

GONZÁLEZ ENCINAR, J. Juan (Ed.): *La televisión pública en la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, 250 páginas.

MARÍA DE LAS OLAS RUIZ RUIZ

Las funciones e incluso la existencia misma de las televisiones públicas están siendo objeto de debate en todos los países de la Unión Europea. La ruptura de los monopolios y la aparición de las nuevas tecnologías obligan a estas televisiones a repensar la programación, sus estructuras y sus formas de financiación. La obra que queremos comentar, dirigida por el profesor González Encinar y en la que han intervenido otros siete reconocidos especialistas en la materia, procedentes de distintas Universidades europeas, ofrece una interesante muestra representativa de cuáles son las diferencias entre los distintos modelos de televisión pública en los países de la Unión Europea.

El Capítulo I, obra del profesor Malanczuk, está dedicado al estudio de la regulación comunitaria de la televisión. De acuerdo con la interpretación que hace el Tribunal de Justicia de los artículos 59 y 60 TCE, la televisión está considerada como un «servicio». Desde que se hiciera por primera vez esta afirmación en la Sentencia Sacchi (1974), la jurisprudencia comunitaria ha ido evolucionando hacia una postura marcadamente liberalizadora llegando a afirmar, a finales de los ochenta y principios de los noventa, que las restricciones impuestas por las autoridades nacionales, con la presunta intención de salvaguardar intereses culturales, suponían en realidad un obstáculo de tipo proteccionista a la libre circulación de programas televisivos en beneficio de los programas nacionales. Sin embargo, en sus dos últimas sentencias sobre esta materia –Verónica (1993) y TV 10 (1994)–, el Tribunal ha reconocido que existen intereses culturales legítimos que pueden ser tenidos en cuenta por las autoridades nacionales a la hora de establecer la regulación interna de la televisión, y que los operadores nacionales no pueden ampararse en las libertades de

prestación de servicios y de establecimiento para eludir la normativa de su país en esta materia.

Partiendo de la idea de que los programas televisivos tienen la consideración de servicios, era necesario establecer una regulación que hiciera realmente posible la libre circulación de éstos dentro del territorio comunitario. Para ello, debían imponerse unas condiciones mínimas comunes, de manera que todo programa que las cumpliera podría ser emitido en cualquier Estado miembro. Con este objetivo se promulgó la Directiva 89/552/CEE, «Televisión sin fronteras», que establece límites a la publicidad y al patrocinio, prohíbe la emisión a ciertas horas de programas que incluyan escenas violentas o de contenido sexual y obliga a los Estados miembros a emitir determinadas cuotas de programas europeos. Malanczuk se ocupa detalladamente de este último aspecto, poniendo de manifiesto las dificultades políticas para llegar a un acuerdo sobre esta materia y apuntando el problema que supone controlar el cumplimiento de estas normas, considerando además que su misma obligatoriedad es discutible (pág. 11). En todo caso, como señala Malanczuk, en este momento existe un proyecto de reforma de la Directiva. El derecho comunitario también afecta de otras formas al mercado televisivo. Por ejemplo, a través de las normas sobre competencia o con el desarrollo de una política de promoción del sector audiovisual europeo mediante el Programa *Medía*. Finalmente, Malanczuk analiza la regulación de la televisión en el marco del Consejo de Europa, cuyas disposiciones principales son el Convenio Europeo de Televisión Transfronteriza de 1989 y el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que reconoce la libertad de expresión y de información.

En el Capítulo II, el profesor Gibbons analiza el sistema de televisión pública en el Reino Unido. Gibbons comienza destacando la tradición de servicio público que siempre ha acompañado a la televisión pública —la BBC— y que ha sido clave para su desarrollo posterior. Una tradición que mantuvo también la televisión privada hasta que, con la Ley de Radiotelevisión de 1990, experimentara una considerable liberalización. También se subraya que la televisión pública nunca tuvo una regulación legal (los instrumentos por los que se rige actualmente son una Carta Real, por la que se crea, y la *Licence and Agreement* —licencia para emitir—), al contrario de lo que ocurre con la televisión privada. El concepto de servicio público de la televisión se caracteriza por dos rasgos: la «universalidad», tanto geográfica como de intereses y gustos que deben satisfacerse, y la «responsabilidad

cultural» o, dicho de otro modo, que la televisión, además de entretener, debe informar y educar. Gibbons señala que la tradición de servicio público de la BBC se ha reafirmado en los últimos informes oficiales sobre la radiotelevisión, pero advierte sobre el peligro de la formulación de un concepto de servicio público en términos de «soberanía del consumidor», lo que implicaría que los auténticos programas de servicio público quedaran en la práctica marginados (pág. 54). En un minucioso estudio sobre la BBC, Gibbons destaca la conveniencia de una regulación legal que establezca sus funciones y objetivos, sus reglas de funcionamiento, sus responsabilidades y la posibilidad de control judicial.

