

LA SITUACIÓ DE LA TELEVISIÓ PÚBLICA A ESPANYA: ENTRE EL BUIT I L'INCOMPLIMENT

ALEJANDRO PERALES

Professor de la Universitat Ramon Llull
Subdirector general de Contexto, SA

1. Televisió pública i servei públic: una falsa identitat

1.1. EL SERVEI PÚBLIC A LA TELEVISIÓ PÚBLICA ESTATAL

Els aspectes institucionals, organitzatius i productius de la televisió pública estatal són regulats per la Llei 4/80, del 10 de gener, de l'Estatut de la ràdio i la televisió. Es tracta de la primera disposició democràtica en aquest terreny i pot considerar-se molt més que un marc per a aquesta televisió pública, bo i ser això molt important, en bona mesura ha condicionat el desenvolupament posterior de tota l'activitat televisiva espanyola.

La Llei 4/80 respon al manament constitucional sobre la competència de l'Estat en matèria de comunicació,¹ i configura al seu preàmbul l'activitat televisiva com *un servei públic essencial, la titularitat del qual correspon a l'Estat*. Aquest servei públic queda definit com un instrument per garantir:

- La informació i participació política dels ciutadans.
- La formació de l'opinió pública.
- La cooperació amb el sistema educatiu.
- La difusió de la cultura espanyola i de les seues nacionalitats i regions.
- La realitat i efectivitat de la llibertat i la igualtat.
- La protecció dels marginats.
- La no-discriminació de la dona.

1. Article 149.27.

La televisió com a servei públic respon, doncs, a la defensa d'uns objectius no pas arbitraris, sinó que remeten tots a preceptes constitucionals com ara:

- El dret a comunicar i a rebre lliurement informació veraç.²
- La limitació d'eixa llibertat³ atenent els drets fonamentals i especialment els drets a l'honor, a la intimitat, a la pròpia imatge⁴ i a la protecció de la joventut i de la infància.⁵
- El respecte al pluralisme social i lingüístic.⁶
- El dret a la llibertat.⁷
- La igualtat davant la llei i la no-discriminació.⁸
- La garantia de l'educació i la formació dels ciutadans i consumidors.⁹

La Llei 4/80, a més a més, recull en l'article 4 uns principis inspiradors de l'activitat dels mitjans de comunicació social de l'Estat que reiteren alguns dels drets ja assenyalats i afegeixen:

- L'objectivitat i imparcialitat de les informacions.
- La separació entre informacions i opinions.
- La identificació dels opinants.
- La seua lliure expressió amb els límits ja dits de l'article 20 de la Constitució.

1.2. EL SERVEI PÚBLIC A LES TELEVISIONS AUTONÒMIQUES I PRIVADES

La Llei 46/83, del 26 de desembre, reguladora del tercer canal de televisió, no solament manté el concepte de servei públic (art. 9), sinó que també té els mateixos principis inspiradors de l'activitat televisiva recollits per la Llei 4/80 (art. 5). Principis que s'expliciten igualment en cadascuna de les lleis de creació de les televisions autonòmiques (elaborades a imat-

2. Art. 20.1.d.

3. Art. 20.4.

4. Art. 18.1, desenvolupat per la Llei orgànica 1/82.

5. Art. 39.4.

6. Art. 20.3.

7. Art. 16, 17 i 53.

8. Art. 14 i 92.

9. Art. 27.1, 44.1, 51.2 i art. 17 de la Llei general per a la defensa dels consumidors i usuaris.

ge i semblança de la Llei 4/80), amb un afegit comú que especifica la defensa de la cultura pròpia.¹⁰

La Llei 10/88, del 3 de maig, de televisió privada, per la seua banda, reconeix en el preàmbul la compatibilitat entre la titularitat estatal del servei públic de televisió i la seua possible gestió indirecta per particulars.¹¹ Recorda que la finalitat de la televisió com a tal servei públic ha de ser satisfer l'interès dels ciutadans i contribuir al pluralisme informatiu, a la formació d'una opinió pública lliure i a l'extensió de la cultura. I estableix que l'activitat de les societats concessionàries de la dita gestió indirecta s'inspirarà pels principis ja assenyalats per a les televisions públiques.

Del que s'ha vist fins ara es dedueixen amb claredat, si més no, quatre conclusions bàsiques:

1) Que la concepció de la televisió com a servei públic en l'ordenament jurídic espanyol no es justifica tant per la vessant tècnica de l'es-

10. Vegeu:

— Art. 3 de la Llei 5/1982, del 20 de maig, de creació de l'ens públic Radio Televisión Vasca.

