



# Apuntes para una historia legislativa

**TEODORO GONZÁLEZ BALLESTEROS**

Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid

EL ESTUDIO LEGISLATIVO DE CUALQUIER realidad socio-jurídica nos dice que el texto hay que examinarlo en el contexto. En España, hay una dictadura que comienza en el año 1939 y acaba con la Ley 1/77, de 4 de enero, para la Reforma Política, que viene a significar el comienzo del régimen actual. Cuando los países europeos de nuestro entorno cultural llevan más de veinticinco años regidos por sistemas democráticos, en España no hay libertades, uniéndose al furgón de cola de esos países en diciembre de 1978, con una Constitución que nos trae los necesarios derechos fundamentales y libertades públicas, que hacen posible la incorporación a la Europa de la democracia.

Para entender el desarrollo legislativo de la televisión en España, hay que referir, al menos, dos antecedentes remotos. De una parte, el carácter de monopolio del Estado del servicio de radiodifusión, establecido en la Ley de 26 de octubre de 1907 y desarrollado en el Real Decreto de 24 de enero de 1908, que en su artículo 1º, disponía:

*“Se considerará comprendido entre los monopolios del Estado, relativos al servicio de toda clase de comunicaciones eléctricas, el establecimiento y explotación de todos los sistemas y aparatos aplicables a la llamada telegrafía hertziana, telegrafía etérica, radiotelegrafía y demás procedimientos similares ya inventados o que puedan inventarse en el porvenir”.*

Esta fórmula jurídica de normar no sólo aquella realidad existente cuando se pro-

mulga una disposición, sino también todo lo que en el futuro se descubra sobre ella, se denomina en Derecho una “publicatio ad cautelam”. Esta ley es, por tanto, la que sirve de soporte al monopolio de la televisión. Posteriormente, la Ley de Radiodifusión de 26 de junio de 1934, vigente hasta la promulgación del Estatuto de la Radio y la Televisión, de 1980, y especialmente el Decreto de 22 de noviembre de 1935, que aprobó el Reglamento de Servicio Nacional de Radiodifusión, incluía entre los Servicios de Radiocomunicación del Estado el establecimiento y la explotación de los de “radiodifusión de sonidos e imágenes, ya en uso o que puedan inventarse en el porvenir”. La norma de 1908 establecía la fórmula de gestión directa de estos servicios radiofónicos por parte de la Administración, y la gestión indirecta mediante la técnica concesional en beneficio de particulares. En otros términos, el monopolio para los servicios públicos de comunicación, los modos de gestión y el sistema de concesión administrativa provienen de comienzos del pasado siglo.

El segundo antecedente remoto se refiere al control de contenidos. Una Orden de 6 de octubre de 1939 dispuso que todas las emisoras de radio quedaban sujetas a la censura de las Jefaturas Provinciales o Locales de Propaganda, señalando específicamente que “ninguna emisión hablada se podrá realizar sin la previa autorización de estos organismos”. La Orden indicaba, además, en su apartado 3º, que, para la emisión de noticiarios generales, todas las emisoras del territorio nacional, con excepción de Balea-

**El monopolio para los servicios públicos de comunicación, los modos de gestión y el sistema de concesión administrativa provienen de comienzos del siglo pasado.**

res, Canarias y zonas de Marruecos, conectarían con la emisora Radio Nacional de España (RNE). Por si alguien considera normal la Orden citada, en función a la fecha, conviene recordar que, en 1960, el Gobierno promulgó el Decreto nº 105, de 14 de enero, que regulaba las transmisiones de los diarios hablados de RNE, disponiendo en su artículo 1º que todas las emisoras españolas, tanto comarcales, locales como institucionales, retransmitirían, mediante la oportuna conexión obligatoria, los citados diarios hablados de RNE. Decreto que estuvo vigente hasta la promulgación del Real Decreto-Ley 24/77, de 1º de abril, sobre libertad de expresión en general, y del Real Decreto 2664/77, de 6 de octubre, sobre libertad de información general por las emisoras de radiodifusión, que liberaba a las emisoras de la conexión con Radio Nacional para le emi-

## Desde 1957 hasta 1977, la evolución legislativa fue mínima. El control del Estado sobre la televisión es absoluto y supone el monopolio de la información y de los medios técnicos.

sión de los Diarios Hablados. Es decir, no existió libertad de información en España hasta el Real Decreto-Ley de 1977, promulgado a toda prisa ante las elecciones legislativas del 15 de junio de 1977, que elegirían las Cortes Generales que, más tarde, habrían de convertirse en constituyentes.

