Reflexiones críticas sobre las televisiones públicas regionales en España (a propósito de la muerte y la resurrección de Canal Nou)*

Miguel Beltrán de Felipe

L'articolo studia alcuni problemi, giuridici e politici, della regolazione del servizio pubblico televisivo regionale in Spagna, particolarmente la vicenda della chiusura nell'anno 2013 della televisione pubblica della Comunitá di Valencia (Rtvv oppure Canal Nou). Gli aspetti analizzati, sempre da un punto di vista critico, sono, fra gli altri, il ruolo di servizio pubblico che svolgono le televisioni pubbliche, l'incapacitá delle norme giuridiche di regolare questa attivitá, la relazione fra le televisioni pubbliche e la politica, la concorrenza con le televisioni private, nonché alcuni problemi di costituzionalitá sollevati dalla chiusura di Canal Nou.

1. *Planteamiento*

Que la situación de las televisiones en España – sobre todo de las públicas, y entre ellas las regionales – resulta lamentable no es una opinión personal. Me parece una constatación bastante objetiva, y en seguida citaré a algunos autores que así lo señalan. Y el hecho de que en otros Países como Italia suceda lo mismo no debería servir de consuelo. La manipulación política, el derroche de dinero, la pérdida dramática de calidad de los programas, el descenso de audiencia, entre otras cosas, vienen caracterizando a las televisiones públicas por lo menos en los últimos quince años – a todas ellas, sin perjuicio de que algunas cadenas, o algunas emisiones concretas, excepcionalmente escapen a la manipulación, la vulgarización y el despilfarro. Las televisiones priva-

(*) Este trabajo se enmarca en el grupo de I+D de la Universidad de Castilla-La Mancha *"Comunicación Pública: Poder, Derecho y Mensaje"* (ComPublic), con referencia GI20163538, del cual es investigadora principal la profesora Susana de la Sierra Morón.

das tienen otros problemas, pero tal vez no muy diferentes, sobre todo derivados de la enorme influencia o interferencia que sobre el mercado televisivo privado tiene y ha tenido el poder público desde el inicio de los tiempos (es decir, desde 1990). La interferencia ha llegado a extremos delirantes con el embrollo de la adjudicación de algunas TDTs, anulada por el Tribunal Supremo en 2012 (la sentencia fue ejecutada en mayo de 2014), en medio de una enorme controversia política, empresarial mediática y jurídica[1] y sobre todo con el Decreto-ley 5/2015, en el que el Gobierno reguló la comercialización de los derechos de retransmisión televisiva del fútbol profesional, superando en el pódium del ridículo y del intervencionismo a la ley 21/1997 (la "ley Cascos") y a lo que se conoció como la "guerra digital".

Decía antes que el diagnóstico es generalmente compartido: refiriéndose a las televisiones públicas Bustamante, defensor de estas, habla de «clientelismo» y de «manipulaciones» (y específicamente sobre Telemadrid y sobre Canal Nou habla de «caída libre de las audiencias», de «manipulación descarada de la información» y de «despilfarro económico»[2]). Linde, igualmente defensor del servicio público televisivo, escribe que «los ciudadanos españoles ... han percibido a las radiotelevisiones públicas como instrumentos al servicio del partido en el poder» y que «las radiotelevisiones públicas no cumplen los principios que deben regirlas»[3]. Mi discrepancia con estas opiniones, que considero generalizables, no está pues en el diagnóstico de la situación, sino en otras cosas:

---

(1) Pueden verse T. DE LA QUADRA-SALCEDO, *El rompecabezas de la televisión digital terrestre*, en *Revista General de Derecho Administrativo*, 34, 2013, pp. 1-16, así como M.J. DÍAZ-GONZÁLEZ, N. QUINTAS-FROUFE, *Análisis del cierre de canales de TDT impuesto por el tribunal supremo español desde la perspectiva de las empresas afectadas*, en *Fonseca. Journal of Communication*, 10, 2015, pp. 328-359.

(2) E. BUSTAMANTE, *Libertad de expresión, pluralismo, cultura y los derechos de los ciudadanos en el audiovisual español*, en A. BOIX, J.M. VIDAL (coords.), *La nueva regulación del audiovisual: medios, derechos y libertades*, Aranzadi, Madrid, 2014, p. 51. Hay otras opiniones que hablan igualmente de «manipulación»: R. XAMBÓ, *RTVV: de l'esperança a la manipulació i el saqueig*, en *L'Espill*, 43, 2013, pp. 88-98, así como C.M. LÓPEZ RICO, *La reapertura de radiotelevisión valenciana. De la manipulación al servicio público*, en *Revista Mediterránea de Comunicación*, 2, 2016, pp. 243-257.

(3) E. LINDE, *La obligación de los poderes públicos de crear y mantener medios públicos de comunicación audiovisual*, en A. BOIX, J.M. VIDAL (coords.), *La nueva regulación del audiovisual*, cit., pp. 93-94.

en los remedios para hacerle frente, en el papel que el Derecho juega en todo esto y en las opciones políticas que me parecen mejores en relación con la televisión pública.

Con este planteamiento, en las páginas que siguen voy a esbozar algunas reflexiones, desde la perspectiva jurídica y también desde criterios valorativos, respecto de las televisiones públicas. Y ello al hilo del singular episodio, único hasta el momento en España, del cierre de una televisión pública en el año 2013. O sea, del cierre de Canal Nou (Radio Televisión Valenciana, en adelante RTVV), y de su inminente resurrección[4]. Me parece que vale la pena detenerse, desde el punto de vista jurídico, en lo sucedido con Canal Nou porque plantea problemas constitucionales y legales de cierto calado. Y pone de manifiesto la realidad que acabo de describir, o sea: la vertiginosa degradación de las televisiones públicas regionales y, en más de un caso, su puesta al servicio de intereses abiertamente políticos. Y conduce a un territorio a mi juicio más interesante que el derecho como es la reflexión sobre el papel en España de los medios de comunicación públicos.

Debo decir que no voy a referirme a la perspectiva periodística o profesional o comunicacional sino sólo al tratamiento jurídico de los medios públicos. Tampoco este breve trabajo pretende ser exhaustivo ni tratar los temas en profundidad: me he limitado a seleccionar algunos de los aspectos que desde mi punto de vista son de actualidad y merecen algún comentario[5]. También diré – si bien me parece que ha quedado ya

---

(4) En el momento de escribir estas líneas (mayo de 2016), las Cortes Valencianas han derogado la ley del año 2013 que cerró Canal Nou y están tramitando una nueva ley para reiniciar las emisiones (las audiencias pueden verse en http://anneo.cortsvalencianes.es/seneca/ds.asp), y el Gobierno valenciano ha iniciado la aprobación de normas para recomponer Canal Nou (Decreto 37/2016, de 8 de abril, por el que se modifica el Decreto 112/2015, de 17 de julio, del Consell, por el que crea el Alto Consejo Consultivo de Radiodifusión, Televisión y Otros Medios de Comunicación, para el desarrollo del artículo 56 del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana). En fase de corrección de galeradas (marzo de 2017), cabe reseñar que la iniciativa legislativa recién mencionada dio lugar a la ley 6/2016, de 15 de julio, de la Generalitat, del Servicio Público de Radiodifusión y Televisión de Ámbito Autonómico, de Titularidad de la Generalitat, y que Canal Nou está realizando algunas emisiones en periodo de pruebas. Para un primer análisis de las dos leyes de 2015 y 2016 puede verse C. LÓPEZ-OLANO, *L'evolució de la base legal de Radiotelevisió Valenciana. Perspectives de futur*, en *Quaderns del CAC*, 42, 2016, pp. 65-73.