— Art. 14 de la Llei 10/1983, del 30 de maig, de creació de l'ens públic Corporació Catalana de Ràdio i Televisió, i regulació dels serveis de radiodifusió i televisió de la Generalitat de Catalunya.

— Art. 16 de la Llei 9/1984, de l'11 de juny, de creació de la Companyia de Ràdio Televisió de Galícia.

— Art. 2 de la Llei 7/1984, del 4 de juliol, de creació de l'entitat pública de Ràdio-Televisió Valenciana (RTVV), i regulació dels serveis de radiodifusió i televisió de la Comunitat Valenciana.

— Art. 3 de la Llei 8/1984, de l'11 de desembre, de radiodifusió i televisió a la Comunitat Autònoma de Canàries.

— Art. 13 de la Llei 13/1984, del 30 de juny, de creació, organització i control parlamentari de l'ens públic Radio Televisión Madrid.

— Art. 16 de la Llei foral 16/1985, del 27 de setembre, de creació, organització i control parlamentari de l'ens públic Ràdio Televisió Navarra.

— Art. 16 de la Llei 7/1985, del 22 de maig, de creació de la Companyia de Ràdio i Televisió de les Illes Balears.

— Art. 2 de la Llei 8/1987, del 9 de desembre, de creació de l'empresa pública de la Ràdio i Televisió d'Andalusia, i regulació dels serveis de radiodifusió i televisió gestionats per la Junta d'Andalusia.

— Art. 2 de la Llei 8/1987, del 15 d'abril, de creació, organització i control parlamentari de la Corporació Aragonesa de Ràdio i Televisió.

— Art. 2 de la Llei 9/1988, de l'11 de novembre, de creació, organització i control parlamentari de la Ràdio Televisió Murciana.

11. La Llei fa esment de les sentències del Tribunal Constitucional en aquest sentit (STC núm. 12, del 31 de març de 1982 i STC núm. 74, del 7 de desembre de 1982), però la legitimació del caràcter de servei públic de la televisió privada podria fonamentar-se també en l'article 128 de la Constitució, que subordina la iniciativa privada en l'activitat econòmica a les exigències de l'interès general.

cassetat del bé (en aquest cas, el límit de freqüències) com per la vessant —diguem-ne— ideològica. És per això que, mentre no canviem de model de societat, els avenços tecnològics en el camp de la televisió no poden pas invalidar la vigència del concepte de «servei públic».¹²

2) Que açò es deu al fet que la televisió, tot i ser una indústria, és molt més que una indústria. L'activitat televisiva ha de respondre tant a una lògica econòmica com a una lògica social perfectament recollida en el repertori d'atributs que legalment defineixen el perfil del servei públic, per més que es pugui blasmar aquest de poc concret. I ambdues lògiques han de fer-se compatibles.

3) Que el concepte de «servei públic» no se circumscriu únicament a l'àmbit de la televisió pública, sinó que s'estén també a l'àmbit de la televisió privada. Aquesta afirmació, jurídicament fonamentada, trenca amb un vell i popular malentès del qual participen igualment molts dels partidaris i dels no tan partidaris de la televisió pública. Els primers, de manera segurament benintencionada, i els segons, des d'un punt de vista més interessat, acaben per escamotejar als espectadors la possibilitat d'exigir als continguts de la televisió privada la seua funció social.

4) Que el balanç general que es pot fer és d'incompliment generalitzat d'aquests preceptes de servei públic.

La qüestió a plantejar-se, doncs, és la següent: en un moment d'opulència televisiva i de revolució tecnològica, amb una gran diversitat d'ofertes i sistemes, es pot legitimar el manteniment d'una televisió pública que ha incomplert històricament el seu paper i que no es veu ja com el baluard del servei públic? Aquest nou entorn fa innecessària la televisió pública o, altrament, la fa més necessària que mai? Quins aspectes poden ser considerats específics de la televisió pública en la mesura que deuen ser complerts per aquesta, però no compten amb una regulació semblant pel que fa a la televisió privada?

12. Aquesta visió, a més a més, relaciona el concepte de «servei públic» amb d'altres més utilitzats a nivell europeu com «servei universal» o «interès públic», amb els seus matisos. És clar que «interès públic» a la resta d'Europa i fins i tot als Estats Units no es refereix únicament al futbol o als casaments, tal com pareix haver-se entès a Espanya.

2. L'especificitat de la televisió pública

2.1. PARTICIPACIÓ SOCIAL

Tornant de nou a la Llei 4/80, el seu article 6 preveu l'existència d'uns anomenats «consells assessors», com un dels tres òrgans de funcionament, administració general i alta direcció de l'ens RTVE, junt al director general i al Consell d'Administració.