### Etapa de creación y subdesarrollo (1956-77)

A los meros efectos referenciales, cabe recordar que Televisión Española (TVE) se inauguró oficialmente el 28 de octubre de 1956, y lo que es hoy la segunda cadena, el 1 de noviembre de 1965.

En 1952, mediante un Decreto orgánico de 15 de febrero, que estructuraba el recién creado Ministerio de Información y Turismo —Decreto-Ley de 19 de julio de 1951— con una dirección general de Radiodifusión y Televisión, nació un organismo autónomo con plena personalidad jurídica llamado Administración Radiodifusora Española (ARE), cuyas normas de funcionamiento se promulgarían por el Decreto de 3 de octubre de 1957, disponiendo, entre otras cuestiones, el monopolio de la realización de las informaciones de carácter nacional e internacional, así como el monopolio sobre la realización de las emisiones de televisión y el desarrollo técnico de la televisión nacional. Diez años después, a través del Decreto 2620/62, de 11 de octubre, que reorganizaba la dirección general de Radiodifusión y Televisión, ésta absorbía las funciones que hasta entonces se habían adscrito a ARE,

que, como tal, dejaba de existir, estableciendo en su artículo 1º que la misma tenía la “misión de estructurar, organizar y cuidar el funcionamiento del servicio público de radiodifusión de sonidos e imágenes en todos sus aspectos, por medio de la dirección y gestión de instalaciones propias”, repitiendo lo ya legislado a través de los Decretos 836/60 —“corresponden a la dirección general de Radiodifusión y Televisión, con carácter exclusivo, las emisiones de televisión— y 2460/60, que indicaba lo mismo, literalmente, que establecería el de 1962.

Desde 1952 hasta 1977, año en que, mediante el Decreto 1.558, de 4 de julio, se reestructura la Administración Española, creando el Ministerio de Cultura y Bienestar, al que se adscribe la televisión, la evolución legislativa fue mínima. De una parte, orgánicamente, continúa dependiendo del Ministerio de Información y Turismo, incardinada en la dirección general de Radiodifusión y Televisión, tal y como recogen las diferentes normas que se promulgan, de entre las cuales destaca el Decreto 2509/73, de 11 de octubre, que atribuye a la citada dirección general “la ordenación, fomento y vigilancia de cuantas actividades impliquen difusión, distribución, recepción y reproducción de programas sonoros o de sonido e imagen, destinados mediata o inmediatamente al público, sea cual fuere el procedimiento de transmisión. En consecuencia, tendrá a su cargo: la determinación del régimen jurídico y técnico, la promoción y el control del servicio público de radiodifusión de sonidos e imágenes, cualquiera que sea el titular o el sistema de gestión en que se efectúe...”. La innovación, al menos teórica, de esta norma de 1973 es la creación de un singular “Servicio Público Centralizado RTVE”, dependiente de la dirección general, que se justifica por las “peculiares características y actividades, y las exigencias técnicas y de funcionamiento” de la radio y la televisión. El servicio habría de regirse por un consejo rector y un director general, que será la persona que ocupe la dirección general. El consejo, presidido por el titular del ministerio, constaba de dos vicepresidentes, cinco vocales y un secretario, todos ellos cargos directivos del Ministerio de Información y Turismo. La norma reguladora del servicio era la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958, que permitía la creación de servicios públicos centralizados, sin personalidad jurídi-

ca propia, y que en atención a sus circunstancias tenían consignada la totalidad, o la mayor parte, de su dotación económica en los Presupuestos Generales del Estado en forma de subvención, no estando sujetos al régimen de presupuestos, aunque sí al control económico del Tribunal de Cuentas.

