

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA TELEVISIÓN: ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO

Por JUAN MANUEL HERREROS LÓPEZ

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.—I. EL SISTEMA DUAL DE TELEVISIÓN.—II. EL MODELO DE TELEVISIÓN PÚBLICA: 1. *Organización de la televisión pública*: 1.1. Países de la Unión Europea considerados. 1.2. EE.UU. 2. *Financiación de la televisión pública*: 2.1. Países de la Unión Europea considerados: 2.1.1. Financiación pública. 2.1.2. Financiación privada. 2.2. EE.UU.—III. LA TELEVISIÓN COMO SERVICIO PÚBLICO: 1. *El concepto de servicio público*: 1.1. Países de la Unión Europea considerados. 1.2. EE.UU. 2. *Televisión y servicio público*: 2.1. Países de la Unión Europea considerados. 2.2. EE.UU. 3. *La programación*: 3.1. Países de la Unión Europea considerados: 3.1.1. Principios generales de la programación. 3.1.2. Obligaciones específicas de la programación: a) Emisión de informativos. b) Programación regional o local. c) Programación cultural y educativa. d) Programación infantil y juvenil. e) Programación dirigida a personas con disminuciones sensoriales. f) Transposición de la Directiva «Televisión sin Fronteras». g) Acceso a la programación de los grupos políticos, sociales y religiosos. h) Emisión de propaganda electoral. 3.2. EE.UU.—IV. CONTROLES SOBRE LA TELEVISIÓN: 1. *Control por órganos políticos*. 2. *Control por «autoridades independientes»*.

INTRODUCCIÓN

Pocos discuten que la televisión es uno de los medios de comunicación más universales e influyentes. Esta razón, más que el hoy desfasado argumento de la escasez tecnológica, explica el carácter de servicio público que históricamente ha acompañado a la televisión. Es razón suficiente, en todo caso, para analizar la incidencia que este medio ejerce en dos ámbitos de incuestionable trascendencia: el proceso de formación de la opinión pública y el ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 20 CE

(libertades de expresión e información, derecho a recibir información, y derecho de acceso a los medios de comunicación dependientes del Estado).

El proceso de formación de la opinión pública, en tanto que fenómeno previo al ejercicio del derecho de sufragio, debe considerarse una institución básica en el desarrollo del Estado democrático. Así, desde luego, lo entiende nuestro Tribunal Constitucional cuando se refiere a la libre formación de la opinión pública como «uno de los pilares de la sociedad libre y democrática» (STC 159/1986). Pues bien, el extraordinario influjo que la televisión ejerce sobre gran parte de la ciudadanía ha incrementado, a nuestro entender, la tendencia a que el proceso de formación de la opinión pública se produzca cada vez más de arriba —representantes— hacia abajo —ciudadanos—; esto es, justo al contrario de como originariamente se concibió tal proceso. No sólo eso, también ha contribuido a un paulatino desplazamiento del Parlamento, en tanto que tradicional foro de discusión de los representantes políticos, en beneficio de un foro electrónico como es en definitiva la propia televisión.

Podría argumentarse que ese desplazamiento redundaría en beneficio de los ciudadanos, pues de esta forma se acerca a los mismos el debate político a través de la pequeña pantalla. Sin embargo, un razonamiento así no sólo daría por bueno que la formación de la opinión pública discorra de arriba hacia abajo, sino que obviaría las particularidades del actual sistema televisivo y sus, a nuestro juicio, nefastas consecuencias para el debate público. No puede desconocerse, en este orden, el predominio de la dimensión lúdica de la televisión, fomentada tradicionalmente frente a otras como la informativa o la formativa. Se ha de constatar, igualmente, que la primacía de las imágenes, con su poder impactante, y la habitual escasez de tiempo de los programas, hacen de la televisión un medio dirigido más al convencimiento emocional que al racional (1). Este poder de convencimiento es la causa, por último, de su incuestionable utilización partidista e interesada por el poder, ya sea público o privado, con la consiguiente quiebra democrática que ello conlleva (2).

En suma, nos hallamos ante un medio de comunicación de incomparable repercusión política, social y cultural. Es por ello que el análisis de su régimen jurídico cobra interés especial, y aún más si ese análisis compara los re-

(1) *Vid.*, en este sentido, N. POSTMAN: *Amusing Ourselves to Death*, Penguin Books, Nueva York, 1985, págs. 105-107; e I. RAMONET: *La tiranía de la comunicación*, Debate, Madrid, 1998, pág. 91.