Aquests consells assessors, que no deuen ser confosos amb els consells assessors de RTVE a les comunitats autònomes,¹³ haurien d'estar formats (article 9.1) per representants dels treballadors, del món de la cultura i de l'Administració, de les autonomies i també dels ciutadans en el rol d'usuaris del mitjà i receptors dels seus missatges: la disposició addicional cinquena de l'Estatut preveu dos llocs en els consells assessors per als representants de les associacions de radiooients i telespectadors.

Segons l'article 9.2, els consells assessors hauríem d'exercir un paper consultiu, amb atribucions i capacitat de decisió gairebé nul·les: la seua convocatòria seria preceptiva poques vegades a l'any; emetrien opinió o dictamen sols quan els fos «expressament requerit» pel Consell d'Administració, i no podrien ocupar-se sinó del compliment dels principis de programació (i, amb una lectura generosa de les seues funcions, d'allò relacionat amb la publicitat, la presència de grups polítics i socials significatius, el dret de rectificació i la quota de producció pròpia).

No hi ha cap dubte que es tracta d'unes atribucions molt moderades; no gensmenys, han degut parèixer excessives o supèrflues als responsables de prendre decisions a l'ens durant aquests divuit anys, ja que els

13. Segons l'article 14.2 de la Llei 4/80, el delegat territorial de RTVE en cadascuna de les comunitats autònomes comptarà amb un consell assessor nomenat per l'òrgan de Govern de la dita comunitat. L'homonímia entre els consells assessors de l'article 9 i els de l'article 14 ha donat lloc a no poques confusions, però el seu diferent àmbit d'actuació (estatal / autonòmic) deixa clar que es parla de consells assessors diferents.

Amb relació als consells assessors territorials de RTVE, vegeu les normes autonòmiques de la seua creació i regulació a Catalunya (Llei 6/1981, del 19 de juny), Andalusia (Llei 2/1982, del 21 de desembre), Principat d'Astúries (Llei 5/1983, del 4 d'agost), Galícia (Llei 10/1983, del 9 de desembre), Cantàbria (Llei 1/1984, del 27 de febrer), Comunitat de Madrid (Llei 5/1984, del 7 de març), Comunitat Valenciana (Llei 3/1984, del 6 de juny), Aragó (Llei 4/1984, del 26 de juny), Regió de Múrcia (Llei 4/1984, del 12 de novembre), Illes Balears (Llei 6/1984, del 15 de novembre), Navarra (Llei foral 2/1985, del 4 de març), País Basc (Llei 9/1985, del 4 de desembre), Castella-La Manxa (Llei 1/1987, del 7 d'abril), La Rioja (Llei 5/1989, del 19 d'octubre), Castella i Lleó (Reial decret legislatiu 1/1989, del 4 de maig), Extremadura (Llei 1/1989, del 31 de maig).

consells assessors de RTVE són uns consells nonats, mai no creats, que encara esperen poder demostrar la seua utilitat.

Pel que fa a les televisions autonòmiques, la majoria tenen en compte en els seus consells assessors la participació de representants d'associacions de consumidors i usuaris,¹⁴ encara que la seua activitat real és, en el millor dels casos, mínima.

Hom pot dir que els consells assessors constituïen una innovació clau i de gran importància en el disseny de la participació social en els mitjans de comunicació, encara que sigui molt reduïda; però no s'han creat les condicions per propiciar-ne el funcionament real per manca, fonamentalment, de voluntat política.

2.2. DRET D'ACCÉS

La Llei 4/80 preveu també una altra modalitat de participació social: l'article 24 reconeix el dret d'accés a la televisió dels grups socials i polítics més significatius, que hauria d'arbitrar-se en funció de criteris de tipus objectiu com ara la representativitat o l'àmbit d'actuació. Ha de considerar-se que aquest dret:

— Remet a l'article 20.3 de la Constitució, que garanteix l'accés dels dits grups als mitjans de comunicació públics.

— Es desenvolupa també en l'article 17 de la Llei 26/1984, del 19 de juliol, general per a la defensa dels consumidors i usuaris, que garanteix en els mitjans públics l'emissió de programes dedicats a la informació i formació dels ciutadans que facilitin l'accés d'associacions de consumidors i usuaris, i d'altres grups o sectors interessats.