El control del Estado sobre la televisión es absoluto en esta época, y supone:

- El monopolio de información, nacional e internacional.
- El monopolio de transmisión y recepción de programas.
- El monopolio de medios técnicos, a excepción de la producción de aparatos y de antenas individuales o colectivas.

### Etapa de transición a lo desconocido (1977-80)

El paso de un régimen dictatorial, que resistió cerca de 40 años, a uno democrático fue un albur político porque, en general, se carecía de datos estadísticos para saber cómo reaccionaría la sociedad española ante el cambio y porque, igualmente, después de tantos años de represión, no existía una clase política suficientemente preparada como para tomar las riendas de la nueva situación. El primer paso para terminar con la dictadura fue la citada Ley 1/77, de 4 de enero, para la Reforma Política, aprobada por referéndum el 15 de diciembre anterior. Seguidamente, y a los efectos de las elecciones generales que habrían de celebrarse el 15 de junio de 1977, se promulga el Real Decreto-Ley 24/77, de 1 de abril, sobre libertad de expresión, que supuso la desaparición del monopolio informativo que el Estado venía detentando desde octubre de 1939. También, y por las mismas circunstancias, se aprobó, el 18 de marzo de 1977, un Real Decreto-Ley sobre Normas Electorales, que preveía la creación de un comité para la televisión y la radio públicas, con la misión de controlar la programación relacionada con las elecciones durante el periodo de campaña electoral.

Televisión Española venía siendo, desde el Decreto de 11 de octubre de 1973, un Servicio Público Centralizado regido por la Ley Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas, y es mediante el Real Decreto 2.750/77, de 28 de octubre, que pasa a ser el Organismo Autónomo Radiotelevisi-

sión Española, al amparo de la DT Quinta de la Ley 11/77, de 4 de enero, de Administración y Contabilidad del Estado, que autorizaba al Gobierno para fijar la situación de los servicios administrativos sin personalidad jurídica propia creados al amparo de la susodicha Ley de Entidades Estatales. El nuevo organismo radiotelevisivo se hacía cargo de todos los derechos y obligaciones del servicio suprimido, manteniendo su adscripción al Ministerio de Cultura, y las mismas funciones, órganos rectores y estructura, a la espera de la promulgación del anunciado Estatuto Jurídico de RTVE.

### Los Consejos en Radiotelevisión Española

Hasta llegar al Consejo de Administración vigente, RTVE ha tenido cuatro organismos de tales características:

