

LA TELEVISION PUBLICA EN LA UNION EUROPEA (*)

MARIA SALVADOR MARTINEZ

En este libro se analiza la situación actual de la televisión pública en los países de la Unión Europea y los desafíos que hoy se le presentan. Los autores son reconocidos especialistas en el tema: el profesor Thomas Gibbons, de la Universidad de Manchester; los profesores Wolfgang Hoffmann-Riem y Wolfgang Schulz, de la Universidad de Hamburgo; el profesor Michael Holoubek, de la Universidad de Viena; el profesor Jean Morange, de la Universidad de París; el profesor Alessandro Pace, de la Universidad de Roma; el profesor Peter Malanczuk, de la Universidad de La Haya, y el profesor J. Juan González Encinar, de la Universidad de Alcalá de Henares.

En todos los países europeos existe una televisión pública que tiene atribuida una función de servicio público. Hoy, todas estas televisiones se enfrentan a los mismos retos, a pesar de que la concepción de «televisión pública» no es la misma en todos los ordenamientos y que el «servicio público de televisión» se concreta de forma diferente en cada uno de ellos. La competencia con las televisiones privadas y los avances técnicos en este campo están exigiendo a las televisiones públicas una importante reestructuración que plantea, desde el Derecho, no pocos interrogantes: cuál debe ser la forma de financiación acorde con la función de servicio público; cómo responder a los cambios en la sociedad, el público de la televisión, y a sus nuevas exigencias; en qué debe consistir la programación de servicio público; cuál es la vía para adecuar las estructuras organizativas a las exigencias anteriores; y, finalmente, cómo enfrentarse a todos los avances técnicos de la denominada «era multi-

(*) JOSÉ JUAN GONZÁLEZ ENCINAR (ed.): *La televisión pública en la Unión Europea*, Ed. McGraw-Hill, Madrid, 1996, 250 págs.

media». Ante todos estos desafíos, como afirma el profesor Hoffmann-Riem, «de la capacidad de reforma de las televisiones públicas depende su propia supervivencia».

Este libro ofrece una muestra representativa de los diferentes modelos de televisión pública existentes en Europa, sus funciones, organización interna, financiación y control, dentro del obligado marco de referencia que es la Unión Europea. La finalidad de la obra reseñada no es otra que conocer las soluciones que se han dado en los países de nuestro entorno a los problemas actuales del régimen jurídico de la televisión pública.

La obra dedica un primer capítulo al Derecho Comunitario y otros seis capítulos a la exposición del régimen jurídico de la televisión pública en el Reino Unido, Alemania, Austria, Francia, Italia, y España, respectivamente.

1. En el capítulo dedicado al Derecho Comunitario, el profesor Malanczuk expone, en primer lugar, la normativa y la política audiovisual comunitaria, centrandó su exposición en el análisis de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y, especialmente, en la interpretación que el Tribunal hace de la televisión como servicio. Al analizar la normativa comunitaria, el autor destaca, entre otras disposiciones relevantes, la controvertida Directiva «Televisión sin fronteras». En la segunda parte, el profesor Malanczuk expone las normas relativas a la televisión aprobadas en el marco del Consejo de Europa, entre las que hay que destacar el «Convenio sobre televisión transfronteriza». También en este ámbito hay que hacer referencia al artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que reconoce las libertades de expresión y de información, y a la interpretación que el Tribunal y la Comisión de Derechos Humanos de Estrasburgo han hecho de estas libertades.