El dret d'accés, anomenat en alguns casos *dret d'antena*, es recull també igualment en els diferents textos legals de creació de les televisions autonòmiques.¹⁵ Però, com passa amb la participació social, es tracta d'un dret que en la pràctica no s'ha dut a terme, llevat de les quotes de presència acordades al seu moment per a l'Església catòlica i altres confessions religioses.

Si, pel que fa al servei públic, és l'incompliment de la norma el que caracteritza d'allò més el balanç d'aquests anys, en el cas de la partici-

14. Això es recull als estatuts del País Basc, Andalusia, Múrcia, Comunitat Valenciana, Aragó i Navarra. Els de la ràdio i televisió catalana, canària i gallega, per contra, no inclouen aquesta presència social, mentre que el de Madrid és l'únic que parla expressament dels usuaris de mitjans de comunicació.

15. Algunes d'aquestes televisions, com ara les del País Basc, Múrcia, Comunitat Valenciana, Aragó i Navarra, reconeixen també els drets dels grups minoritaris o menys significatius.

pació social, ens trobem, a més a més, amb un buit tan sistemàtic com empobrider. «Arriba un taxi buit al número 10 de Downing Street; s'obre la porta, i baixa Mr. Gladstone», deia Winston Churchill amb una frase terrible i «ningunejadora» del seu famós adversari. En eixe taxi cabriem també, sense moltes estretors, els cada vegada més minvats exemples de participació social a la televisió pública.

3. El futur de la televisió pública

No és cap secret que, en major o menor mesura, el concepte de televisió pública passa a hores d'ara per una crisi a nivell global: caiguda de les audiències, increments dels dèficits, governamentalització. Molts segments de la societat mantenen amb aquesta una actitud contradictòria i, per què no, esquifida: li demanen qualitat, però no estan disposats a pagar-la. I això ocorre especialment amb aquest model tan nostrat a Europa de televisions públiques fortes amb vocació de lideratge i referència, siguin quines siguin les seues fonts d'ingressos (pressupostos, cànon, publicitat, venda de productes) o la combinació d'aquestes.

Pel que fa a l'Estat espanyol, aquesta crisi es fa palesa en qüestions com l'aparició de serveis de televisió que no tenen ja la consideració de servei públic¹⁶ o la prevista modificació de la Llei del tercer canal, que permetrà la gestió indirecta privada de les televisions autonòmiques.

Al mateix temps, queda clar també a nivell europeu que es pot tenir una visió més o menys subsidiària del paper del sector públic en el compliment de l'interès general, però que aquest interès és irrenunciable.¹⁷ La Unió Europea demana a cada país una definició clara del concepte d'«interès públic» a la televisió —i dels programes d'interès públic— com a requisit per autoritzar les subvencions.

Tenint en compte tot això, la supervivència de la televisió pública passa necessàriament per potenciar:

— Els aspectes de servei públic de manera més decidida i pregona que les televisions de gestió privada.

— La qualitat, la diversitat i la innovació en formats i continguts, així com la satisfacció dels interessos dels espectadors (és a dir, dels seus desitjos, però també de les seues necessitats).

16. Vegeu la Llei 37/1995, del 12 de desembre, de telecomunicacions per satèl·lit.

17. Així es pot veure en diferents resolucions de la CE i, molt especialment, en l'article 90.2 del Tractat de la CEE i en el Protocol sobre el sistema de radiodifusió signat amb el Tractat d'Amsterdam. Per a una anàlisi detallada del problema, vegeu Santiago Muñoz Machado (1988), *Servicio público y mercado*, Vol. III: *La televisión*, Madrid: Civitas.

— L'enfortiment de la col·laboració a nivell internacional per fomentar la coproducció i l'intercanvi de productes: a Europa (UER), però també a la Mediterrània (Euromed TV) i a Iberoamèrica.

— El doble finançament, centrat prioritàriament en els pressupostos i subsidiàriament en la publicitat i la venda de productes. Això suposa un trencament amb la situació de manca de subvencions i endeutament salvatge, amb l'adopció d'un pla de viabilitat que obligui l'Administració a l'assumpció de l'actual deute.

— La «desgovernamentalització» de la figura del director general, que no deuria de ser nomenat per l'executiu, ni tampoc pel Consell d'Administració, sinó pel Parlament, i per un període no coincident amb el de les legislatures.

— La professionalització del Consell d'Administració, deixant als parlaments el control estrictament partidista.

— La participació social com a element específic i discriminant, i com a element legitimador de primer ordre per a la seua existència. Això suposa la creació de consells assessors operatius, amb competències clares i no discrecionals, i capacitat preceptiva en alguns aspectes, formats per professionals, experts i espectadors.