(5) Quien quiera consultar los estudios jurídicos sobre el tema puede acudir a las obras de referencia (las de Chinchilla, Esteve, Barata, y específicamente sobre Canal Nou a B. ANDRÉS SEGO-

claro – que las páginas que siguen no contienen sólo análisis o reflexiones jurídicas, sino que además reflejan mi visión personal, y por tanto parcial y valorativa, de algo tan subjetivo y opinable como la necesidad o conveniencia de la existencia de las televisiones públicas regionales, su independencia respecto del poder político y la calidad general de su programación[6]. De manera que el trabajo refleja mi opinión sobre todo ello, que no pretende ser objetiva, ni estrictamente jurídica – lo mismo que no creo que lo sean, ni lo pretendan ser, las opiniones de los defensores de la ortodoxia del servicio público radiotelevisivo.

2. *Lo que sucedió con Canal Nou entre 2013 y 2016*

El episodio del cierre de Canal Nou es más o menos conocido, e incluso ha sido estudiado académicamente[7]. Ahogada por un déficit gigantesco[8], enfrentada con los trabajadores, y asediada por escándalos de

---

VIA, *Las transformaciones de la televisión pública valenciana*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015).

(6) Una visión menos crítica sobre las televisiones autonómicas, y menos jurídica, puede consultarse en J.J. MARZAL FELICI, *Las televisiones públicas autonómicas en el escenario de la crisis*, en J.J. MARZAL FELICI (coord.), *Las televisiones públicas autonómicas del siglo XXI. Nuevos escenarios tras el cierre de RTVV*, Universidad de Valencia, Valencia, 2015, pp. 11 y ss. También A. AZURMENDI, N. LÓPEZ, J.L. MANFREDI, *La reforma de la televisión pública autonómica en el nuevo marco legal audiovisual (Ley 7/2010, General de la Comunicación Audiovisual)*, en *Derecom*, 5, 2011. Un panorama general sobre la bibliografía relativa a las televisiones autonómicas puede verse en L.A. ALBORNOZ, A. CAÑEDO RAMOS, *La reflexión académica sobre la televisión autonómica en España: entre la reivindicación de la diversidad y la denuncia por manipulación política*, en J.J. MARZAL FELICI (coord.), *Las televisiones públicas autonómicas del siglo XXI*, cit., pp. 29-53.

(7) Existen ya por lo menos las siguientes obras dedicadas a ello: los recién citados libros de B. ANDRÉS y J.J. MARZAL FELICI (coord.), *Las televisiones públicas autonómicas del siglo XXI*, cit., y también estas dos: J.M. VIDAL, *Las nuevas perspectivas jurídicas derivadas de la renuncia a la prestación del servicio público de televisión de las Comunidades Autónomas. El caso de RTVV*, en A. BOIX, J.M. VIDAL (coords.), *La nueva regulación del audiovisual*, cit., p. 389 y ss., y J.J. MARZAL FELICI, J. IZQUIERDO CASTILLO, A. CASERO-RIPOLLÉS (coords.), *La crisis de la televisión pública. El caso de RTVV y los retos de una nueva gobernanza*, Universidad de Valencia, Valencia, 2015.

(8) En la evolución del presupuesto de RTVV llama la atención la disminución en un 80% de sus ingresos publicitarios entre 2008 y 2013. Esta caída brutal de ingresos externos seguramente explique que el presupuesto de explotación de RTVV pasase de 173 millones en 2008 a 70 millones en 2013 – pero con mayor déficit, porque la proporción de aportación directa de la Generalidad creció muchísimo para compensar la caída de la publicidad. Tomo los datos de B. ANDRÉS, *Las transformaciones de la televisión pública valenciana*, cit., pp. 120 a 123 [con mayor detalle véase el trabajo de la misma autora, *La financiación del servicio público de*

corrupción, Rtvv aprobó y llevó a cabo en 2012 un Ere que suponía el despido de cerca de 1.200 personas[9]. El caso es que el Ere fue impugnado por los sindicatos y anulado por el Tsjcv en sentencia de 4 de noviembre de 2013. Ante la necesidad de readmitir a los trabajadores, entre el 7 y el 27 de ese mismo mes de noviembre el Gobierno y las Cortes valencianas tomaron una serie de aceleradísimas medidas. Se sucedieron decretos-leyes, leyes, ceses, dimisiones, nombramientos, que culminaron en la aprobación por las Cortes Valencianas de una ley que convalidó dos decretos-leyes aprobados unos días antes y que dispuso la interrupción de las emisiones y la disolución y liquidación de la sociedad mercantil que prestaba el servicio de radiotelevisión. Se trataba de una medida de elusión del fallo que obligaba a readmitir a los 1.200 trabajadores, y que fue impugnada ante el Tc por el grupo parlamentario socialista. Los pleitos al respecto no terminan ahí: como el Ere fue anulado, en 2014 se negoció con la plantilla otro Ere extintivo (extintivo porque el ente prestador del servicio radiotelevisivo estaba en liquidación y las emisiones se habían interrumpido). Este Ere fue suscrito por todos los sindicatos menos por Cgt, que lo impugnó ante la Audiencia

---

televisión a través de la publicidad: la falta de previsión estatal frente a la autonómica, en *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 3, 2015, pp. 679-692, así como J.C. Miguel de Bustos, M.Á. Casado del Río, *La crisis de la radiotelevisión pública autonómica*, en J.J. Marzal Felici, J. Izquierdo Castillo, A. Casero-Ripollés (coords.), *La crisis de la televisión pública*, cit., pp. 61-77]. Puede verse asimismo J. Bas Portero, *Impacto de la crisis económica en la financiación de las televisiones autonómicas: un estudio de caso a través de los presupuestos*, en Vv.Aa. *Comunicación y riesgo: III Congreso Internacional Asociación Española de Investigación de la Comunicación*, Tarragona, 2012, p. 84. Otros datos actualizados y solventes en un informe del Ivie (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas) titulado *El servicio público audiovisual de la Comunitat Valenciana. Aspectos económicos*, disponible en http://www.ivie.es/downloads/docs/mono/mono2016-02.pdf.

(9) Específicamente sobre el ERE y la situación que condujo a él pueden verse J.L. Gómez Mompart, F.A. Martínez Gallego, *Del ERE de los 1.200 al cierre de RTVV: a propósito del informe PricewaterhouseCoopers y de su contrainforme. Pequeña historia del verano de 2012*, en J.J. Marzal Felici, J. Izquierdo Castillo, A. Casero-Ripollés (coords.), *La crisis de la televisión pública*, cit., pp. 145-169, así como J.M. Vidal, *Las nuevas perspectivas jurídicas*, cit., p. 390 y ss. No era la primera vez que el gobierno valenciano pretendía cambiar las formas de gestión de Rtvv y despedir personal, y que las medidas que adoptaba eran anuladas por los tribunales: véase J. Sanmartín Navarro, *La sentencia n. 56/2004 frena el intento de introducir nuevas formas de gestión en Radiotelevisión Valenciana (RTVV)*, en Vv.Aa., *Los desafíos de la televisión pública en Europa: actas del XX Congreso Internacional de Comunicación*, EUNSA, Pamplona, 2007, pp. 259-271.

Nacional basándose esencialmente en la inconstitucionalidad primero del decreto-ley y luego de la ley que cerró RTVV[10].
Como antes dije, a resultas del cambio político derivado de las elecciones autonómicas de mayo de 2015, las Cortes Valencianas derogaron la ley que cerró Canal Nou (mediante la Ley 12/2015, de 29 de diciembre, para la recuperación del servicio público de radiodifusión y televisión de ámbito autonómico, de titularidad de la Generalitat). En el momento de escribir este trabajo (mayo de 2016) parece que las emisiones podrían volver a comenzar bastante pronto.

