

MERCÈ TEODORO I PERIS
ABOGADA DE ACCIÓ CULTURAL DEL PAÍS VALENCIÀ
COMPARECENCIA COMISIÓN CULTURA DEL SENADO (26/05/2011)

Excelentísimos Señores, Excelentísimas Señoras, como letrada de la asociación invitada, Acció Cultural del País Valencià, y presidenta de la Comisión Promotora de la ILP “Televisión Sin Fronteras” intentaré en mi intervención concretar los aspectos jurídicos que afectan a las emisiones de TV3 en el País Valenciano así como el contenido, finalidad y fundamentación jurídica de la iniciativa legislativa propuesta para superar la actual situación.

Como muchas de Sus Señorías sabrán, desde hace más de cuatro años, la Generalitat valenciana y Acció Cultural del País Valencià están inmersas en un grave conflicto jurídico motivado por la retransmisión de los canales de TDT catalanes en territorio valenciano. En dicho conflicto, nuestra asociación, al igual que la mayoría de los valencianos, ha vivido momentos críticos cuando tuvo que dar por finalizadas, ante la insoportable presión económica ejercida desde la Generalitat, las emisiones de Televisión de Catalunya, que sentíamos, al ser incluso más antiguas que las de la propia TVV, como propias. También ahora atravesamos momentos muy difíciles al tener que hacer frente a unas multas de elevadísima cuantía que nunca fueron previstas para ser dirigidas contra una entidad como la nuestra, de signo cultural y sin ánimo de lucro.

Pero todos estos hechos no han pasado en vano y nos han llevado a una reflexión jurídica profunda y rigurosa dirigida a la consecución de dos objetivos: el primero de ellos, lógicamente, defender nuestra actuación ante la justicia y en la revisión jurisdiccional de la actuación administrativa, lograr la anulación de las sanciones impuestas; el segundo, mucho más importante, promover una reforma legislativa que dé una solución definitiva al conflicto y haga posible, de forma estable y duradera, la plena reciprocidad de televisiones y radios públicas entre los territorios del Estado que comparten lengua propia.

Respecto al primer aspecto reseñado, tenemos elementos para pensar que obtendremos, al final del recorrido jurisdiccional, sentencias favorables. Es relevante señalar que la Ley Valenciana del Sector Audiovisual, en la que se basaron los expedientes sancionadores, está impugnada ante el Tribunal Constitucional por atribuir a la Generalitat competencias de inspección y sanción en materia de televisión digital que pertenecen a la administración central y que la Generalitat Valenciana, en una muy reciente modificación de esta ley, de 2010, ha suprimido la referencia a estas competencias en materia de telecomunicación digital; también, que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones ha dictaminado recientemente, en Febrero de 2011, que la administración valenciana no tendría competencias para definir en sus leyes infracciones y sanciones para los meros propietarios de torres y casetas soporte

del sistema radiante de telecomunicaciones que presten servicios de transporte a otros prestadores de servicios de comunicación audiovisual televisiva, exactamente nuestro caso, pues transportamos una señal usando el espacio radioeléctrico estatal pero no somos prestadores de servicios televisivos, al ser la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales la responsable de la comunicación audiovisual que se transporta; y finalmente, que los propios magistrados del Tribunal Superior de Justicia del País Valencià, están emitiendo votos particulares recogiendo estos argumentos además del también importantísimo argumento de la desproporción de las sanciones impuestas.

Pero todas estas cuestiones tardaran mucho tiempo en resolverse. Esperamos la sentencia del primero de los recursos de casación ante el Tribunal Supremo para dentro de dos años. Y entonces, y habida cuenta de la ejecutividad de la sanción, tanto del cierre de las emisiones como del pago de las multas, de poco servirá una sentencia favorable.

Es sin duda la segunda parte de la perspectiva jurídica, la que atiende a una solución legislativa estable, la más importante; consideramos necesario buscar un nuevo consenso en un tema tan fundamental para la vida democrática como es la promoción y difusión del pluralismo lingüístico en los medios de comunicación.

En efecto, como se ha dicho, el sistema de medios de comunicación audiovisual en España se ha estructurado en dos niveles: el nivel estatal, inicialmente bajo la forma de monopolio público, y posteriormente con la presencia de televisiones privadas; y el nivel autonómico, con la creación de canales públicos de cobertura autonómica gestionados por las Comunidades Autónomas, y posteriormente de canales privados de ámbito autonómico, sin perjuicio de la existencia asimismo de televisiones y radios públicas y privadas de ámbito local. Ello ha conducido a circunscribir las emisiones de las televisiones y radios públicas autonómicas al territorio de la respectiva comunidad, desaprovechando las potencialidades comunicativas en las ya subrepresentadas en este campo, lenguas distintas del español. Además, esta configuración ha estado a su vez condicionada por las limitaciones técnicas de unos sistemas de emisión y transmisión analógicos caracterizados por unas necesidades elevadas de uso del espacio radioeléctrico.