En el Capítulo III los profesores Hoffmann-Riem y Schulz analizan la televisión pública en Alemania. El trabajo se divide en dos partes: en la primera se expone el marco histórico y jurídico de la televisión; en la segunda se analizan los problemas y desafíos actuales de ésta. La exposición se inicia con el desarrollo histórico del régimen jurídico de la televisión, punto de referencia necesario para comprender el sistema actual. Cuando tras la Segunda Guerra Mundial se fijan las bases de este sistema, lo que se pretende es garantizar la «libertad de televisión frente al Estado», reaccionando así frente a la experiencia del Nacionalsocialismo, que había utilizado aquélla como instrumento de propaganda. En el desarrollo del nuevo sistema de televisión se tomó como modelo el sistema inglés de la BBC.

Especial interés tiene el análisis del artículo 5 de la Ley Fundamental en el que se reconoce la libertad de (la) televisión —*Rundfunkfreiheit*—. El Tribunal Constitucional Federal ha reconocido, junto al contenido jurídico-subjetivo de esta libertad, un contenido jurídico-objetivo: la televisión debe garantizar el pluralismo y asegurar a los receptores la oportunidad de informarse sin ser manipulados y, por tanto, de formar libremente su opinión. Es decir, que la televisión tiene que cumplir un servicio esencial —*Grundversorgung*— que consiste en hacer posible la libre formación de la opinión de los ciudadanos. Dentro del amplio margen de actuación que se le reconoce, el legislador tiene la obligación de garantizar un régimen jurídico de la televisión que satisfaga estas exigencias constitucionales. Para ello, ha optado por un sistema dual en el que es la televisión pública quien debe cumplir ese servicio esencial. Y, para que pueda hacerlo satisfactoriamente, se establecen las siguientes medidas: adopta la forma de institución de derecho público independiente del Estado, se financia mayoritariamente con ingresos provinientes de una tasa de

televisión, se organiza de acuerdo con el principio de pluralismo interno y se somete al control estatal, pero sólo de forma limitada.

El Capítulo IV es obra del profesor Holoubek y expone el régimen jurídico de la televisión pública en Austria. El sistema austriaco se caracteriza por la exigencia de un monopolio televisivo: la *Österreichische Rundfunk* (ORF) es el único emisor de televisión (aunque en la práctica existe un pluralismo externo como consecuencia de que en Austria se reciben, a través del cable y del satélite, los canales de televisión alemanes). Por el contrario, en el ámbito de la radio se ha establecido un auténtico sistema dual a raíz de la sentencia del TEDH de 24 de noviembre de 1993 (caso *Informationsverein Lentia*). El fundamento del régimen jurídico de la televisión se encuentra en el reconocimiento constitucional de la libertad de expresión y de información y en el derecho a ser informados. La interpretación que ha llevado a cabo el Tribunal Constitucional austriaco de estas libertades ha seguido las pautas marcadas por el Tribunal Constitucional alemán sobre la *Rundfunkfreiheit*. De este modo, la ORF está obligada a cumplir una función de servicio público siguiendo el modelo de la *Grundversorgung* alemana. El capítulo finaliza con una reflexión sobre los retos a los que debe enfrentarse la televisión pública: por un lado, consolidar la posición de la ORF como televisión pública que presta un servicio público y, por otro, competir con las televisiones privadas alemanas sin llegar a convertirse en una televisión comercial (pág. 125).

En el Capítulo V el profesor Morange analiza la televisión pública en Francia. El autor comienza destacando el hecho de que la Ley de 29 de julio de 1982 puso fin al monopolio del Estado sobre la radiotelevisión y creó un órgano regulador independiente que, en lo sucesivo, constituirá el eje del sistema de la comunicación audiovisual en Francia. Desde entonces, dos son las notas esenciales que han venido caracterizándolo: la inestabilidad legislativa y el mantenimiento –con uno u otro nombre– de la autoridad administrativa independiente. La inestabilidad legislativa es consecuencia, en primer lugar, de la alternancia política y la voluntad de cada ministro de marcar su gestión por la promulgación de una «gran ley». Y, en segundo lugar, de los avances técnicos que exigían la adopción de determinadas decisiones. La creación de una autoridad administrativa independiente evidenció la necesidad de establecer unos principios fundamentales de la comunicación audiovisual en los que aquélla pudiera inspirarse. Actualmente se contienen en el artículo 1 de la Ley de 30 de septiembre de 1986 (modificado en 1989), relativa a la libertad de comunicación.

Estos principios se caracterizan por su heterogeneidad y generalidad, sin distinción entre el sector público y el sector privado. El Consejo Constitucional ha señalado que los principios generales enunciados en la Ley deben estar de acuerdo con un objetivo básico que es la garantía del pluralismo y, además, exige que el principio del pluralismo no sólo esté proclamado, sino también concretado por el legislador en formas distintas para el sector público y para el sector privado. Sin embargo, si bien es cierto que la autoridad administrativa independiente ha permitido asegurar en Francia la independencia del sector público frente al poder gubernamental, también lo es que aquél no goza de una especificidad suficiente frente al sector privado (pág. 149). Las cadenas públicas se ven obligadas a recurrir también a la publicidad en busca de ingresos que les permitan compartir con las cadenas privadas descuidando, a veces, su función de servicio público.