3. *La televisión (pública) como servicio público esencial*

Existe una muy extendida opinión, basada o no en normas jurídicas, conforme a la cual es imprescindible, o muy necesaria, la existencia de una televisión pública regional. Desde el punto de vista jurídico, quienes lo sostienen se basan en lo que entre 1980 y 2006 legalmente era – y en buena medida sigue siendo – la radiotelevisión (la pública y la privada): un servicio público *esencial*. Así lo decían de manera muy insistente el Estatuto de RTVE aprobado por ley 4/1980[11] y la Ley de Televisión Privada de 1988[12]. La vigente ley 17/2006 de la radio y la televisión de titularidad estatal introdujo algunos cambios, que no está claro que hayan sido relevantes: primero, como consecuencia del derecho europeo eliminó la etiqueta "servicio público" a las televisiones priva-

---

(10) En julio de 2014 la Audiencia Nacional suspendió la tramitación del proceso mientras el Tribunal Constitucional se pronunciase sobre la ley.

(11) E. de M.: «La radiodifusión y la televisión, configuradas como servicio público esencial, cuya titularidad corresponde al Estado, se concibe como vehículo esencial de información y participación política de los ciudadanos, de formación de la opinión pública, de cooperación con el sistema educativo, de difusión de la cultura española y de sus nacionalidades y regiones, así como medio capital para contribuir a que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, con especial atención a la protección de los marginados y a la no discriminación de la mujer». Art. 1.2: «La radiodifusión y la televisión son servicios públicos esenciales cuya titularidad corresponde al Estado».

(12) E. de M.: «La televisión es, en nuestro ordenamiento jurídico y en los términos del artículo 128 de la Constitución, un servicio público esencial, cuya titularidad corresponde al Estado». Art. 1: «Es objeto de la presente Ley regular la gestión indirecta del servicio público esencial de la televisión, cuya titularidad corresponde al Estado». Art. 2: «La gestión indirecta del servicio público de la televisión se realizará por sociedades anónimas, en régimen de concesión administrativa, conforme a lo previsto por la presente Ley».

das, y segundo, la etiqueta de servicio público "esencial" se reservó a la televisión estatal (no a todas las televisiones públicas)[13]. Este segundo cambio apenas tuvo relevancia, porque las leyes de las CcAa reguladoras de las televisiones regionales siguieron empleando el calificativo "esencial".

Como es sabido, ambas partes de la ecuación ("servicio público" y "esencialidad") distan mucho de estar claras. El servicio público es algo jurídica y políticamente muy difuso, que incluso se dio por desaparecido y enterrado, si bien revivió, por razón del derecho europeo, bajo la forma de "servicios económicos de interés general"[14], y lo que sea o no "esencial" desde el punto de vista del derecho está igualmente por determinar. En cualquier caso, si la televisión pública es un servicio público "esencial" parecería que tiene que existir siempre, y además en todos los lugares. La "esencialidad", sea ello lo que fuere, y la masiva presencia de las televisiones públicas en los hogares españoles han provocado un estado de opinión conforme al cual «ante el cierre de Rtvv la sociedad valenciana se encuentra en una situación de orfandad»[15]. Es-

---

(13) El art. 2.1 de la ley de 2006 dice que «El servicio público de radio y televisión de titularidad del Estado es un servicio esencial para la comunidad y la cohesión de las sociedades democráticas que tiene por objeto la producción, edición y difusión de un conjunto de canales de radio y televisión con programaciones diversas y equilibradas para todo tipo de público, cubriendo todos los géneros y destinadas a satisfacer necesidades de información, cultura, educación y entretenimiento de la sociedad española; difundir su identidad y diversidad culturales; impulsar la sociedad de la información; promover el pluralismo, la participación y los demás valores constitucionales, garantizando el acceso de los grupos sociales y políticos significativos». Véase C. Chinchilla Marín, *La reforma de la radio y la televisión públicas de titularidad estatal: la ley 17/2006, de 5 de junio*, en *Revista de Administración Pública*, 174, 2007, pp. 293-333.

(14) G. Ariño Ortiz escribió que el servicio público había desaparecido como noción jurídica y que había que darle un digno entierro: *Significado actual de la noción de servicio público*, en G. Ariño Ortiz, J.M. de la Cuétara, J.L. Martínez López-Muñiz (coords.), *El nuevo servicio público*, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 23. Naturalmente, tanto el surgimiento de dicha noción jurídica (desde Duguit, en la Francia de primeros del siglo 20) como su arrumbamiento responden a ideologías claramente definidas. Véase un intento de rescate de la noción de servicio público audiovisual, a la luz del derecho europeo, en M. Avvisati, *Servizio pubblico radiotelevisivo, nuove tecnologie e principi costituzionali*, en *Quaderni Costituzionali*, 4, 2013, p. 951.

(15) B. Andrés, *Las transformaciones de la televisión pública valenciana*, cit., p. 184. Poco tiempo antes, J.M. Vidal (*Las nuevas perspectivas jurídicas...*, cit., p. 408) había empleado la misma expresión: «La ley 4/2013 que cerró Rtvv deja huérfanos a los ciudadanos».

ta opinión, que evidentemente no es jurídica sino política o ideológica, se suele complementar desde el punto de vista jurídico con la creencia de que la igualmente esencial independencia de las televisiones respecto de los gobiernos de turno podía lograrse mediante órganos de composición plural o de extracción no sólo parlamentaria. Andrés sostiene que «la puesta en marcha de un órgano de estas características [*se refiere al Consejo Audiovisual Valenciano, previsto en el art. 56.3 del Estatuto de Autonomía de 2006, y nunca constituido, como ente supuestamente independiente destinado a "velar por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios en el ámbito de la comunicación y los medios audiovisuales en la Comunitat Valenciana"]* evitaría las polémicas intervenciones del Consell»[16].

Las dos opiniones (la "orfandad" y las supuestas virtualidades de los Consejos Audiovisuales), que me parece comparten casi todos los estudiosos del régimen jurídico de la televisión[17], son desde mi punto de vista lugares comunes y en gran medida erróneas. Creer que sin televisión pública (regional) al ciudadano le falta algo, le falta un servicio público *esencial* (esa ha venido siendo la definición legal de la televisión pública) – máxime cuando, según se verá en seguida, esa "su" televisión pública regional está concebida como promotora de "su" iden-

---

(16) B. Andrés, *Las transformaciones de la televisión pública valenciana*, cit., p. 118.

(17) Las referencias son muchas. Pueden verse, como muestra, R. Camacho Ordóñez, *La televisión pública necesaria*, y E. Linde Paniagua, *La televisión, un servicio público esencial: (del servicio público esencial al servicio público integral)*, ambos en J.F. García Casanova, J.M. Casado Salinas (coords.), *El servicio público de televisión*, Universidad de Granada, 2005, pp. 17-32 y pp. 33-50 respectivamente; I. García del Río, *La televisión de servicio público, una necesidad*, en *Temas para el debate*, 114, 2004, pp. 32-44. Específicamente para Canal Nou puede véanse R. Quilez Sánchez, *Canal 9-TVV: por un modelo valenciano de televisión pública*, tesis doctoral, 2002, disponible en http://eprints.ucm.es/tesis/19911996/S/3/S3016201.pdf; M. Soler Campillo, J.J. Marzal Felici, *La relevancia estratégica de RTVV en el sistema comunicativo valenciano y para el desarrollo económico, social y cultural de la Comunidad Valenciana*, y E. Prado Pico, *Indispensabilidad de la televisión pública en el universo convergente*, ambos en J.J. Marzal Felici, J. Izquierdo Castillo, A. Casero-Ripollés (coords.), *La crisis de la televisión pública*, cit., pp. 113-143 y pp. 39-59. Más matizadamente pueden verse dos escritos: J.L. Manfredi Sánchez, *Servicio público y calidad en la televisión pública*, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 56, 2004, pp. 275-297 (sobre la televisión pública en general), y A. Boix Palop, ¿Por qué una televisión pública valenciana?: una reflexión sobre su necesidad y, en caso, sobre las directrices para un modelo de radiotelevisión pública valenciana, en J. Rodríguez i Santonja (coord.), *Pasado, presente y futuro de RTVV*, Uno y Cero, Valencia, 2015, pp. 20-49 (específicamente sobre Canal Nou).