(2) *Vid.*, entre otros, A. J. PORRAS NADALES: «El orden comunicativo de la representación política», en *El debate sobre la crisis de la representación política*, A. J. PORRAS NADALES (ed.), Tecnos, Madrid, 1996, págs. 174-175.

gímenes de distintos países de nuestro entorno político-económico. Los ordenamientos considerados en este trabajo son, además del español, los de Alemania, Francia, Italia, el Reino Unido (países todos ellos de la Unión Europea) y EE.UU. Por lo que a las cuestiones a tratar se refiere, hemos considerado como más importantes las siguientes: el sistema dual de televisión, el modelo de televisión pública, la televisión como servicio público y los controles sobre la televisión.

I. EL SISTEMA DUAL DE TELEVISIÓN

En todos los países estudiados hallamos un «sistema dual» de televisión por el que coexisten simultáneamente televisiones públicas y televisiones privadas. Sin embargo, dicho sistema dual presenta, en términos de audiencia, un mayor equilibrio en los países europeos que en Estados Unidos. En Europa se parte históricamente de un monopolio público de televisión, pero concluido éste se abre un proceso de liberalización que permite a la televisión privada el desarrollo necesario para alcanzar mediciones de audiencia similares e incluso mayores que las de la televisión pública. En Estados Unidos, por el contrario, el sistema dual existió desde un principio, pero siempre con un abrumador dominio de la televisión privada sobre la pública. Puede afirmarse, en fin, que la televisión pública cumple en el país norteamericano un papel meramente residual (3).

En el caso de los países europeos, con la única excepción de Italia, la televisión privada aparece como consecuencia de una libre decisión del legislador. En Francia y el Reino Unido esa decisión legislativa no vino precedida o confirmada por pronunciamiento jurisprudencial alguno. En España, sin embargo, fue el Tribunal Constitucional el que en 1982 declaró que la televisión privada constituía una decisión optativa del legislador (4); decisión que nuestro legislador no adoptaría hasta seis años más tarde. En Alemania, por su parte, los pronunciamientos del Tribunal Constitucional Federal también han de considerarse decisivos. Dictados en el ejercicio del control de constitucionalidad de diferentes leyes de televisión privada promulgadas por los

(3) Es más, como señala acertadamente el profesor británico E. BARENDT, mientras que en Europa perduró durante largo tiempo un monopolio de derecho a favor de la televisión pública, en EE.UU. existió y existe un monopolio *de facto* a favor de la televisión privada (*vid.* E. BARENDT: *Broadcasting Law. A Comparative Study*, Clarendon Press, Oxford, 1993, pág. 31).

(4) STC 12/1982, FJ 6. Debe precisarse que nuestro Tribunal siguió, en cierta medida, la jurisprudencia que con anterioridad había sentado el Tribunal Constitucional Federal de Alemania (*vid.* BVerfGE, 57, 295).

Länder, fijaron los principios del sistema dual y definieron la posición dentro del mismo de televisiones públicas y privadas. Italia, como hemos anunciado, supone la excepción (5). El monopolio público de la televisión fue declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional italiano al considerar que constituía una limitación innecesaria de la libertad de empresa (6). En EE.UU., por su parte, la televisión privada es consustancial al sistema televisivo desde la misma aparición del medio. La razón no es otra que la Primera Enmienda a la Constitución norteamericana y su prohibición de dictar leyes restrictivas de la libertad de expresión y de prensa. No en vano, y como ya queda dicho, la televisión privada en EE.UU. es la televisión por antonomasia.

El sistema dual imperante en todos los países estudiados presenta algunos puntos en común. Así, por ejemplo, hoy siguen constituyendo mayoría las televisiones que emiten mediante ondas terrestres frente a las que utilizan otras modalidades tecnológicas de emisión como el cable o el satélite. Existe, sin embargo, un claro auge de las televisiones por cable y por satélite que, en países como EE.UU., ya llegan a bastante más de la mitad de la población. Éste nos es, por otra parte, el único cambio tecnológico que se está produciendo. A la implantación del cable y del satélite le sigue la digitalización de las señales emitidas por televisión. A este respecto, en España, y por mandato legal, ya se ha iniciado una sustitución paulatina de las emisiones analógicas terrestres por las emisiones digitales igualmente terrestres (7). La combinación de estos avances tecnológicos está trayendo consigo una extraordinaria multiplicación de los canales de televisión que pueden recibir los ciudadanos. Una multiplicación que ya se está traduciendo en la proliferación de las llamadas televisiones temáticas —en un buen número de pago— y no tanto en el aumento de las denominadas generalistas —en su mayoría de emisión en abierto—. Ello se debe a que estos últimos canales tienen a la publicidad entre sus principales fuentes de financiación y a que el reparto del denominado «pastel publicitario» ha llegado prácticamente a su límite.

