desconexión para la Comunidad Autónoma del País Vasco. Este dato podría servir para hacer frente a posibles reclamaciones jurídicas que, basándose en la Ley de normalización del uso del euskera y en lo afirmado por el Tribunal Supremo, se dirijan a considerar el incumplimiento del derecho a recibir información en euskera por la radio a través de Radio Nacional de España. Aunque también ha de decirse que los datos serían sustancialmente inferiores (en términos porcentuales) si se valorasen todas las emisiones radiofónicas de Radio Nacional de España que se recibieran en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Los problemas jurídicos (que ya hemos analizado en el caso de las televisiones) de la dificultad de impugnar judicialmente las decisiones de programación se reproducirían en este ámbito. Y aunque consideremos, como se ha dicho, el derecho a recibir información radiofónica en euskera como un derecho de carácter prescricional y aplicable a cada entidad de gestión en los términos fijados por el Tribunal Supremo, la viabilidad de la reclamación se estima dudosa porque lo que se da, en este caso, no es una falta de respeto total al pluralismo lingüístico, sino una discusión sobre el grado de intensidad que al mismo ha de darse en la programación.⁸⁸ Como hemos afirmado en el caso de la televisión, partiendo del dato de que la normativa sobre normalización lingüística tiene una proyección eminentemente territorial (art. 1 LNUE), podríamos llegar a la conclusión de que normativamente se podrían, incluso, fijar por la Comunidad Autónoma del País Vasco unas cuotas mínimas de emisión en euskera para las emisiones descentralizadas de Radio Nacional de España destinadas a la Comunidad Autónoma del País Vasco, lo que sin lugar a dudas favorecería el control efectivo del cumplimiento del principio del pluralismo lingüístico.

Una referencia especial merecen las emisoras de radio de titularidad municipal. La Ley 11/1991, de 8 de abril, establece las normas básicas de la organización y control de la prestación del servicio público de radio en frecuencia modulada, por medio de emisoras de titularidad municipal. Estas radios locales en frecuencia modulada son concesiones administrativas otorgadas por el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco y se someten a los principios señalados en el artículo 4 del Estatuto de la radio y la televisión. Las emisoras municipales podrán emitir simultáneamente un programa de elaboración propia o producido por otras emisoras de titularidad pública, pero en ningún caso pueden formar parte de cadenas de radiodifusión. Será el pliego de bases del concurso para el otorgamiento el

88. Que ha de resultar proporcional a la relación entre los hablantes de esas lenguas, señala el Tribunal Supremo.

que, a falta de una ley específica como la catalana, podrá fijar las exigencias lingüísticas que se establecen para este tipo de emisoras. El incumplimiento de lo previsto en esas bases respecto a la utilización del euskera podría servir, no sólo para la posible apertura de un expediente sancionador sino ser considerado como un incumplimiento de las condiciones básicas de la concesión otorgada que permitiría (tras el oportuno expediente administrativo) la declaración de la extinción del título concesional.

2. *Las radios privadas*

La LOT ha previsto la existencia de radios privadas en onda media y en frecuencia modulada. En ambos casos se trata de la gestión indirecta de un servicio público mediante la oportuna concesión administrativa. Con la única diferencia de que, mientras que las primeras son concesiones otorgadas por el Gobierno estatal (al tratarse de emisiones para todo el Estado, aunque caben voluntarias desconexiones territoriales), las segundas, al emitir en un ámbito territorial inferior al de la comunidad autónoma, van a ser objeto de desarrollo normativo y otorgamiento por parte de cada comunidad autónoma. El análisis de ambos supuestos en razón de la protección del pluralismo lingüístico es muy diferente. Particularmente porque en ninguno de los dos casos citados la normativa reguladora de las emisoras somete su actividad de programación a los dictados del artículo 4 del Estatuto de la radio y la televisión.

La situación de las emisoras privadas en onda media resulta bastante libre de todo condicionamiento lingüístico. Al no ser de aplicación el artículo 4 del Estatuto de la radio y la televisión y ser su ámbito habitual de cobertura estatal, resultando voluntaria cualquier decisión sobre posibles desconexiones territoriales, todo ello significa que, en la práctica, disponen de una casi total libertad a la hora de definir su programación en términos de lengua a utilizar. La única vía posible de intervención podría ser, en su caso, la posible existencia de una legislación autonómica que estableciera cuotas lingüísticas para las desconexiones territoriales de estas emisiones. Y su posible dictado sería mucho más discutible aún que en el caso de las emisiones territorializadas de Radio Nacional de España, dada la ausencia, en la normativa básica de ese tipo de emisoras, de una obligación de promover el pluralismo lingüístico.