El Capítulo VI trata de la televisión pública en Italia. En 1976, la Corte Constitucional declaró inconstitucional el régimen de monopolio bajo el que había venido operando el sistema italiano de radiodifusión. El profesor Pace comienza este trabajo haciendo un breve repaso de los pronunciamientos jurisprudenciales sobre la materia.

La RAI (*Radio Audizioni Italia*) es una sociedad anónima calificada de «interés nacional» que gestiona el servicio público de la radiotelevisión a escala nacional, con un régimen jurídico diferente al de las restantes sociedades anónimas. Esta sociedad concesionaria del servicio público ostenta la titularidad de tres cadenas de televisión y de otras tantas radiofónicas, todas ellas de ámbito nacional. Además de las citadas, en Italia operan a nivel nacional otras doce cadenas privadas de televisión y quince radiofónicas. Sin embargo, la audiencia televisiva se la reparten, casi en un 90 por 100, la RAI y las cadenas de Berlusconi. La concesionaria del servicio público está obligada a respetar los principios que le impone la Ley 223/1990: interés general, pluralismo, objetividad e imparcialidad. Sin embargo, según apunta Pace, la conquista por la audiencia ha supuesto un progresivo deterioro de la programación del servicio público.

La RAI está sujeta a diversos controles que persiguen, cada uno de ellos, distintas finalidades. Así la televisión se somete al control del Tribunal de Cuentas, a un control político-institucional por parte de la Comisión Parlamentaria de Radiotelevisión, a un control técnico-

administrativo ejercido por el Gobierno, así como a otros controles a los que están sujetas también las privadas, como son los que ejerce el Garante para la Radiodifusión y la Actividad Editorial e, indirectamente, el Consejo Consultivo de Usuarios.

Pace concluye haciendo unas breves consideraciones sobre el futuro de la televisión pública que, a su juicio, está condicionado tanto por la obligada reforma legislativa del sistema privado de radiotelevisión, como por el resultado de los referéndums que tuvieron lugar en Italia el 11 de junio de 1995, sobre la privatización de la RAI y el número de concesiones que se pueden adjudicar a un mismo sujeto privado. Precisamente al análisis de estos últimos se dedica una apostilla con la que finaliza el Capítulo.

Finalmente, en el Capítulo VII el profesor González Encinar hace un análisis del régimen jurídico de la televisión pública en España. En primer lugar, se exponen las normas constitucionales y las normas con rango de ley que regulan la materia, así como la interpretación que de las mismas ha realizado el Tribunal Constitucional. Asimismo, se analizan las funciones, organización interna, financiación y controles externos de la televisión pública en nuestro país.

La televisión en España es siempre un servicio público de titularidad estatal, aunque admite dos modalidades de gestión: directa (por el propio Estado) e indirecta (por los particulares). Sin embargo, siendo toda la televisión servicio público no está nada claro en qué ha de consistir tal servicio ni cuáles deben ser sus funciones. En la actualidad, a juicio del autor, la ley garantiza la dependencia de las televisiones públicas con respecto al correspondiente Gobierno, así como el efectivo control de aquéllas por parte de éste. Las televisiones públicas son hoy instrumentos gubernamentales de propaganda del poder político y no, como debieran, medios de información objetiva e imparcial. La Jurisprudencia Constitucional tampoco ofrece un panorama satisfactorio. El Tribunal no se ha cuestionado ni la forma ni el contenido de la reserva al Estado del servicio público de televisión.

A juicio del autor, es en el grado de dependencia del poder político, en su organización y en el modo de financiarse, donde la televisión pública española, ya sea central o autonómica, presenta mayores diferencias con otras de nuestro entorno europeo, diferencias que se transforman en deficiencias con evidentes repercusiones

negativas para el sistema democrático. Así, afirma González Encinar, «España es el único país de la Unión Europea en donde un partido político puede disponer de una televisión pública para manipular impunemente la información y la opinión de los ciudadanos» (pág. 244). Y añade: «Las leyes que regulan las televisiones públicas españolas no garantizan la independencia de éstas, sino todo lo contrario... En la medida en que desvirtúa la verdadera naturaleza del servicio público y porque atenta directamente contra la esencia de la democracia, el régimen jurídico de las televisiones públicas es abiertamente inconstitucional» (pág. 245).

La televisión pública española necesita, como se deduce de este análisis, importantes cambios, en particular en materia de financiación y de organización. En cuanto al primero, se deben aportar, a juicio del autor, recursos públicos suficientes que aseguren la calidad y competitividad de la programación. En cuanto al sistema de organización, la composición de sus órganos directivos ha de ser profesional y no política. A juicio de González Encinar, «la necesaria desaparición del actual control político de las televisiones públicas obliga a la creación de una auténtica Autoridad Independiente» (pág. 248). Este sistema de las Autoridades Independientes se revela como el más adecuado para el cumplimiento de las funciones propias de una televisión pública independiente, imparcial y de calidad.