2. El modelo de televisión pública del Reino Unido resulta de gran interés, ya que a la BBC se la ha considerado siempre como un ejemplo de televisión pública de calidad. El profesor Gibbons hace referencia a las dos características principales del régimen jurídico de esta televisión: en primer lugar, el concepto de *public service* y, en segundo lugar, la falta de regulación legal. Los principios básicos del *public service*, que derivan de la ética institucional de los primeros años de la BBC, son la universalidad y la responsabilidad cultural —la televisión debe procurar la formación, información y entretenimiento de la audiencia—. Por lo que se refiere a la regulación legal, la *BBC Royal Charter*, que creó la BBC, y la *Licence and Agreement*, que le otorgó licencia para emitir, son las dos únicas normas que recogen su régimen jurídico. En este sentido, el autor señala la actual necesidad de una regulación legal que establezca con claridad las funciones, organización y control de la televisión pú-

blica. Después de exponer el régimen jurídico de la BBC, el autor hace referencia al supuesto especial de *Channel 4*, una televisión privada con obligaciones de servicio público.

3. Los profesores Hoffmann-Riem y Schulz exponen el régimen jurídico de la televisión pública en Alemania. Los principios de este régimen se establecieron después de la Segunda Guerra Mundial y fueron confirmados y concretizados posteriormente por la jurisprudencia constitucional. Tiene especial interés el análisis del artículo 5 de la Ley Fundamental en el que se reconoce la libertad de (la) televisión —*Rundfunkfreiheit*—. El Tribunal Constitucional alemán ha reconocido, junto al contenido jurídico-subjetivo de esta libertad, un contenido jurídico-objetivo: la televisión debe asegurar posibilidades de comunicación a todos los intereses sociales y a los receptores la oportunidad de informarse sin ser manipulados y, por tanto, de formar libremente su opinión. En el proceso de la comunicación, la televisión desempeña un papel fundamental como medio y como factor, y, por tanto, debe prestar un «servicio esencial» —*Grundversorgung*— que garantice la formación libre de la opinión pública.

El legislador alemán está obligado a establecer un régimen jurídico de la televisión que satisfaga las exigencias constitucionales derivadas del artículo 5 LF. Así, la televisión pública ha adoptado la forma de «institución de derecho público», personificación jurídico-administrativa independiente; se financia en su mayor parte por ingresos provenientes de una tasa de televisión y, como complemento, con ingresos procedentes de la publicidad; se organiza internamente de acuerdo con el principio del pluralismo interno, los grupos sociales más relevantes tienen representación en el órgano central de la televisión; y está sometida a control estatal sólo de forma limitada.

4. El sistema austriaco se caracteriza por la existencia de un monopolio público de televisión. La *Österreichische Rundfunk* (ORF) es el único emisor austriaco, aunque, en este país también se reciben los programas de las televisiones públicas y privadas alemanas. Por el contrario, y como consecuencia de la Sentencia de 24 de noviembre de 1993 del TEDH —caso *Informationsverein Lentia*—, en el ámbito de la radio se ha establecido un sistema dual.

El profesor Holoubek expone el fundamento del régimen jurídico de la televisión, que se encuentra en el reconocimiento constitucional de las libertades de expresión y de información, y en el derecho a ser informado. En la interpretación de estos derechos fundamentales, el Tribunal Constitucional austriaco ha seguido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán sobre la *Rundfunkfreiheit*. Por esta razón, la ORF está obligada a prestar un servicio público semejante a la *Grundversorgung* alemana y el régimen jurídico que ha estable-

cido el legislador austriaco es similar al establecido por el legislador alemán: la ORF es una institución de Derecho público independiente del Estado, cuya organización interna responde al principio del pluralismo interno; el sistema de financiación es mixto, los ingresos proceden de una tasa de televisión y de la publicidad; y la ORF está sometida a un control estatal limitado.

5. El profesor Morange expone el sistema dual francés de televisión, cuyo elemento más característico es la existencia de una «autoridad administrativa independiente» con funciones de organización y control. Otro de los rasgos definitorios de este modelo es la sucesión de leyes reguladoras del régimen de la televisión, consecuencia de la alternancia política, así como de los avances técnicos en esta materia. Sin embargo, a pesar de la inestabilidad legislativa, existe una continuidad en los principios fundamentales del régimen jurídico de la televisión francesa: la idea de servicio público, siguiendo la tradición europea en esta materia, y los principios de este servicio, que el legislador ha establecido tanto para el sector público como para el sector privado.