tidad y "sus" supuestas peculiaridades, tradiciones, lengua, etc. – es un error de juicio. En primer lugar, porque ello, de ser cierto, significaría que aquellas sociedades o colectividades que no tienen "su" propia televisión pública regional son de peor condición, por carecer de ese servicio público que potencie su oferta audiovisual y su sentido identitario. Los extremeños, los castellanoleoneses, los riojanos, los cántabros, los navarros (y desde 2013 los valencianos) serían ciudadanos de segunda en lo que a ello se refiere. Así se decía de manera casi literal en la E. de Motivos de la ley valenciana 12/2015 que derogó la ley que cerró Canal Nou: «No tener medios de comunicación propios, como la experiencia de los meses transcurridos desde el cierre de RTVV ha puesto de manifiesto, supone que se está privando a las ciudadanas y los ciudadanos de nuestra comunidad de unos derechos que sí que tienen el resto de españoles»[18]. ¿De verdad la ciudadanía cántabra, por el hecho de no tener televisión autonómica, está "huérfana", o lo está más que la ciudadanía asturiana, que sí tiene su propia televisión?

Si ello fuese así[19], en España existen ciudadanos inconscientes, o mal informados, o que asumen voluntariamente su condición de inferioridad, porque no han reclamado o no han obtenido de sus dirigentes regionales la prestación de ese servicio público *esencial*. Y cuya autoestima (*sic*. en la ley valenciana 12/2015) se ve mermada por no tener televisión regional.

Mi segunda discrepancia con esta idea se refiere al servicio en sí mismo. ¿Debe seguirse manteniendo que *cualquier* televisión pública regional, tenga la calidad que tenga, y aunque no se ajuste ni de muy lejos a los principios de independencia, imparcialidad, etc., responde a ese carácter *esencial* y a la satisfacción de ese supuesto derecho de los ciudadanos? Según autores como Linde, la respuesta es negativa, porque sólo tras el control de calidad que supuestamente llevan a cabo los Consejos Audiovisuales, los contenidos merecen ser considerados "servicio pú-

(18) Se añadía que «La decisión unilateral del corte forzoso de las emisiones y el subsiguiente despido colectivo de la totalidad de los profesionales de Radiotelevisión Valenciana, SAU (RTVV, SAU), aparte de un inmenso drama social y económico para los trabajadores y trabajadoras de la empresa y para el conjunto del sector audiovisual, supuso un atentado flagrante al derecho de la información y a la propia autoestima, como pueblo, de los valencianos y valencianas».

(19) Y no lo es, porque lo que sostiene el legislador valenciano parte de un presupuesto inexacto (que *todos* los demás españoles disfrutan del presunto derecho a tener una televisión autonómica).

blico"[20]. Pero este control es más teórico que otra cosa, y sobre ello volveré luego. De cualquier modo, Canal Nou era una televisión que veía poquísima gente (su audiencia oscilaba entre el 3 y el 4% en 2012 y en la primera mitad de 2013), que generó una sucesión de escándalos financieros y de corrupción insólitos en un País civilizado occidental, y cuyos informativos, según distintos estudios y observatorios audiovisuales, eran un compendio de propaganda y de manipulación. Canal Nou tuvo el vergonzante honor de ser la primera televisión pública en emitir programas de telebasura (es decir, prensa rosa o de cotilleo esencialmente zafia en la que todos los presentes gritan, se insultan o denigran y rebajan a niveles insoportables la estima por la especie humana): pagado con dinero público y respondiendo por ley a un servicio público esencial, *Tómbola* fue entre 1997 y 2004 el programa pionero de lo que luego las demás cadenas (en general privadas) copiarían[21].

Así las cosas, yo creo que el cierre de RTVV no dejó huérfano a nadie sino a sus directivos, a sus contratistas y a sus empleados, que – con o sin indemnización – perdieron su medio de vida. La salud psicológica colectiva y la situación financiera de los contribuyentes valencianos no sólo no quedaron huérfanas sino que probablemente mejoraron. Naturalmente, este problema – los estándares de calidad de los servicios públicos, y las herramientas para medirlos y para controlarlos – es muy complejo, y ni siquiera está del todo solucionado en servicios estos sí cuya calidad es mensurable. Quiero decir que la sanidad es mensura-

---

(20) E. LINDE (*La obligación de los poderes públicos de crear y mantener medios públicos de comunicación audiovisual*, cit., pp. 92-93) señala que «no contradice la Constitución la existencia de medios públicos de comunicación audiovisual, siempre que se cumplan los principios constitucionales y en particular los que deducen del art. 20.3 de la CE» (y añade que a su juicio «la indagación del funcionamiento tanto de RTVE como de las radiotelevisiones autonómicas pone de relieve que no cumplen los principios que deben regirlas»).

(21) Véase un breve análisis en A. NAVAS GARCÍA, *¿Cómo se explica que también la televisión pública española haya sucumbido ante la televisión basura?*, en VV.AA., *Los desafíos de la televisión pública en Europa: Actas del XX Congreso Internacional de Comunicación*, Pamplona, Universidad de Navarra, 2007, pp. 301-311. Aun en la actualidad, las televisiones públicas no son ajenas a la telebasura (o al cotilleo): RTVE edita y vende en los quioscos la revista *Corazón*, dedicada al cotilleo. Supongo que quienes como MANFREDI han hecho el esfuerzo de diferenciar los contenidos o actividades de servicio público y los contenidos o actividades que no lo son, sabrán qué etiqueta ponerle a esta singular publicación (RTVE publica también por lo menos tres revistas más: *Clan*, para el público infantil, y *A Punto* y *Saber Cocinar*, ambas sobre cocina).

ble por ejemplo en cuanto a la duración de la lista de espera o al porcentaje de curación de los pacientes, pero los contenidos de una emisión televisiva, sea pública o privada, son difícilmente mensurables en términos de calidad[22].

En cuanto a que la creación de un Consejo Audiovisual (o la reforma del mismo) vaya a poder solucionar, o a paliar, los endémicos problemas de (falta) de independencia de las televisiones públicas regionales o de la nacional, me parece que las propuestas académicas o políticas, los modelos comparados o las escasas soluciones legislativas que ha habido ponen de manifiesto la práctica inutilidad de todo ello[23].

---

(22) Véanse algunas propuestas de medición de la calidad en J.L. Manfredi, *Servicio público y calidad en la televisión pública*, cit., así como en varios trabajos en la revista *Comunicar*, 25, 2005. En otro trabajo, Manfredi señala acertadamente que «El marco legal y la financiación mixta establecen la necesidad de asegurar la función de servicio público, lo que necesariamente conduce a la evaluación de los contenidos emitidos bajo la etiqueta de servicio público» (*Escenarios y retos de la televisión pública en España*, en *adComunica. Revista de Estrategias, Tendencias e Innovación en Comunicación*, 1, 2011, p. 59). Sin embargo me parece que no remata el argumento, que había dejado apuntado en otro trabajo ("Servicio público…" cit.: «ninguna actividad al completo constituye un servicio esencial», p. 283). Y es que me parece indispensable separar lo que, por ser "de calidad", pueda ser tenido por "esencial", del mero entretenimiento que ni es servicio público ni es esencial. Si se vincula servicio público y calidad, sólo responderían a la noción de servicio público, y merecerían ser pagados con dinero público, aquellos contenidos cuya calidad pudiese ser afirmada de manera razonablemente objetiva. Dudo que los defensores de este tipo de mediciones consideren que la revista *Corazón*, mencionada en la nota anterior, deba ser considerada "servicio público esencial".