Por otra parte, como ya se ha expuesto también, los mecanismos de reciprocidad de emisiones televisivas autonómicas entre distintos territorios autonómicos con lengua compartida que se han llevado a cabo de facto no han dado una solución satisfactoria, estable y con garantías jurídicas plenas, por lo que persisten los conflictos. La previsión de los convenios de colaboración entre la Comunidades Autónomas se ha manifestado insuficiente al ser reiteradamente superada por una realidad, que, por un lado, plantea unas

exigencias crecientes de intercomunicación; y, por otro, ofrece unas posibilidades tecnológicas nuevas que proporcionan una respuesta más adecuada a las necesidades de comunicación e intercambio.

Por todo ello, ACPV ha impulsado la Iniciativa Legislativa que lleva por nombre “Televisión Sin Fronteras: el espacio de comunicación de las lenguas catalana, gallega y vasca”. Esta iniciativa legislativa ha recibido un gran apoyo popular e institucional y ha alcanzado sobradamente las firmas exigidas para su tramitación parlamentaria.

Parte de la consideración del espacio radioeléctrico como un elemento instrumental, al servicio de la actividad de comunicación audiovisual y de los principios democráticos que deber regirla. Por ello su gestión, planificación y administración merecen un debate abierto y democrático en un foro natural y constitucional de discusión como es el Parlamento.

Nuestra iniciativa, Televisión Sin Fronteras, tiene por objeto garantizar la recepción directa de las emisiones de radio y televisión autonómicas realizadas total o mayoritariamente en las lenguas incluidas en el ámbito de protección de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias en aquellas otras Comunidades Autónomas con las que comparten lengua con el fin de favorecer el desarrollo de los espacios de comunicación de dichas lenguas.

Las lenguas protegidas por la Carta y a las que nos referimos son, según sus denominaciones estatutarias las siguientes:

- a) la lengua catalana, de conformidad con los Estatutos de las Comunidades Autónomas de Cataluña, de las Illes Balears y Valenciana, donde recibe el nombre de valenciano;
- b) la lengua euskera, de conformidad con el Estatuto de Autonomía del País Vasco, la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vasconce, de la Comunidad Foral de Navarra, donde recibe el nombre de vasconce;
- c) la lengua gallega, de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Galicia.

Además de estas lenguas oficiales, se incluirían también el Catalán en Aragón, de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Aragón y la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés, así como en los territorios de la Región de Murcia donde es tradicional; el gallego, de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y con la Ley 1/1998, de 23 de marzo, de Uso y Promoción del Bable/Asturiano, del Principado de Asturias, donde recibe el nombre de gallego/asturiano; y la lengua occitana, denominada aranés en Aran, de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Debemos precisar, en cuanto al sistema previsto para conseguir esta reciprocidad en cada comunidad lingüística, que esta iniciativa implicaría la ampliación de la red de radiodifusión de televisión y radio digital de titularidad y gestión estatal, pero no afectaría en absoluto a las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas en materia de medios de comunicación, ni de gestión de la red de radiodifusión de los múltiples digitales autonómicos que tienen asignados. El Gobierno tendría que planificar el espectro radioeléctrico y prever los múltiples de titularidad y gestión estatal necesarios para que los canales digitales de la radio y televisión de titularidad de una Comunidad Autónoma que emitieran total o mayoritariamente en gallego, vasco o catalán fueran recibidos en las otras Comunidades Autónomas con las que comparten lengua.

En lo que respecta a la viabilidad técnica de la propuesta, es decir, la capacidad física del espacio radioeléctrico y la implementación de los múltiples necesarios en los diferentes territorios, debemos poner de manifiesto que de una parte, la culminación del tránsito de la radiodifusión analógica a la digital ha supuesto la emergencia de un dividendo de espectro o dividendo digital, que, según el Plan Técnico Nacional de la TDT permite más disponibilidad de uso del dominio público radioeléctrico, y por tanto, un número más alto de múltiples digitales disponibles. Además, desde el apagón analógico se han producido avances tecnológicos que dotan de mayor eficacia a los sistemas de compresión de las señales de audio y video, de forma que se produce una mayor eficiencia en el uso de los recursos radioeléctricos y, en consecuencia, la posibilidad de emitir canales de televisión con una mayor calidad técnica –alta definición- o incrementar el número de canales, por lo que nuestra propuesta sería totalmente viable si la planificación se realizara de forma eficiente.