En el caso de las emisoras privadas de frecuencia modulada han de ser las comunidades autónomas con varias lenguas cooficiales las que se preocupen de establecer el régimen lingüístico de su programación. Esto se

puede hacer de una manera general en la ley (al modo que se ha hecho en Cataluña) o bien, incorporando exigencias lingüísticas dentro de los criterios de adjudicación autonómica de la concesión. Esas exigencias pueden constituir criterios esenciales para la gestión del servicio y articularse de una manera diversa: en determinadas zonas las concesiones pueden ser exclusivamente para emisoras en euskera y en otras puede fijar un porcentaje mínimo de programación en esa lengua. Todo ello debe ir acompañado de un control efectivo del sector radiofónico, incluyendo, en su caso, el posible ejercicio de la potestad sancionadora o la declaración de la extinción de la concesión por incumplimiento de las condiciones.

En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco no existe, en materia de emisoras privadas en frecuencia modulada, una norma genérica que establezca un sistema de cuotas en favor del euskera. Es cierto que el Decreto 240/1986, de 11 de noviembre, en el que se legislaba el procedimiento de concesión de este tipo de emisoras, establecía que las solicitudes habrían de reunir, entre otros requisitos, la presentación de una memoria sobre las actividades que desarrollará la emisora, la cual deberá comprender, en particular, la determinación estimativa de las horas de programación en euskera y castellano (art. 9.f). Pero lo es también que la Administración autonómica ha sido bastante permisiva y flexible en la aplicación de toda esta normativa. Y no sólo en este aspecto, sino en cuestiones relativas a la titularidad, emisión en cadena, transferencias y ventas de participaciones e incluso de las propias concesiones, etc. En muchas ocasiones se ha discutido acerca de la escasa virtualidad de este Decreto en el marco de la política de normalización lingüística en general, pero debe recordarse que el mismo disponía de potencialidades no usadas por la Administración a estos efectos. Dentro de las obligaciones del concesionario se citaba la sujeción a los horarios, condiciones y compromisos asumidos por el solicitante en su memoria (art. 13.b) y el incumplimiento de cualquiera de las condiciones exigidas en el Decreto podía determinar la rescisión de la concesión por el órgano competente (art. 15).

3. *La radio digital terrestre*

A todo lo anterior habría de añadirse lo dispuesto en la disposición adicional 44ª de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, respecto a los servicios de radio digital terrenal de ámbito nacional, autonómico o, en su caso, local. Lo dicho sobre la televisión digital terrenal y la posibilidad de las comunida-

des autónomas de intervenir en esta materia es plenamente trasladable a la radio. Salvo una excepción: la propia Ley fija en este caso (y no en la televisión) que las desconexiones territoriales de los servicios de radiodifusión digital terrenal de ámbito nacional, en el caso de autorizarse, deberán abarcar necesariamente un territorio comprendido en más de una comunidad autónoma. Ello va a eliminar toda posibilidad normativa de las comunidades autónomas de fijar, en su caso, cuotas lingüísticas para esas emisiones en desconexión.

VII. PRENSA ESCRITA Y PLURALISMO LINGÜÍSTICO

El sector de la prensa escrita es un sector que, en el momento presente, cuenta con un muy limitado grado de intervencionismo administrativo. Desaparecidos los controles sobre el ejercicio de la actividad previstos en la Ley de prensa de 18 de marzo de 1966 (claramente contrarios a la CE) y extinguido el sistema de ayudas públicas a la prensa (fundamentalmente, al consumo de papel), el único papel a jugar por la Administración pública en este sector es el control formal de las publicaciones (a través de figuras como el depósito legal o el ISSN) y las variadas medidas de fomento que pueden existir (para publicaciones juveniles, científicas, etc.).⁸⁹