- a) *Consejo Asesor de Programas de Radio Nacional y Televisión Española*. Creado mediante la Orden ministerial de 12 de mayo de 1972, tenía por misión asesorar a RTVE sobre los contenidos de su programación. Sus 15 miembros eran nombrados directamente por el ministro de Información y Turismo, de entre las personalidades de la vida nacional “que aporten sus conocimientos y experiencia al mejor cumplimiento de los fines que los citados medios de comunicación tienen encomendados”.
- b) *Consejo Asesor de Programación de Radiotelevisión Española*. Creado por Orden ministerial de 6 de marzo de 1975, deroga el anterior, especificándose que tiene como fin asesorar en materias relacionadas con los programas de Radio Nacional y de Televisión Española, para lo cual dispone de dos comisiones especializadas de programas, una para cada medio. Compuesto, al igual que el anterior, por 15 miembros nombrados por el presidente del Consejo Rector de Radiotelevisión Española —Servicio Público Centralizado— que es el titular del departamento ministerial, a propuesta del director general de RTVE. El presidente nato del consejo sería el titular de la citada dirección general, que, a su vez, era vicepresidente del Consejo Rector del Servicio Público Centralizado.
- c) *Consejo General de Radiotelevisión Española*. En 1976, y con el fin de orientar la programación de toda índole que se difunda por los medios radio y televisión dependientes del Ministerio de Información y Turismo, y como órgano de apoyo y colaboración a la Dirección General de RTVE, mediante el Decreto 2.370, de 1 de octubre, se crea este Consejo General compuesto por un presidente designado por el Gobierno a propuesta del ministro de Información y Turismo, los subsecretarios de los distintos departamentos ministeriales y representantes de la Organización Sindical, Secretaría General del Movimiento, Instituto de España, Reales Academias... En total, 45 personas, más el secretario del mismo. Al tiempo, se crea también una comisión ejecutiva, y dos comisiones especializadas, similares a del consejo anterior. Dos meses más tarde, a través de la Orden ministerial de 17 de diciembre, se desarrollaban las funciones que tenía atribuidas, y que, esencialmente, eran: **1.** Conocer e informar el plan general de actividades del Servicio Público Centralizado RTVE; **2.** Asesorar y dictaminar lo concerniente a los criterios básicos y las líneas generales de la programación; y **3.** Informar y dictaminar sobre las medidas a adoptar o las disposiciones que hayan de dictarse, en relación con las modificaciones de estructura y de régimen jurídico del servicio.
- d) *Consejo Rector Provisional de Radio Televisión Española*. Iniciada la reforma política del Estado, y a consecuencia de los llamados Pactos de la Moncloa, según reza en la exposición de motivos del Real Decreto 2.809/77, de 2 de noviembre, y hasta tanto las Cortes Generales aprobaran el Estatuto Jurídico de RTVE, se crea este consejo, integrado por 36 miembros, la mitad de los cuales habían de ser nombrados por el Gobierno, y la otra mitad, por parlamentarios representantes de los distintos grupos políticos, elegidos con criterio proporcional. Su forma de actuar era en pleno y en comisión permanente, estando ésta constituida —Real Decreto 65/78, de 13 de enero— por 16 miembros, ocho de los cuales los designaba el Gobierno de entre sus 18, y los ocho restante eran designados, de igual manera, por los grupos

## Hasta llegar al Consejo de Administración aún vigente, RTVE ha tenido distintos organismos asesores. En 1977, se inicia la reforma, previa al Estatuto Jurídico de 1980, con la creación de un Consejo Rector.

parlamentarios. Tanto el presidente del consejo como el de la comisión se elegirían por los propios órganos. Entre las competencias de este nuevo consejo se encontraban:

1. Elaborar y presentar al Gobierno, para su remisión a las Cortes, el proyecto de Estatuto de Régimen Jurídico de RTVE.
2. Velar por el máximo respeto a la objetividad informativa en RTVE.
3. Ejercer el control sobre los ingresos y los gastos de RTVE.
4. Establecer criterios y normas específicas sobre el tratamiento regional de los programas y, en su caso, de los servicios.
5. Señalar a la Dirección General de RTVE las directrices en aquellas cuestiones urgentes que el propio consejo determinara, y en todo caso las que afectaran a la actividad política del Parlamento y de los partidos políticos. La disposición transitoria primera indicaba que ejercería sus funciones hasta la aprobación del futuro Estatuto.

### Etapas actual con futuro incierto

La etapa que transcurre desde el Estatuto de 1980 a la actualidad hay que dividirla, necesariamente, en dos partes. Una primera, en que el Estado tiene el monopolio de la difusión televisiva; y otra, en la que coexisten la televisión pública y la privada.

## De 1980 a 1988

Los Pactos de La Moncloa, de octubre de 1977, firmados por los representantes de los grupos políticos con representación parlamentaria, y posteriormente ratificados por el Congreso y el Senado, determinaban la creación de un Consejo Rector Provisional de RTVE “que tendría por misión la de elaborar y presentar al Gobierno, para su remisión a las Cortes Generales, el proyecto de Estatuto Jurídico de Radiotelevisión Española”. El mentado proyecto, que fue remitido por el Gobierno al Congreso de Diputados para su tramitación a finales de 1978, acabó, después de resolverse las 257 enmiendas que le formularon los distintos grupos parlamentarios, siendo la Ley 4/80, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión.