Esta opinión es compartida en el Informe emitido por la Dirección General de Redes e Infraestructuras de Telecomunicaciones de la Generalitat de Catalunya y que ha sido avalado por las operadoras privadas de telecomunicación estatales. También este informe asevera que la implementación de la ILP no dañará la disponibilidad de espectro suficiente para los servicios de banda ancha en movilidad (sociedad de la información) y que los costes estimados son muy bajos en relación a los costes del movimiento de canales generado para liberar el dividendo digital. En concreto cuantifica el coste para el área catalana completa –siendo las otras áreas mucho menores en población y extensión- en 3'7 millones.

En cuanto a los fundamentos y principios jurídicos en los que se basa nuestra iniciativa, el primero de ellos, de orden constitucional, estatutario y legal es el de la promoción del pluralismo lingüístico. En efecto, la Constitución española establece en los artículos 3 y 20 un mandato dirigido al conjunto de los poderes públicos del Estado de especial respeto y protección a las distintas lenguas y

modalidades lingüísticas que conforman el patrimonio cultural común. El texto constitucional exige que en el acceso de los grupos sociales y políticos más significativos a los medios de comunicación dependientes de los entes públicos se respete el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España. Esta última previsión pone de manifiesto la singular relevancia de los medios de comunicación audiovisual para promover y difundir el plurilingüismo.

Este mandato constitucional ha sido desarrollado por la legislación estatal al regular los principios que deben inspirar la actividad de la televisión y la radio de acuerdo con su función de servicio público y a lo largo del tiempo se ha contenido en las siguientes normas de forma explícita: la hoy derogada Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión; la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, Reguladora del Tercer Canal de Televisión; la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada que dispone que esos mismos principios vincularan la actividad de las empresas privadas que gestionen servicios de televisión; y la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal.

Junto con la normativa estatal, debemos referirnos, también como fundamentación de nuestra propuesta, a la normativa comunitaria que resalta la importancia de la libertad de circulación de los productos audiovisuales europeos y la necesidad de adoptar medidas específicas para evitar que las fronteras políticas y administrativas constituyan un obstáculo para la promoción de la diversidad lingüística europea. Así, la Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 11 de diciembre, la Directiva de “Servicios de medios audiovisuales sin fronteras”, prescribe en su artículo 2 bis.1 que: “Los Estados miembros garantizarán la libertad de recepción y no obstaculizarán las retransmisiones en su territorio de los servicios de comunicación audiovisual procedentes de otros Estados miembros por motivos inherentes a los ámbitos coordinados por la presente Directiva”. Por analogía, dicho principio es también de aplicación en el interior de los estados miembros.

Igualmente, es importante destacar el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y su desarrollo, que reconoce la “libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas, sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras”. En este mismo sentido, podríamos citar la reciente e importantísima Recomendación 1855 sobre la regulación de los servicios de los medios audiovisuales, aprobada por la Asamblea Parlamentaria de 27 de enero de 2009 que invita a los estados miembros de la Unión internacional de las Telecomunicaciones de Naciones Unidas: “a coordinar a escala internacional, las normas tecnológicas necesarias para la convergencia tecnológica de los medios audiovisuales, garantizando el derecho a la libertad de información sin consideración de las fronteras”

Pero sin duda, en el marco del Consejo de Europa, un hecho normativo especialmente relevante es la ratificación en el año 2001 por el Estado español de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, que establece obligaciones específicas de protección de estas lenguas en los medios de comunicación. La finalidad primordial de la Carta Europea, explicitada en su preámbulo, es la protección y fomento de las lenguas que en ella se definen como manifestación de la diversidad y riqueza cultural de Europa, finalidad que desde el momento de su incorporación como derecho interno del Estado español, y como observó el Consejo de Estado, pone de manifiesto la “vinculación de los compromisos contenidos en la Carta con un principio constitucionalmente reconocido como es el de la protección de la diversidad cultural y lingüística” (Dictamen del Consejo de Estado núm. 1.492, de 3 de diciembre de 1992).

El artículo 11 de la Carta, que establece las obligaciones de las Partes respecto de los “Medios de comunicación”, dispone que **“Las partes se comprometen a garantizar la libertad de recepción directa de las emisiones de radio y de televisión de los países vecinos en una lengua hablada de manera idéntica o parecida a una lengua regional o minoritaria, y a no oponerse a la retransmisión de emisiones de radio y de televisión de los países vecinos en dicha lengua”**.

Según han señalado los organismos del Consejo de Europa, este compromiso comporta no solo eliminar obstáculos, sino también adoptar medidas positivas dirigidas a garantizar la libertad de recepción directa de las emisiones de televisión entre territorios vecinos donde se usa una lengua regional o minoritaria en una forma idéntica o próxima (*Explanatory Report to the European Charter for Regional or Minority Languages*, párrafo 111).

Por todo ello, puede afirmarse que la ratificación de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias ha comportado la asunción por el Estado español de unos compromisos adicionales específicos, concretamente, facilitar la comunicación y las relaciones en el ámbito de los medios de comunicación audiovisuales entre los territorios que comparten un mismo sistema lingüístico.