Dentro de estas últimas hay que hacer una consideración especial de las ayudas o subvenciones que el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco otorga para la consolidación y el afianzamiento del uso del euskera en los medios de comunicación o para facilitar la viabilidad de los proyectos de los medios de comunicación en euskera⁹⁰ o para publicaciones periódicas privadas no diarias en euskera.⁹¹ Por ejemplo, en la primera de las órdenes mencionadas se subvencionan: la prensa diaria y publicaciones periódicas que publiquen en serie continua e ininterrumpidamente con el mismo nombre y que los ejemplares de la serie lleven una numeración consecutiva o en el caso de las revistas que estén fechadas; las empresas radiofónicas que emitan durante todo el año programas televisivos en euskera con una duración mínima de veinticinco horas semanales, y las empresas de televisión locales que emitan durante todo el año programas televisivos en euskera con una duración mínima de diez horas semanales. Hay, además, un gran número de publicaciones excluidas de estas ayudas: las de en-

89. LAZCANO BROTONS, *op. cit.*, p. 850 y s.

90. Por ejemplo, la Orden de 26 de junio de 2002.

91. Así, la Orden de 2 de septiembre de 1996.

tidades mercantiles públicas; escolares; guías de espectáculos; las de partidos, sindicatos, colegios profesionales, etc.

No puede finalizarse esta referencia a la prensa escrita sin hacer, al menos, una breve alusión al desafortunado cierre de *Egunkaria*. La suspensión cautelar de actividades del periódico, adoptada en sede judicial en aplicación del artículo 129 del Código Penal, además de las notables dudas jurídico-penales y constitucionales que plantea,⁹² no deja de ser, en cierta medida, una desproporcionada limitación del derecho a recibir información en euskera a través de la prensa escrita. El hecho de ser el único diario en euskera debería haber obligado al juez a valorar, de manera más intensa, la proporcionalidad de la medida adoptada. Eran posibles alternativas judiciales⁹³ más respetuosas tanto con los derechos lingüísticos como con las libertades de expresión y de información, pues, en este caso, sin duda alguna, ambas se han puesto en cuestión de una manera sumamente arriesgada.

BIBLIOGRAFÍA

- BARCELÓ, Mercè, «El respeto al pluralismo lingüístico en los medios de comunicación social», en FREIXES, Teresa (coord.), *Anuario 1990. Libertad de Expresión*, PPU, Barcelona, 1991.
- BASTIDA, FRANCISCO J., «Pluralismo y medios de comunicación audiovisuales» en TORNOS, Joaquín (coord.), *Democracia y...*, *op. cit.*, p. 65-85.
- «Las televisiones regionales en España», *Autonomies. Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 7, 1987, p. 55-73.
- BOIX, Andrés, «Libertad de expresión y pluralismo en la red», REDC, 2002, 65, p. 133-180.
- CARLASSARE, Lorenza, «Forma di Stato e diritti fondamentali», *Quaderni Costituzionali*, 1, 1995, p. 33-66.
- CARRILLO, Marc, «La normativa lingüística y los medios de comunicación», en AAVV, *Estudios jurídicos sobre la Ley de política lingüística*, Instituto de Estudios Autonómicos-Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 1999.

92. Por la falta previa de audiencia, por la extensión de la responsabilidad a todo el colectivo, por la debilidad de las pruebas que han trascendido a la opinión pública, por la falta de proporcionalidad de una medida judicial que *de facto* suspende el derecho a emitir y recibir libremente información, recogido en la CE, de una gran multitud de personas que nada tiene que ver con los hechos que se imputan, existiendo la posibilidad de alternativas menos gravosas.