El Estatuto, que debería haberse promulgado como Ley Orgánica, al amparo de lo dispuesto en el artículo 81.1 de la Constitución, al regular derechos y libertades fundamentales comprendidos en el artículo 20, 1 y 3 de la propia Constitución, es, para aquel momento, teniendo en cuenta la etapa precedente, un texto legal aceptable, cuya exposición de motivos es muy superior a su articulado. Recordemos un párrafo de la misma:

*“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”.*

En lo que hace a los aspectos más importantes de la nueva regulación, merece citarse su nueva estructura jurídica, el Ente Público RTVE que se organiza, a efectos de funcionamiento en:

a) Un Consejo de Administración, compuesto por 12 miembros, elegidos para cada legislatura, la mitad por el Congre-

so y la mitad por el Senado, mediante mayoría de dos tercios de las Cámaras, entre personas de relevantes méritos profesionales, y con una larga serie de competencias, que el tiempo y la actuación de las personas que debían de hacerlas cumplir han demostrado estériles en su mayoría.

b) Dos consejos asesores, uno para Radio Nacional y otro para Televisión Española, formado por 20 miembros cada uno de ellos, representantes de los sindicatos, el Gobierno, y las comunidades autónomas, y personas de relevantes méritos culturales. Estos consejos se demostraron absolutamente ineficaces, ya que, siendo órganos con función asesora de la programación para el Consejo de Administración, éste ni los convocaba ni les pedía opinión o dictamen alguno.

c) Un director general, nombrado por el Gobierno, oído, no preceptivamente, como el tiempo ha demostrado, el Consejo de Administración, con un mandato ligado a la duración de la legislatura, y unas atribuciones ejecutivas prácticamente absolutas, que ha convertido en ineficaz el Consejo de Administración. Igualmente, el Estatuto creaba la organización territorial de TVE, que se plasmaría en la Ley 46/83, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión, con un delegado territorial de RTVE designado por el director general del ente y un consejo asesor nombrado por el órgano de gobierno de la respectiva comunidad autónoma. En la actua-

lidad, tienen esta estructura Andalucía, Asturias, Cantabria, Madrid, Aragón, Comunidad Valenciana, Murcia, Galicia, Baleares, Navarra, País Vasco, Castilla-La Mancha y Extremadura.

Tal vez la característica más llamativa del Estatuto sea su gestión mercantil. Se crean al efecto tres sociedades mercantiles: TVE, SA, con un capital fundacional de 5.625 millones de pesetas; RNE, S.A., con un capital de 1.500 millones de pesetas; y RCE —Radio Cadena Española, que pronto sería absorbida por RNE— con un capital de 375 millones de pesetas, todo ello según recoge el Real Decreto 1.615/80, de 31 de julio. La sorpresa resultaba por la aplicación de una figura jurídica mercantil propia de las entidades privadas, como es la sociedad anónima, para regular un servicio público incardinado en un ente público. La financiación del ente (artículo 32) es con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y mediante los ingresos y los rendimientos de las actividades que realiza, primordialmente la publicidad.

Sin lugar a dudas, y desde el punto de vista del Estado social y democrático de Derecho en que se constituye España según la Carta Magna, y que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, hay dos preceptos de trascendental importancia. De una parte, el artículo 4º recoge los principios que han de inspirar la actividad de los medios de comunicación del Estado, entre los que se encuentran la objetividad, la veracidad y la imparcialidad de las informaciones; separación entre informaciones y opiniones; el respeto al pluralismo político, religioso, social, cultural y lingüístico; el respeto al honor, la fama y la vida privada de las personas; la protección de la juventud y de la infancia; y el respeto a los valores de igualdad recogidos en la Constitución. De otra, el artículo 5º, que determina los principios que han de informar la función de servicio público que debe cumplir en sus producciones y emisiones Televisión Española, compatibilizando el objetivo de rentabilidad social con el de eficacia económica. La razón del servicio público se justifica en principios tales como impulsar los valores constitucionales; promover el pluralismo mediante el debate democrático y la información objetiva y plural; promover el respeto