En este sentido, el Comité de Expertos del Consejo de Europa “recuerda que el Gobierno español tiene la responsabilidad general y final de velar por la aplicación de la Carta”, y señala específicamente que “algunas veces es necesario tomar medidas a nivel estatal para cumplir los compromisos contraídos por el Gobierno español”, y considera también que “las autoridades españolas deberían haber tomado medidas para acabar con la persistente falta de coordinación entre las comunidades autónomas que comparten las mismas lenguas o lenguas similares. Además de las medidas adoptadas por las

comunidades autónomas, es necesario tomar medidas a nivel estatal para cuestiones que entran en su ámbito de competencia, con miras a fomentar o facilitar actividades comunes” (véase el *Informe sobre la aplicación de la Carta en España. Segundo ciclo de supervisión. Informe del Comité de Expertos sobre la Carta, 11 de diciembre de 2008*, párrafos 62 y 66).

Por consiguiente, aprovechando las facilidades que brinda la nueva tecnología digital para hacer un uso más eficiente y eficaz del espectro radioeléctrico, la aplicación de la Carta Europea en el terreno de los medios de comunicación debe traducirse en la implementación de criterios de planificación y gestión del espacio radioeléctrico orientados al fin de proteger y salvaguardar el pluralismo cultural y lingüístico del Estado español mediante la intercomunicación de los territorios que conforman una comunidad lingüística. Recordemos que la Carta impone, en su artículo 7, el respeto del área geográfica de cada lengua, de tal suerte que las divisiones administrativas existentes o nuevas no sean un obstáculo para su fomento sino que se promueva y se asegure el mantenimiento y desarrollo de relaciones, en el ámbito de los medios de comunicación, entre las comunidades del Estado que comparten patrimonio lingüístico.

Este corpus jurídico pone de manifiesto que la regulación del espectro radioeléctrico no puede estar basada exclusivamente en parámetros técnicos, sino que debe también tener en cuenta consideraciones económicas, políticas, culturales y sociales. En estos exactos términos lo ha expresado la Unión Europea en la Recomendación 2007/879/CE de la Comisión, de 17 de diciembre de 2007 relativa a los mercados de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas, que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

Por desgracia, la reciente aprobación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, y a pesar de que según su propio preámbulo rompe el modelo analógico previo y plantea un “aumento exponencial de las señales de radio y televisión gracias a la capacidad de compresión de la señal”, ha implicado reproducir en el nuevo contexto tecnológico digital el modelo audiovisual anterior en lo concerniente a las televisiones autonómicas. La oportunidad que representaba esta Ley se ha desaprovechado, prevaleciendo la idea continuista en la definición de los ámbitos territoriales de cobertura que ha guiado la implementación de la tecnología digital en los medios audiovisuales. Se mantiene exactamente el mismo esquema de ámbito estatal y ámbito autonómico aislado.

Así, aunque la Ley 7/2010 establece una serie de principios generales y derechos favorables al fomento del pluralismo lingüístico, éstos no tienen una concreción en medidas técnicas de facilitación o mejora de la vertebración de los espacios comunicativos en las distintas lenguas del Estado. El artículo 40.3 de la Ley 7/2010 prevé como único mecanismo para articular la recepción de las televisiones autonómicas más allá de su área geográfica la celebración de convenios, en unos términos sustancialmente equivalentes a los de la Ley del Tercer Canal 55/1999: “La emisión del servicio público de comunicación audiovisual por ondas hertzianas terrestres de una Comunidad o Ciudad Autónoma en otra limítrofe y con afinidades lingüísticas y culturales podrá ser efectuada siempre que así lo acuerden mediante convenio, y exista reciprocidad”

Obviamente, y por las razones ya expuestas, esta previsión no constituye un instrumento adecuado para superar el actual modelo rígido y permitir la comunicación eficaz y la reciprocidad de los ámbitos televisivos autonómicos que comparten un mismo sistema lingüístico.

El texto propuesto en nuestra iniciativa “Televisión Sin Fronteras” es sólo el comienzo. Estamos convencidos de que su debate en sede parlamentaria abrirá la puerta a un replanteamiento de la situación, desprejuiciado y positivo, que permitirá superar el esquema actual en el que no se garantizan las necesidades comunicativas de las lenguas del Estado, no se evitan las tensiones territoriales y no cesan los conflictos jurídicos.

Acció Cultural del País Valencià y los cientos de miles de ciudadanos que han mostrado ya su apoyo a la iniciativa creemos en los mecanismos democráticos y animamos a las Cámaras a un fructífero debate legislativo que complete y mejore nuestra propuesta, en la confianza plena de obtener un resultado plenamente satisfactorio para todos los ciudadanos y las ciudadanas y todas las lenguas de este Estado.