(5) *Vid.* BverfGE 57, 295; BverfGE 73, 118; BverfGE 74, 297 y BverfGE 83, 238.

(6) Sentencias de 10 de julio de 1974, núm. 226, y de 28 de julio de 1976, núm. 202.

(7) En la actualidad las televisiones por ondas de ámbito nacional simultanean las emisiones analógicas con las digitales. Esta simultaneidad se podrá mantener hasta el llamado «apagón analógico» (*analogue switch-off*) que, según el artículo 2.3 del Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrenal, habrá de producirse en 2012.

II. EL MODELO DE TELEVISIÓN PÚBLICA

En Europa, las televisiones públicas siguen ocupando un lugar destacado en el panorama televisivo. Dejando ahora al margen el debate sobre las obligaciones de programación que deben asignarse a dichas televisiones, son la organización interna y el sistema de financiación lo que ha suscitado más estudios entre los especialistas. El análisis viene situándose en la necesidad de mantener televisiones independientes frente a poderes públicos y mercado, al tiempo que dotadas de un sistema de financiación que les permita cumplir con sus obligaciones de servicio público (8). En EE.UU., por contra, el carácter casi testimonial de la televisión pública le ha generado un cometido muy concreto: ofrecer a los ciudadanos una programación eminentemente cultural y educativa, hecho que le ha valido tener una audiencia minoritaria y el calificativo de elitista.

1. Organización de la televisión pública

1.1. Países de la Unión Europea considerados

La gestión de las televisiones públicas europeas se encomienda a sociedades o entes que, en todos los casos, son de naturaleza pública. La organización interna de esas sociedades o entes no es idéntica en todos los supuestos, pero sí existe en todos ellos un denominador común: la combinación de órganos pluripersonales, habitualmente denominados Consejos de Administración o Consejos de Radiotelevisión, y órganos unipersonales, habitualmente denominados Directores Generales o Intendentes.

Los órganos pluripersonales ostentan las principales competencias, motivo por el cual los ordenamientos aquí estudiados prevén para dichos órganos una composición que trata de representar el mayor pluralismo político y social posible. Asimismo, en todos los casos, excepto el alemán, los miembros que componen los órganos pluripersonales son elegidos exclusivamente por órganos políticos: Parlamentos en el caso de Italia y España, Gobierno en el caso del Reino Unido, y Parlamento y Gobierno en el caso de Francia. Alemania posee sin duda el modelo más ejemplar. La composición de los Consejos de Radiotelevisión —principal órgano pluripersonal de las televisiones públicas alemanas— ha logrado una más que aceptable representación plu-

(8) *Vid.*, en este sentido, E. MALARET GARCÍA: «La financiación de la televisión pública y privada», dentro del libro colectivo *El Régimen Jurídico del Audiovisual*, 2000, págs. 167 y ss. y 175 y ss.

ral, ya que los miembros de este órgano son elegidos por una amplia diversidad de instituciones y grupos: Parlamentos, Gobiernos, grupos sociales, económicos, culturales, religiosos o deportivos.

Los órganos unipersonales ostentan competencias fundamentalmente ejecutivas en ámbitos de tanta relevancia como la programación, la gestión económico-financiera y la contratación laboral. En algunos de los ámbitos citados, como por ejemplo el de la programación, los órganos unipersonales están sujetos a las directrices fijadas previamente por los órganos pluripersonales. No obstante, la habitual generalidad de esas directrices, cuando no su carácter meramente orientador, otorga a los Directores de las televisiones una amplia discrecionalidad a la hora de decidir qué contenidos se emiten. Ello hace más criticable el hecho de que España sea el único país donde la elección de los órganos unipersonales corresponde directa y exclusivamente al Gobierno de la Nación, en el caso de la televisión pública de cobertura nacional, y a los Gobiernos autonómicos, en el caso de las televisiones públicas de cobertura autonómica. En los demás países dicha elección corresponde a los órganos pluripersonales —*Governors* de la *BBC* británica, Consejo de Radiotelevisión en el caso de la televisión pública alemana y Consejo de Administración de la televisión pública francesa *La Cinquième*—, a una autoridad independiente —*Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* francés—, o a los accionistas de la propia sociedad gestora de la televisión —*Istituto per la ricostruzione industriale* en tanto que accionista mayoritario de la *RAI* italiana.