**El Estatuto de RTVE fue, en su momento, un texto legal avanzado, que buscaba un encaje de los medios audiovisuales en la nueva cultura democrática del país.**

a la dignidad humana y, especialmente los derechos de los menores, la igualdad de sexos y la no discriminación por motivos de raza, ideología, religión o cualquier otra circunstancia personal o social; impulsar la diversidad cultural y lingüística; ofrecer calidad, diversidad, innovación y exigencia ética; favorecer la educación y la difusión cultural, artística y de los conocimientos cívicos, económicos, sociales, científicos y técnicos; y asegurar la protección de los derechos del consumidor.

### De 1988 al presente

El 3 de mayo de 1988, por medio de la Ley 10/88, se establece la posibilidad de que el servicio público de la televisión, cuya titularidad corresponde al Estado, pueda ser realizado mediante la gestión indirecta por los particulares que obtengan la oportuna concesión administrativa. El número de concesiones se establece en tres. La gestión indirecta del servicio público —dice su artículo 2— se realizará por sociedades anónimas, en régimen de concesión administrativa, habiendo de inspirarse las sociedades concesionarias en los principios de programación expresados en el artículo 4º de Estatuto de la Radio y la Televisión de 1980. En otros términos, las sociedades mercantiles privadas ejercerán la función de servicio público cuyo titular es el Estado, de acuerdo con los principios de TVE; se les impone que la emisión de programas sea de cobertura nacional y además que dispongan de programación para cada una de las zonas territoriales que se delimiten en el Plan Técnico Nacional de la Televisión Privada, que se aprobaría por el Real Decreto 1.362/88, de 11 de noviembre. Aparte, se establece el régimen jurídico de la concesión, por diez años revocable, las características que han de tener las sociedades concesionarias y un sistema de infracciones y sanciones. Esta Ley ha sufrido una larga serie de modificaciones. De una parte, fruto de la aplicación en España de la Directiva 89/522/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, incorporada al ordenamiento jurídico español por la Ley 25/94, de 12 de julio, a su vez modificada por la Directiva 97/36/CE, de 30 de junio, y por la consiguiente Ley

22/1999, de 7 de junio. Y, de otra, por la legislación nacional, especialmente en materia de telecomunicaciones, y sobre modificación de la participación de capital extranjero en su accionariado. Antes que tuviera lugar la concesión fue preciso crear el ente público Retevisión, estableciendo el régimen de utilización de la red pública de telecomunicación, que era propiedad de Radiotelevisión Española, a fin de que pudiera ser utilizada por las nuevas empresas televisivas (Real Decreto 545/89, de 19 de mayo).

El concurso para la concesión fue convocado por Resolución de 25 de enero de 1989, resolviéndose mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de agosto del mismo año (Resolución de 28 de agosto de 1989). Los licitantes admitidos fueron Antena 3 Televisión, Sociedad de Televisión Canal+, C Televisión, Gestevisión y Univisión Canal 1, y excluyéndose por no reunir los requisitos exigidos en el pliego de bases a Información y Televisión. Las tres concesiones se otorgaron a Antena 3 TV, Gestevisión y Canal+. Esta última, hoy Sogecable, decidió no emitir en abierto y convertirse en canal de pago, sin que en el citado pliego de bases estuviera prevista tal situación, y tras, un largo contencioso jurídico, por Resolución de 29 de julio de 2005, se le ha autorizado a emitir en abierto durante las 24 horas del día en sus emisiones en analógico y en digital.