(23) Las propuestas o tratamientos académicos no faltan: véase A. Azurmendi, *Las autoridades audiovisuales europeas, un estudio comparado*, en *Derecho Comparado de la Información*, 14, 2009, pp. 3-44; y de la misma autora *Consejos audiovisuales autonómicos frente al Consejo estatal de medios audiovisuales*, http://dadun.unav.edu/handle/10171/14429; M. del Mar Ramírez Alvarado, *Los Consejos Audiovisuales como entidades reguladoras: situación actual en España y actuaciones estratégicas para el futuro de las televisiones autonómicas*, en Vv.Aa., *Los desafíos de la televisión pública en Europa: Actas del XX Congreso Internacional de Comunicación*, Universidad de Navarra, Pamplona, 2007, pp. 151-161; Á. García Castillejo, *Una laguna fundamental del sistema democrático. El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales de España*, en *Telos*, 68, 2006, disponible en https://telos.fundaciontelefonica.com/telos/articulocuaderno.asp@idarticulo=7&rev=68.htm. Los ejemplos de que los actuales órganos de control (Consejos Audiovisuales) no están sirviendo para controlar o para garantizar la independencia son muchísimos (en lo referente a los informativos, por ejemplo). No creo necesario, por ser de sobra conocidos, aludir a los casos de nombramiento para responsables de las televisiones o de los informativos a militantes o a periodistas de abierta filiación política. Las condenas a directivos por vulneración de derechos de los trabajadores o de la ética del servicio público son bien notorias (Urdaci, Villa). El Consejo de Informativos de Rtve ha denunciado en infinidad de ocasiones la politización no sólo de los gestores sino del Consejo de Administración. Y en muchas ocasiones los Gobiernos han dado marcha en normas que – teóricamente – suponían una mayor indepen-

Fuera de España ha habido igualmente voces críticas que han dudado de la conveniencia o de la necesidad de la televisión pública. En 2009 Gardini, que luego sería Presidente del Consejo Audiovisual de la Región de Emilia-Romagna, constataba el fracaso ("*fallimento*") no ya de las televisiones regionales sino de la RAI en su misión de servicio público, y ello le movía a dudar de que la RAI debiese continuar existiendo como ente público[24].

4. *La televisión pública regional como soporte del sentimiento identitario o de los valores locales*

Me interesa destacar el papel que las normas atribuyen a estas televisiones públicas regionales. Todas las leyes que las crearon les encomiendan, como una de sus funciones esenciales, la difusión o promoción de la identidad colectiva o de los valores regionales. Así lo señala para el Estado el art. 2.1 de la ley de televisión pública estatal de 2006, que encomienda a la Corporación RTVE «difundir la identidad y diversidad culturales de la sociedad española». El art. 2.2 *j)* de la ley 3/2012 del Estatuto de Radiotelevisión Valenciana dice que es finalidad de RTVV «Difundir y proteger la lengua valenciana y promover la cultura, el deporte y la identidad propia de la Comunitat Valenciana» (el art. 25.4 establece que «nuestras señas de identidad, sociedad, cultura o territorio» serán la base de la producción propia

---

dencia. Finalmente, algunas leyes preveían órganos de control, que no ha sido posible crear por falta de consenso entre los partidos: el Consejo Valenciano al que aludía Andrés, y sobre todo el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (previsto en la LGCA de 2010) son ejemplos de que la solución orgánica no sirve. El Consejo Audiovisual de Madrid fue creado en 2001 y suprimido por "antidemocrático" (*sic*. en la ley) mediante la ley 2/2006 de Supresión del Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid (la ley 8/2015 de Radio Televisión Madrid tampoco le ha devuelto la vida al Consejo). Algo similar sucedió con el Consejo Audiovisual de Navarra (creado en 2001 y suprimido en 2011, que nunca tuvo actividad relevante) y con el de Baleares. En la actualidad existen en funcionamiento dos Consejos Audiovisuales (Andalucía y Cataluña). Sobre el control parlamentario puede verse A. LÓPEZ CEPEDA, *El control parlamentario de la radio televisión pública en España*, en *Comunicação Midiática*, 3, 2013, p. 272 y ss.

(24) G. GARDINI, *Etica privata, etica pubblica nel servicio televisivo*, en G. GARDINI, P. LALLI (coords.), *Per un'etica dell'informazione e della comunicazione*, Franco Angeli, Milán, 2009, p. 34. Como luego diré, las razones de Gardini para dudar de que la RAI deba seguir existiendo no son del todo extensibles a RTVE, y ello no sólo por la presencia devastadora de Mediaset y Berlusconi, que llegaron a controlar más del 80% del mercado audiovisual italiano durante los tres periodos en los que este fue Primer Ministro (1994-1995, 2001-2006 y 2008-2011).

de RTVV). Similares declaraciones aparecen en todas las leyes de televisión regionales[25].

Puede que no todo ello sea criticable en sí mismo[26]. Lo que pasa es que los singulares complejos psico-colectivos de los ciudadanos (o en realidad tal vez más bien de los políticos) han hecho que esta promoción o reivindicación de la identidad local o regional haya devenido en muchos casos una defensa artificial de "lo mío"; en una oficialización y banalización de una supuesta cultura popular o autóctona (que deja entonces de serlo para convertirse por lo común en espectáculo); en una invención del pasado como justificación del presente; o – en aquellas regiones más propensas al nacionalismo – en una exaltación de la diferencia o de los supuestos hechos diferenciales, y de lo "nacional" (sea lo que fuere "lo nacional"). Ejemplos de todo ello hay por docenas.

Debo ser muy miope, pero yo no alcanzo a ver cuáles serían «los valores históricos y culturales de la Región de Murcia» (o de cualquier otra Comunidad Autónoma dotada de televisión propia) a los que debe servir la programación de la televisión regional. Pongámonos en el papel de un responsable de contenidos de la televisión murciana: ¿cómo seleccionará los programas que respondan a aquellos «valores históricos y culturales» que caracterizan a Murcia? Pongámonos en el papel de la oposición parlamentaria de la Asamblea de Murcia que, en la correspondiente comisión de control, les reproche a los gestores de la emisora pública no ajustarse a dichos valores – o sea, hacer mal su trabajo: ¿qué argumentos van a emplear?

El caso valenciano es singular: no sólo RTVV está obligada a defender «nuestras señas de identidad» y la «cultura y la identidad propia» de la Región. Es que además las Cortes Valencianas aprobaron una asombrosa ley (ley 6/2015 de Reconocimiento, Protección y Promoción de las

(25) Por ejemplo el art. 2 g) de la Ley 9/2004 de creación de la Empresa Pública Regional Radio Televisión de la Región de Murcia, que le encomienda «la promoción de los valores históricos y culturales de la Región de Murcia».

(26) A. AZURMENDI, N. LÓPEZ VIDALES Y J.L. MANFREDI, La riforma de la televisiòn publica, cit., sostienen de manera bastante argumentada que la identidad y la proximidad son principios específicos de la televisión autonómica de servicio público.

Señas de Identidad del Pueblo Valenciano) que establecía los cánones oficiales de la identidad valenciana y que los absolutizaba y los convertía prácticamente en intocables o en insusceptibles de crítica o de broma. Y que naturalmente encomendaba a RTVV su defensa (su art. 19 decía que «Desde la Generalitat se fomentará el fortalecimiento de la imagen identitaria del pueblo valenciano en los medios de comunicación»). Este disparate orwelliano terminó con la ley 1/2016 de derogación de la Ley 6/2015, en medio de un bochornoso espectáculo parlamentario y mediático de insultos y acusaciones de ser "un mal valenciano" y de atentar contra "lo valenciano".