93. La intervención judicial de la empresa, por ejemplo.

- «Los medios públicos de comunicación», en TORNOS, Joaquín (coord.), *Democracia y...*, op. cit., p.117-149.
- «Unión Europea, comunidades autónomas y televisión», en CREMADES, Javier (coord.), *Derecho de las telecomunicaciones*, La Ley-Actualidad / Ministerio de Fomento, Madrid, 1997.
- CEBRIAN, José Luis, «Estado democrático, seguridad y libertad de expresión», *Derechos y libertades*, 7, 1999, p. 89-96.
- CHINCHILLA, Carmen, *La radiotelevisión como servicio público esencial*, Tecnos, Madrid, 1988.
- DESANTES, José María, «El derecho a la información en las diversas lenguas españolas», en AAVV, *Jornadas de estudio sobre el título preliminar de la Constitución*, vol. II, Ministerio de Justicia, Madrid, 1988.
- ESCOBAR, Guillermo, *Estatuto de los periodistas. Régimen normativo de la profesión y organización de las empresas de comunicación*, Tecnos, Madrid, 2002.
- ESTEVE, José, *Régimen jurídico administrativo de la Televisión*, INAP, Madrid, 1984.
- FERNÁNDEZ, Germán, «Acceso a los medios de comunicación social privados y pluralismo informativo», en TORNOS, Joaquín (coord.), *Democracia y...*, op. cit., p. 151-170.
- FERNÁNDEZ, Germán, *El paisaje televisivo en España. Características e insuficiencias del ordenamiento de la televisión*, Aranzadi, Pamplona, 1997.
- FERNÁNDEZ-BEAUMONT, José, «Configuración del sector audiovisual en España», en TORNOS, Joaquín (coord.), *Democracia y...*, op. cit., p. 17-64.
- GAY, Celeste, «La gestión autonómica de la televisión», en CREMADES, Javier (coord.), *Derecho de las telecomunicaciones*, La Ley-Actualidad / Ministerio de Fomento, Madrid, 1997.
- GÓMEZ-REINO, Enrique, *Aproximación histórica al derecho de la imprenta y de la prensa en España (1480-1966)*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977.
- GONZÁLEZ, Francisco, *Televisión pública y televisión privada*, Cívitas, Madrid, 1982.
- HABERMAS, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública*, 4ª ed., GG, Barcelona, 1994.
- KARPEN, Ulrich, «Staatschutzzeinfreiheit und Zugang zu Informationen Die «Johannesburger Prinzipien» von «Artikel 19 – das Internationale Zentrum gegen Zensur»», DVBL, 15, 1999, p. 1030-1034.
- LADEUR, Karl-Heinz, «Die Gewährleistung von Programmvielfat unter Knappheitsbedingungen im Kabelnetz Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik administrativer Entscheidungsfreiräume», DöV, 23, 1997, p. 983-989.

- LAGUNA, José Carlos, *Régimen jurídico de la televisión privada*, Marcial Pons, Madrid, 1994.
- LASAGABASTER, Iñaki, *El euskera y los medios de comunicación en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, en Jornadas sobre el Régimen Jurídico del Euskera, IVAP, Oñati, 1990.
- «Las televisiones, el audiovisual en el Estado de cultura», *Autonomies*, 26, 2000, p. 21-42.
- LAZCANO, Iñigo, «Medios de comunicación social y competencias de la Comunidad Autónoma Vasca», en AAVV, *Estudios sobre el Estatuto de autonomía del País Vasco*, vol. II, IVAP, Oñati, 1990.
- MARTI, A., «Reflexiones sobre la incidencia del pluralismo televisivo en el derecho alemán», *RAP*, 151, 2000, p. 489-512.
- MICHNIK, Adam, «L'éthique du journaliste: liberté et vérité», *Pouvoirs*, 97, 2001, p. 109-127.
- MILIAN, Antoni, «Comentarios en torno de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística», *Revista de Administración Pública*, 157, 2002, p. 337-366.
- MODERNE, Frank, «Radio et Télévision en Espagne», en DEBBASCH, Charles (dir.), *Radio et Television en Europe*, CNRS, París, 1985.
- MUÑOZ, Santiago, *Servicio público y mercado. III. La televisión*, Cívitas, Madrid, 1998.
- *Derecho público de las comunidades autónomas*, vol. I, Cívitas, Madrid, 1982.
- QUADRA-SALCEDO, Tomás de la, «El sistema de transición de los derechos especiales o exclusivos a un escenario de competencia y la filosofía de la liberalización», *REDETI*, 1998, 2, p. 11-70.
- RALLO, Artemi, «La garantía del pluralismo informativo en Francia (El Conseil Supérieur de l'Audiovisuel)», *REDC*, 59, 2000, p. 93-138.
- *Pluralismo informativo y Constitución*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- SALVADOR, Pablo, «Debate», en AAVV, *El régimen jurídico de la televisión*, CEC, Madrid, 1995.
- SOUVIRON, José María, *Derecho público de los medios audiovisuales: radio-difusión y televisión*, Comares, Granada, 1999.
- STORCH DE GRACIA, José Gabriel, «Acerca del derecho de las personas sordas a una televisión accesible», *La Ley*, 4578, p. 1-7, 1998.
- TORNOS, Joaquín (coord.), *Democracia y medios de comunicación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- «Pluralismo y entidades de regulación», en TORNOS, Joaquín (coord.), *Democracia y...*, *op. cit.*, p. 213-230.

EUSKARA IN THE SOCIAL MEDIA:
AN APPROXIMATION

Iñaki LASAGABASTER
Iñigo LAZCANO

The right to freedom of expression and information, in addition to being a fundamental human right, is associated with the right of association or with principles and rights as important as democracy. As part of the right to freedom of expression and information, language also has a special meaning.