Otras normas promulgadas durante el periodo, primordialmente fruto de los avances tecnológicos en materia de información, son la Ley 41/95, de 22 de diciembre, de televisión local por ondas terrestres;

**Las televisiones privadas aparecen en la legislación española como sociedades concesionarias, que ejercen una función de servicio público cuyo titular último es el Estado.**

la Ley 42/95, de 22 de diciembre, de las telecomunicaciones por cable; el Real Decreto-Ley 6/96, de 7 de junio, de liberalización de las telecomunicaciones; el Real Decreto 2066/96, de 13 de septiembre, que aprueba el Reglamento Técnico y de Prestación de Servicios de Telecomunicaciones por Cable; el Real Decreto 22/96, de 25 de octubre, que desarrolla el Real Decreto-Ley de 7 de junio, de liberalización de las telecomunicaciones, en relación con el segundo operador de telecomunicaciones y el ente público Retevisión; Ley 12/97, de 24 de abril, de Liberalización de las Telecomunicaciones; Ley 21/97, de 3 de julio, reguladora de las Emisiones y Retransmisiones de Competiciones y Acontecimientos Deportivos; Ley 66/97, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que en su disposición adicional cuadragésima cuarta regula el régimen jurídico de la televisión digital terrenal; Instrumento —de 19 de enero de 1998— de Ratificación del Convenio Europeo sobre Televisión Transfronteriza, hecho en Estrasburgo el 5 de mayo de 1989; Orden de 9 de octubre de 1998, que aprueba el Reglamento Técnico y de Prestación del Servicio de Televisión Digital Terrenal y Real Decreto 2169/98, de la misma fecha, que aprueba el Plan Técnico Nacional de Televisión Digital Terrenal; Resolución de 21 de junio de 1999, que hace público el Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de junio de 1999, habilitando a Gestevisión-Telecinco, Antena 3 Televisión y Sogecable para la explotación en gestión indirecta de programas dentro de un canal múltiple de televisión digital terrenal; y Real Decreto 1462/99, de 17 de septiembre, que aprueba el Reglamento que regula el derecho de los usuarios del servicio de televisión de ser informados de la programación a emitir, reiteradamente incumplido.

En 2001 —Ley 13/200, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales, administrativas y de orden social— el grupo RTVE fue adscrito a la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), a fin de coordinar las actividades del Ente Público, definir estrategias y supervisar la labor de planificación.

Las últimas disposiciones promulgadas se refieren al Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Local —aprobado por el Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo y modificado por el Real Decreto nº 2.268 de 3 de diciembre del mismo año—, y al Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital

Terrestre —Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, que viene a derogar el de 1998—. La Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo, que contiene una amalgama de preceptos inconexos con los que intenta poner orden en el confuso panorama radiofisor y televisivo español; y la incorporación al Plan Técnico Nacional de Televisión Privada de un nuevo canal analógico —Real Decreto 946/2005, de 29 de julio— que en la actualidad esta en fase de concesión, y cuya norma determina que las emisoras de televisión terrestre con tecnología analógica de cobertura nacional cesarán antes del

3 de abril de 2010, fecha, en consecuencia, prevista para el “apagón analógico”.

Aparte de la proliferación legislativa, confusa, inútil y contradictoria, de la que sólo se ha referenciado una parte fundamental, las clases gobernantes en España, desde 1988 al menos, nunca han tenido un modelo cierto sobre los medios de comunicación de titularidad estatal, su consideración de servicio público y su función social, llegando la situación al extremo de crear, el actual Gobierno, un Consejo para la Reforma de los Medios de Comunicación de titularidad Estatal, por medio del Real Decreto 744/2004, de 23 de abril, que emitió su informe el 4 de febrero de 2005, y cuyos resultados prácticos aún desconocemos.

En la actualidad, hay varios proyectos legislativos en proceso parlamentario: el referido a los Consejos Estatales de los Medios Audiovisuales, la Ley General de lo Audiovisual y un tercero sobre el Servicio Público de Titularidad Estatal.

Permítaseme citar, para concluir, un comentario que hacía en sus clases, a finales de los años sesenta, un prestigioso profesor de Derecho Internacional Público, y que reza: “España es una dictadura legislativa atenuada por el incumplimiento de las normas”. Así estamos en materia de lo audiovisual desde 1988. Dicho lo cual, el gran milagro de la televisión es que haya seguido existiendo, a pesar del caos legislativo. ■