5. *¿Es posible una televisión pública regional de calidad?*

No se vean mis ideas como una enmienda a la totalidad a la televisión pública (sobre todo de ámbito regional), ni como una desacreditación general del modelo. Creo que podría llegar a aceptarse, al menos como hipótesis, la posibilidad de una televisión pública de la que uno no tenga que avergonzarse, con informativos serios y no groseramente partidistas, con programación que no corra a una *race to the bottom* con las cadenas privadas, que no incurra en el particularismo, en el localismo (o en la exaltación de los valores o de la identidad regionales, antesala del nacionalismo), y acaso con una financiación parecida a la británica, en la que quien quiera verla paga un canon anual – pero sé que esto último en España es ciencia ficción. Sin embargo, tras los más de treinta años de televisión pública (estatal o regional o municipal) no me parece que haya motivos para pensar que ello pueda suceder. Hemos demostrado una y otra vez, en todas las CCAA, que no somos capaces de hacer una televisión pública decente (al margen de los niveles de audiencia... audiencia que ante una televisión pública esta sí probablemente decente como La 2, o sea, con contenidos educativos, culturales, plurales, y con informativos más o menos serios, pero sin futbol ni concursos ni cotilleo, es inferior al 3%).

Es cierto que, como luego diré, el margen de maniobra para que las televisiones públicas generalistas tengan un cierto impacto en la audiencia es cada vez menor, y que los condicionamientos presupuestarios son hoy mucho más grandes que hace algunos años. Pero creo que na-

da de esto justifica que los ciudadanos españoles, por lo menos los de la mayoría de las CcAa, estén financiando televisiones públicas regionales que ni son esenciales, ni son de calidad, ni – afortunadamente – promueven los valores e idiosincrasia locales, tal vez no por falta de ganas sino porque en realidad no existen[27].

6. *El derecho y la realidad: la regulación jurídica de la televisión pública*

El cierre de Rtvv tiene un evidente y vergonzante trasfondo político e institucional, pero su desencadenante inmediato guarda mucha relación con el derecho. Porque, entre otras cosas, derivó precisamente de un Ere y de una sentencia que lo anuló. Fue un episodio extremadamente llamativo, que por ser conocido no es el caso de repetirlo. Sí me parece que vale la pena recordar que hubo circunstancias aberrantes. Que un mismo día tenga tres ediciones del Diario Oficial de la Comunidad Valenciana, con nombramientos y dimisiones en el Consejo de Administración de Rtvv, con un Decreto-Ley de urgencia, y con otros pormenores, es algo nunca visto. Los líos jurídicos no acabaron ahí: una sentencia del Tsjcv de enero de 2016 ha anulado el nombramiento del Director General de Rtvv de diciembre de 2012. Y, como antes dije, el ERE extintivo pactado con los sindicatos mayoritarios fue impugnado por Cgt. Quienes sí han estudiado de cerca la cuestión hablan de «caos jurídico», de «esperpento» y dicen que todo ello sería inconcebible «en cualquier democracia europea»[28].

El análisis estrictamente jurídico, sin embargo, no me parece lo más im-

---

(27) Hay que reconocer que, según apunté antes, se ha hecho un esfuerzo para regular y controlar la calidad de las emisiones, del que ha dado cuenta J.L. Manfredi Sánchez, *Servicio público y calidad en la televisión pública*, cit., p. 288 y ss., donde intenta responder a la pregunta "¿Qué es la calidad en la televisión?", con ejemplos y experiencias de otros Países como el Reino Unido – con el llamado "*public value test*" – o Alemania). Sin duda, no es nada fácil medir la "calidad" de un producto audiovisual y su encaje en la idea de "servicio público". Pero al parecer se puede hacer. Lo que pasa es que, como el propio Manfredi señala, esa función la deben realizar organismos de control independientes de los Gobiernos. O sea, respecto de Rtve, el aun inexistente Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (previsto en los artículos 44 a 54 de Ley 7/2010 General de Comunicación Audiovisual), y respecto de las televisiones autonómicas sólo hay dos organismos que se supone pueden hacerlo (el catalán y el andaluz).

(28) J.M. Vidal, *Las nuevas perspectivas jurídicas*, cit., pp. 389, 396 y 399.

portante ni lo más interesante en lo referente a la regulación de la televisión pública. Porque las normas que regulan la televisión pública suelen ser, como mucho, *soft law* o Derecho que no pasa de orientativo, y además – y acaso por ello – no se cumple apenas, de modo que se produce una enorme disparidad entre ser o *realidad* y deber ser. Veamos algunos ejemplos. Todos los "derechos" que los arts. 4 a 21 de la LGCA de 2010 atribuyen al público y a los prestadores del servicio de comunicación audiovisual, y las reglas para la garantía del pluralismo (arts. 36 y 37 LGCA) no tienen nada de derechos porque, si se examina su contenido y su contexto, en realidad no lo son, ni son exigibles ante nadie. Y los principios de funcionamiento que recogen las leyes de televisión no tienen apenas contenido jurídico[29]. Me parece que este es uno de los casos más claros de mal uso de la palabra "derecho", en la línea del exceso de derechos que ha denunciado Tomás-Ramón Fernández[30]. De este exceso de los derechos en el audiovisual derivan teorías jurídicas igualmente excesivas. Me parece excesivo sostener que es inconstitucional el cierre de una cadena audiovisual pública. Los argumentos que por ejemplo Vidal[31] esgrime para argumentar dicha inconstitucionalidad son muy débiles (alega, entre otras cosas, «la vulneración de los principios constitucionales que amparan la división de poderes y la justicia», además de diversas vulneraciones de los arts. 9.2, 9.3, 10.1, 20 CE en sus distintos apartados, 23.2, 24, 118 y 149.1.27[32]). Algunos de estos argumentos se encuentran en el recurso que el Grupo Parlamentario Socialista interpuso contra la ley valenciana 4/2013 que cerró RTVV, recurso que fue declarado sin objeto por la

(29) Véanse por ejemplo los 24 principios inspiradores de Radio Televisión Madrid, art. 4.1 de la ley madrileña 8/2015, entre los que está por ejemplo «la atención a aquellos ciudadanos y grupos sociales que no son destinatarios de la programación mayoritaria».

(30) T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *¡Demasiados derechos!*, en L. MARTÍN REBOLLO (coord.), *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al Prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, Universidad de Zaragoza, 2009, vol. 1, p. 75 y ss.

(31) J.M. VIDAL, *Las nuevas perspectivas jurídicas*, cit., p. 405 y ss.

(32) Incluye asimismo aspectos tal vez menos claros como la necesidad de que el cierre se produjese mediante ley y no mediante decreto-ley.

Stc 153/2016[33]. En realidad no hacía falta que el Tc resolviese el problema, porque ya había tenido ocasión de cerrar este debate hace 35 años, cuando en la STC 6/1981 dijo con toda rotundidad que el art. 20 Ce es un derecho de libertad y no un derecho prestacional, de modo que obliga a los poderes públicos a preservar las libertades de la comunicación pública pero no a regentar periódicos ni otros medios de información[34]. La debilidad jurídica (pero sin duda la plena validez política o ideológica) de esta tesis que sostienen Vidal, y otros, me parece que parte, como es muy frecuente en España, de la identificación de la Constitución con las propias ideas políticas. La Constitución no predetermina un determinado modelo audiovisual sino que deja al legislador (estatal o autonómico) un amplísimo margen de libertad para configurarlo de una u otra manera, por ejemplo no dotándose de televisión pública regional (como sucede en varias CcAa)[35]. O cerran-

(33) Los recurrentes solicitaron la declaración de pérdida sobrevenida de objeto, puesto que las Cortes Valencianas habían aprobado una ley (la 12/2015) para retomar las emisiones de Canal Nou. El Tc así lo declaró, de modo que no entró a enjuiciar el fondo del asunto (la constitucionalidad del cierre de Rtvv por atentar contra los artículos de la Ce a que antes se ha hecho mención). Parece que la litigiosidad podría continuar en relación esta vez con la ley de 2016 reguladora de Rtvv: véase la Resolución de 3 de noviembre de 2016, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat en relación con la Ley de la Generalitat Valenciana 6/2016, de 15 de julio, del Servicio Público de Radiodifusión y Televisión de Ámbito Autonómico, de Titularidad de la Generalitat (Boe de 9 de noviembre de 2016) – la discrepancia parece referirse a la legalidad de la reasunción de los trabajadores.