Freedom of expression is protected independently of the language used. The provision of public television and radio services cannot meet this demand. Providing this service in all existing languages is impossible. Nor is it necessary to offer this service under the same conditions in the official languages. A minority language requires greater attention, and consequently, public services have to guarantee equivalence in their use of those languages.

The respect for language pluralism is a constitutional requirement that, in principle, affects the behaviour of publicly owned social communication media. This requirement has later been extended by legislation to include other audiovisual information media, including some from the private sector. This is what has happened with state wide wave television, with local television stations, with satellite broadcast television, or with land-based digital television. This is not been the case with private radio stations. Private radio stations would not be legally bound by this language-oriented programming

L'EUSKERA ALS MITJANS
DE COMUNICACIÓ SOCIAL:
UNA APROXIMACIÓ

Iñaki LASAGABASTER
Iñigo LAZCANO

El dret a la llibertat d'expressió i informació, a més de ser un dret humà fonamental, s'associa amb principis i drets tan importants com el democràtic o el dret d'associació. La llengua també té un significat especial en aquest dret. D'acord amb la regulació existent del règim lingüístic, el significat de la llengua en relació amb els drets fonamentals és diferent.

La llibertat d'expressió està protegida amb independència de la llengua en què s'exerceixi. La prestació dels serveis públics de televisió i ràdio no pot complir aquesta exigència. La seva prestació en tots els idiomes existents és impossible. Tampoc és necessari prestar el servei en les mateixes condicions en les llengües oficials existents. El fet de ser una llengua minoritzada exigeix que se li presti més atenció, de manera que el servei públic garanteixi l'equiparació en l'ús d'aquestes llengües.

El respecte al pluralisme lingüístic és una exigència constitucional que, en principi, afecta l'actuació dels mitjans de comunicació social de titularitat pública. Aquesta exigència, posteriorment, s'ha estès legislativament a d'altres mitjans informatius audiovisuals, fins i tot de caràcter privat. És el cas de les televisions per ones d'àmbit estatal, de les locals, de les difoses via satèl·lit o de la digital terrestre. No s'ha esdevin-

principle, except in the case of licenses whose issuance might be the responsibility of a local autonomous government (basically, FM radio stations). In this case, the autonomous community may establish language criteria as a prerequisite for the issuance of the license or, at least, as a merit to be highly valued in the license-granting process.

The enforcement of this principle of respect for language pluralism in the media nonetheless raises important legal difficulties, both as regards the way or degree of intensity with which the principle shall be adhered to (On all broadcasts?, On every station? On each and every programming series? Only on broadcasts whose range does not extend beyond the limits of the autonomous community?) and with regard to the control procedures and the responsibility for non-compliance with the principle (Which programming decisions can be challenged? Does this principle constitute an immediately enforceable right, and if so, on behalf of whom? Are administrative sanction proceedings against the private and public media that fail to comply with this principle admissible?) All of these questions, as well as some additional issues having to do with cable broadcast media or the press, are addressed in this paper.

gut el mateix en el cas de les emissores privades de ràdio. Les ràdios privades no estan sotmeses jurídicament en aquest principi lingüístic de programació, tret del cas de concessions l'atribució de les quals correspongui a la comunitat autònoma (fonamentalment, les de freqüència modulada), supòsit en el qual la mateixa comunitat pot establir exigències lingüístiques com a requisit necessari per a l'atorgament de la concessió o, almenys, com a mèrit que es valora en la selecció.

De tota manera, l'aplicació d'aquest principi de respecte al pluralisme lingüístic en els diferents mitjans de comunicació no deixa de plantejar importants problemes jurídics, tant pel que fa a la manera o el grau d'intensitat amb què aquest principi ha de ser complert (en totes les emissions?, en cada cadena?, en cada programació diferenciada?, només en les emissions que no superin l'àmbit territorial de la comunitat autònoma?), com pel que fa als mecanismes procedimentals de control i responsabilitat per l'incompliment del principi (quines decisions de programació són impugnables?, aquest principi configura un dret aplicable de forma immediata i, si fos així, a favor de qui?, és aplicable la via administrativa sancionadora sobre els mitjans —també els públics— que incompleixin el principi?). Totes aquestes qüestions, i algunes d'afegides sobre els mitjans difosos per cable o la premsa escrita, són abordades en aquest article.