La televisión pública francesa está constituida por un grupo de «sociedades nacionales» de capital estatal sujetas a Derecho privado. El Gobierno concretiza las funciones de estas sociedades en los *cahiers des charges* y los miembros de los órganos centrales son elegidos por el Parlamento, el Gobierno y el Consejo Superior de lo Audiovisual. Las principales fuentes de financiación de estas sociedades son la publicidad y una tasa de televisión. El elemento más interesante en el análisis del modelo francés es el «Consejo Superior de lo Audiovisual»; se trata de una autoridad administrativa independiente encargada de garantizar el ejercicio de la libertad de comunicación audiovisual, para lo cual, tiene atribuidas funciones de reglamentación, decisión, consulta y control, incluyendo la facultad de imponer sanciones.

6. De acuerdo con el profesor Pace, el futuro de la televisión pública italiana está condicionado tanto por la obligada reforma legislativa del régimen jurídico vigente, impuesta por la última sentencia del Tribunal Constitucional (STC 420/1994), como por las consecuencias que deriven de los *referéndums* de 11 de junio de 1995 sobre la privatización del capital social de la RAI y sobre el número de concesiones que se pueden otorgar a un mismo sujeto privado.

En Italia, el titular del servicio público de la televisión es el Estado, que ha otorgado una concesión a la RAI, la sociedad anónima gestora del servicio. El modelo italiano es un claro ejemplo de «parlamentarización» de la televisión frente a la «gubernamentalización» que muestran otros ordenamientos jurídicos. El Parlamento tiene competencia para nombrar a los miembros del ór-

gano de gobierno de la RAI y también para controlarla desde una comisión parlamentaria creada a tal efecto. En la práctica, este sistema ha conducido a un reparto de las cadenas y de los puestos de responsabilidad entre los distintos partidos políticos.

A continuación, el autor expone el modelo de organización interna de la RAI, las obligaciones legales, las fuentes de financiación —la publicidad y una tasa de televisión, aunque también puede recibir dinero de los presupuestos estatales— y, finalmente, el sistema de controles económicos, político-institucionales y técnico-administrativos a los que está sometida la RAI.

7. En el último capítulo, el profesor González Encinar expone el régimen de la televisión pública en España. Del análisis sistemático de diversos preceptos constitucionales, como son los artículos 20, 9.2, 14, 27.1 y 44.1 CE, deduce el profesor González Encinar que la existencia de una televisión pública es una exigencia constitucional. El autor hace referencia a las diferentes leyes que regulan la televisión, incluyendo las últimas leyes aprobadas en diciembre de 1995, y, a continuación, expone el régimen de la televisión pública, sus funciones, organización interna, financiación y sistemas de control. El profesor González Encinar finaliza con un interesante análisis crítico de la jurisprudencia constitucional en materia de televisión.

En sus conclusiones, el autor afirma que es en el grado de dependencia del poder político, en su organización y en el modo de financiarse donde nuestra televisión pública muestra mayores diferencias con las del entorno europeo. Pero no sólo eso, sino que en la medida en que se desvirtúa la verdadera naturaleza del servicio público y se atenta directamente contra la esencia de la democracia, el actual régimen jurídico de la televisión pública es abiertamente inconstitucional. Desde su punto de vista, la reforma es ineludible y, por ello, el autor hace interesantes propuestas contrarias a la tendencia actual que parece apuntar a un mayor control partidista de las televisiones públicas.

Este libro se convierte en la necesaria referencia de Derecho comparado en una materia, el derecho de la televisión, que cada día despierta mayor interés y que está exigiendo tanto la intervención del legislador, como la de la doctrina científica. En la obra reseñada, desde la exposición de cada uno de los modelos, se ofrecen valiosos elementos de reflexión para ser tomados en cuenta ante la perspectiva de una necesaria redefinición de la televisión pública. Finalmente, hay que hacer referencia a la utilidad práctica y didáctica que ofrece la selección bibliográfica aportada en cada capítulo del libro.