(34) En esta sentencia el Tc desestimó el recurso de amparo interpuesto por periodistas de un diario, perteneciente al entonces existente organismo Medios de Comunicación Social del Estado, que iba a ser cerrado. En la misma línea, la Stc 82/1986 desestimó el recurso de inconstitucionalidad contra la ley que suprimía dicho organismo (el Tc dijo entonces que nada en la Ce obliga al Estado o a otros poderes públicos a ser titulares de medios de comunicación: es sin duda una posibilidad, pero no una obligación).

(35) O, volviendo al Tc, ese margen político incluía (hoy tal vez no estaría tan claro, habida cuenta de algunas normas europeas) la no aprobación una ley que regule las televisiones privadas y por consiguiente la imposibilidad para los particulares del ejercicio de la libertad de empresa y del derecho a emitir contenidos audiovisuales. Recuérdese que la Stc 3/1982 rechazó el recurso de amparo de la empresa Antena 3, que pretendía ejercer su derecho a emitir televisión sin que existiese una la ley que lo hubiese autorizado o regulado. Para negarle a Antena 3 el derecho a comenzar las emisiones, el Tc entonces reiteró la doctrina de la Stc 6/1981: que existan medios de comunicación públicos o no, o que existan televisiones privadas o no, son decisiones políticas que la Ce no impone al legislador, aunque no le impide adoptarlas (y de hecho en 1988 se aprobó la Ley de Televisión Privada, cuyas emisiones comenzaron en 1990).

do la televisión regional existente, decisión que puede gustar o no según la idea que uno tenga de cuál deba ser ese modelo audiovisual, o según sea o no consumidor de esa televisión, pero que a mi juicio es perfectamente constitucional.

Tal vez la incapacidad del derecho para regular el fenómeno audiovisual público se explique porque el objeto primario de estas reglas y normas es el ejercicio de una libertad de comunicación (de la que es titular la Administración bajo el ropaje de un servicio público), y esta libertad se deja poco o nada regular por el derecho. Los contenidos del entretenimiento y de la información televisiva, incluso cuando el medio es público, no son fácilmente regulables por las normas[36]. Lo que sucede es que pese a ello las normas sí pretenden regularlos, con los 24 principios madrileños, con los supuestos derechos de la LGCA, con la inmensa mayoría de los preceptos de las leyes de televisión pública o privada, que generan el espejismo del sometimiento a la ley de esta actividad. Existen gran cantidad de normas (autonómicas, estatales, europeas) que regulan el mercado audiovisual y las televisiones públicas y su supuesto ajuste a los principios constitucionales de pluralismo, objetividad, etc. Y también su independencia respecto del poder político. Pero pese a todo este conjunto normativo, la realidad ha venido siendo altamente impermeable a tan bienintencionados postulados constitucionales y legales[37]. Enfrentado con el estudio o con la práctica del derecho de las televisiones (sobre todo públicas), el jurista ha de lidiar con las transformaciones tecnológicas, que mandan al cubo de la basura las técnicas jurídicas más elaboradas; con la abrumadora presencia de la política, que se opone a la previsibilidad y a la lógica de la regulación jurídica; con la existencia de un mercado audiovisual global que mueve miles de millones de euros y que en muchísimas ocasiones es impermeable o inmune a las leyes nacio-

---

(36) J.L. MANFREDI SÁNCHEZ (*Servicio público y calidad en la televisión pública*, cit., pp. 277-278), distingue entre las funciones de los medios y su comportamiento. Lo primero sí sería regulable por las normas, mientras que lo segundo, si no le he entendido mal, o sea, la "función performativa", sería mucho menos sometible a reglas jurídicas.

(37) Autores como E. LINDE, férreos defensores de las televisiones públicas, reconocen que estas no cumplen los principios constitucionales que las regulan (*La obligación de los poderes públicos de crear y mantener medios públicos de comunicación audiovisual*, cit., pp. 92-93)

nales; o con la propia indeterminación e inexigibilidad de las normas que regulan los modelos audiovisuales nacionales.

Ello hacer aflorar el que probablemente sea el principal dilema del jurista. ¿Hacia dónde debe dirigir su mirada? ¿Cuál es el objeto de su estudio? ¿La norma – aunque esté prácticamente vacía de contenido y no se cumpla? ¿La realidad – aunque no tenga que ver con las prescripciones jurídicas? No es el momento de entrar en estas honduras, pero baste con señalar que académicos experimentados y escalafonados han (hemos) abordado temáticas similares sin reparar en la abismal separación entre la norma y la realidad, y han (hemos) escrito libros haciendo como si nada. Alejandro Nieto lleva décadas llamando la atención sobre esto, y me parece que sin mucho éxito.

Además de ese dilema, me parece evidente que lo que subyace bajo todos los debates en torno a la televisión pública son opciones políticas o ideológicas en las que – de nuevo – el derecho es prácticamente irrelevante. Opciones u opiniones, por ejemplo, sobre los procesos democráticos. Manfredi escribe que «Los poderes públicos tienen que actuar para superar esta deficiencia democrática», entendiendo por "deficiencia democrática" la «concentración mediática privada»[38]. En sentido aún más ideológico, Linde[39] asume un presupuesto abiertamente valorativo:

«El panorama de la información en la actualidad, teniendo en cuenta los medios privados clásicos y los nuevos medios de comunicación a través de internet, se ha convertido en una jungla difícilmente practicable y poco propicia para la finalidad de que existan ciudadanos plenos en el disfrute de sus derechos y libertades. En la medida en que los poderes públicos han renunciado a exigir a los medios privados el cumplimiento de los principios constitucionales que deben regir la información, los medios públicos deben llenar esa laguna».

Esta visión de la comunicación audiovisual pública y privada se completa con un postulado sobre la verdad y la libertad que me parece

(38) J.L. Manfredi Sánchez, *Servicio público y calidad en la televisión pública*, cit., p. 283.

(39) E. Linde, *La obligación de los poderes públicos de crear y mantener medios públicos de comunicación audiovisual*, cit., p. 97.

muy discutible: partiendo de que el art. 9.2 CE no es una mera potestad sino un mandato para la consecución de la libertad y de la igualdad, Linde escribe que «difícilmente se puede ser libre si no se tiene acceso a una información plural que persiga la verdad», para terminar concluyendo que

«Esta es la situación [refiriéndose a la a su juicio imposibilidad en España de obtención de información regida por los principios de pluralidad y verdad] en la que se encuentran en la actualidad los ciudadanos españoles. Ningún medio de comunicación privado es suficiente para hacernos una idea del pluralismo de la sociedad española y sólo ocasionalmente cumplen el postulado de la información veraz»[40].

Las opiniones de Manfredi y de Linde son valorativas e ideológicas, como lo son casi todas las que estudian la comunicación pública. También la mía, naturalmente. Son valorativas porque califican como bueno o como malo un determinado contenido, o una determinada misión del servicio público televisivo, o en general parten de un pre-juicio acerca de si el mercado audiovisual privado es bueno o malo (y es cierro que es malo en calidad y en transparencia) y sobre cuál debe ser el papel que en función de este pre-juicio adopten los poderes públicos. Y son opiniones ideológicas porque parten de una determinada concepción de la democracia, con la que cabe no estar de acuerdo. No estoy de acuerdo en que los medios de comunicación privados, por muy concentrados y politizados que estén y por malas que sean sus emisiones, generen, como sostiene Manfredi, un «déficit democrático» que deba ser compensado o superado mediante los medios audiovisuales públicos. Y estoy aún menos de acuerdo con la visión de Linde conforme a la cual a) el actual nivel de información – a su juicio excesivo debido a internet – es negativo para el ciudadano (porque no le ofrece ni libertad ni igualdad); b) los medios privados «sólo ocasionalmente cumplen el postulado de la información veraz»; y c) los medios públicos están constitucionalmente llamados a suplir esa ausencia de libertad, de igualdad y de

(40) *Ibidem*.

veracidad, buscando y ofreciendo "verdad" donde otros no lo hacen. Esta tesis me parece que parte de una visión maniquea de la información (y tal vez también de la democracia), en la que hay buenos y hay malos, y en la que la misión de los poderes públicos es darle la "verdad" al ciudadano. La democracia es esencialmente procedimiento, es libertad para que cada cual alcance "su" verdad dentro del "mercado de las ideas" teorizado hace un siglo por juristas como Holmes[41]. Oponer la "verdad" representada por los poderes públicos a la "no verdad" de los operadores privados no creo que se ajuste a la realidad, y sí que responde a una visión estatalista y paternalista del poder, que me parece del todo superada en la sociedad digital o de la información del siglo 21[42].

7. *Algunas preguntas*

Una mirada más o menos desapasionada a la situación actual de las televisiones públicas le plantea a uno algunas dudas. Por ejemplo esta, que formulo al margen, claro, de las reglas de la competencia que establece la UE (sobre todo en lo referente a las limitaciones a la financiación televisiva por los poderes públicos). ¿Debe la televisión pública competir con la televisión privada? (competir = pugnar por los mismos anunciantes, por la misma audiencia, por comprar o producir los mismos programas, por los mismos profesionales con sus mismos salarios). Si no compite, no la ve prácticamente nadie (como pasa con La 2). Al margen de que ello da mucho que pensar (cuando existe una televisión pública decente, resulta que no la ve casi nadie), cabe preguntarse si puede ser un servicio público *esencial*, y lograr los loables fines que la ley le encomienda, una emisión que ve menos del 3% de la audiencia. Es más o menos como si los autobuses públicos de una ciudad,

---

(41) Véase P.S. CODERCH (coord.), *El mercado de las ideas*, CEC, Madrid, 1990.

(42) Para una visión de la "verdad" en la teoría constitucional puede verse I. VILLAVERDE MENÉNDEZ, *Verdad y Constitución. Una incipiente dogmática de las ficciones constitucionales*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 106, 2016, pp. 149-201. Villaverde sostiene, con toda razón, que en las Constituciones la "verdad" no existe como función o como meta de la acción del poder público ni tampoco de los ciudadanos (la exigencia de veracidad del art. 20.1 d) CE es únicamente un requerimiento para impedir que la falsedad o el insulto queden amparadas a efectos civiles o penales).

que son igualmente servicios públicos esenciales, circulasen vacíos. Si en cambio la televisión pública compite con las cadenas privadas, entonces el dinero público tiene enormes posibilidades de contaminarse de la zafiedad, y por tanto de apartarse de aquellos loables fines (además de ser una televisión mucho más cara, tenga o no publicidad)[43]. El colmo era RTVV, que competía con las emisoras privadas, costaba muchísimo dinero y aun así no la veía casi nadie.

Naturalmente, el trasfondo de todo esto es que la(s) televisión(es) ha(n) perdido el monopolio de la información y del entretenimiento en las pantallas que tuvieron desde su generalización en los hogares hará unos 50 años. Los ordenadores e internet están acabando con ella, porque los nativos digitales (que tal vez sean ya mayoría) la ignoran o la desprecian. No es que no consuman contenidos audiovisuales: los consumen mucho más que antes, pero lo hacen a través de internet (legalmente o no) y ya no a través de la televisión generalista, hertziana o por cable. El espacio social, y la pérdida de rentabilidad, de la televisión está menguando a pasos agigantados, y en ese poco espacio que queda, la televisión pública (la de calidad y la otra) tiene un presente y un futuro muy difícil. Muchos operadores, públicos y privados, compiten por cada vez menos sitio, y ello explicaría la muerte de algunos de ellos. Lo mismo que la prensa diaria en papel, con la posible excepción de los *tabloides* y de los periódicos deportivos, no sobrevivirá a internet si no es siendo exclusiva y cara, y sólo para un segmento de población muy determinado (adultos o profesionales de alto nivel cultural), la televisión (sobre todo la pública) tendrá que asumir cambios radicales. Por eso, y por otras razones, yo creo que la pregunta que antes formulaba sobre la competencia público/privado no tiene solución. O al menos no la tiene en el horizonte

(43) G. GARDINI señala, a mi juicio con razón, un aspecto que al que en España no se suele prestar atención. Aquí el debate sobre la "privatización" de las televisiones públicas tiene por objeto su posible venta a grupos de comunicación privados (o a la externalización de los programas). En cambio en Italia G. GARDINI afirma que la RAI ya es de facto una televisión privatizada porque compite con las cadenas privadas por el mercado publicitario, porque su nivel de calidad se ha aproximado (en lo zafio) a aquellas (son prácticamente indistinguibles) y porque de ella se ha apropiado el (o los) partido(s) que en cada momento gobierna: G. GARDINI, *Etica privata, etica pubblica nel servicio televisivo*, cit., p. 31.

de algunos poderes públicos españoles, que prefirieron cerrar un canal de televisión antes que adecentarlo. Y, volviendo al derecho, tampoco la tiene en el horizonte de otros muchos poderes públicos, que parecen creer que haciendo (nuevas) leyes arreglan la situación o salvan a las televisiones públicas de la penetración de la política o del mercado (a lo largo del año 2015 las CcAaa balear, madrileña, castellano-manchega o valenciana se han apresurado a reformar las leyes de su televisión regional[44]). Dudo mucho que haya leyes capaces de salvarnos de nosotros mismos.

(44) Ley 9/2015, de 26 de noviembre, de modificación de la Ley 15/2010, de 22 de diciembre, del Ente Público de Radiotelevisión de las Illes Balears; Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid; Ley 6/2015, de 30 de julio, de modificación de la Ley 3/2000, de 26 de mayo, de Creación del Ente Público de Radio-Televisión de Castilla-La Mancha; Ley 4/2016, de 19 de mayo, de modificación de la Ley 8/1987, de 15 de abril, de creación, organización y control parlamentario de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión. También la ley 13/2014, de 26 de diciembre, de Radio y Televisión Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias (si bien esta ley no es fruto de ningún cambio político derivado de las elecciones autonómicas de 2015: véase R. Zallo Elguezabal, *Análisis de la nueva Ley de Radio y Televisión Pública de Canarias*, en *Revista Latina de Comunicación Social*, 70, 2015, pp. 322 a 346). Un análisis comparado puede verse en J. Sánchez Martínez, I. Sarabia Andújar, *Las estructuras de gobierno de los nuevos modelos de televisión autonómica pública en España*, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 8, 2012, pp. 35-61. Sobre algunas reformas normativas puede verse las propuestas de J.L. Manfredi Sánchez, *Algunas cuestiones pendientes en la regulación del audiovisual*, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 24, 2011, pp. 54-59.