Como corolario cabe subrayar el papel decisivo que el poder político posee en la elección de los órganos internos que dirigen las distintas televisiones públicas. Mención singular merecen, sin embargo, los casos de la televisión pública alemana y de la *BBC* británica. La televisión pública alemana es la que presenta un mayor grado de independencia frente al poder político. Las «Instituciones de Televisión», en tanto que gestoras de los canales públicos alemanes, son titulares de un derecho fundamental de libertad —la libertad de televisión— que se ejerce tanto frente a los poderes públicos como frente a los particulares. Dichas Instituciones pertenecen, no obstante, al ámbito de lo público, pero entendido éste como algo distinto de lo estatal y de lo privado. Sólo de este modo se garantiza, de acuerdo con el Tribunal Constitucional alemán, la independencia de la televisión pública frente al Gobierno y frente al mercado (9). La singularidad de la *BBC* británica es distinta. A pesar de que el Gobierno del Reino Unido ostenta importantes poderes sobre esta Corporación pública, se sigue aludiendo a una inveterada independencia que la misma ha mantenido frente a hipotéticas ingerencias del Gobierno.

(9) *Vid.* BverfGE 12, 205; 57, 295; 73, 118.

Ahora bien, esa independencia no es producto del régimen jurídico británico, que prevé un sistema de elección de los órganos internos similar al contemplado en el resto de países analizados, sino de una tradicional cultura política de respeto gubernamental hacia la Corporación pública (10).

1.2. *EE.UU.*

Las televisiones públicas estadounidenses están gestionadas por instituciones públicas o semipúblicas: ayuntamientos, universidades, asociaciones culturales, etc. A falta de una normativa específica sobre la organización interna de estas televisiones, son las citadas instituciones las que determinan en cada caso el modelo organizativo y de gestión. No obstante, las televisiones públicas se agrupan dentro de la *Corporation for Public Broadcasting (CPB)*, una autoridad independiente cuyos miembros son nombrados por el Presidente de EE.UU., previo asesoramiento y consentimiento del Senado, y a la que se le han encomendado importantes funciones como la de ofrecer ayudas financieras a las televisiones públicas o la de suministrarles determinados programas.

2. *Financiación de la televisión pública*

2.1. *Países de la Unión Europea considerados*

La regla general es un modelo mixto de financiación que combina ingresos públicos de procedencia diversa con ingresos privados procedentes fundamentalmente de la emisión de publicidad. La excepción la hallamos en la *BBC* británica y en las televisiones públicas de los *Länder* alemanes donde está prohibida la emisión de publicidad.

2.1.1. *Financiación pública*

La *BBC* británica y las televisiones públicas de los *Länder* alemanes se financian casi de forma exclusiva con fondos públicos. Éstos proceden en ambos casos del pago de una tasa de televisión por los poseedores de un receptor de televisión. La diferencia entre uno y otro caso reside en la forma de fijar el importe de las tasa. En Alemania, donde el Tribunal Constitucio-

(10) Véase al respecto T. GIBBONS: *Regulating the Media*, 1998, págs. 39 y ss.

nal declaró que la libertad de televisión implica una financiación suficiente que le permita cumplir con independencia su función (11), el importe de la tasa es fijado por los Parlamentos de los *Länder*. En el Reino Unido, a su vez, la tasa es fijada por el Secretario de Estado para el Patrimonio Nacional. Debe precisarse, no obstante, que en ambos casos se pueden obtener ingresos derivados de actividades lucrativas como la comercialización de productos propios de las televisiones; unos ingresos que, en cualquier caso, son de escasa importancia cuantitativa en relación con los obtenidos mediante el cobro de la tasa.

En Francia e Italia los ingresos públicos provienen tanto del pago de una tasa por los poseedores de un aparato receptor, como de la concesión de subvenciones públicas. El importe de la tasa es fijado por el Primer Ministro, en el caso francés, y por el Ministerio de Correos y Telecomunicaciones, en el caso italiano. Las subvenciones públicas, por su parte, son de cuantía muy inferior a la que resulta de los ingresos derivados por la aplicación de la tasa. En Francia, dichas subvenciones son otorgadas por diversos Ministerios e Instituciones públicas para financiar determinados programas de servicio público emitidos por las cadenas públicas *FR2* y *FR3*. En Italia, es el *Istituto per la ricostruzione industriale (IRI)*, accionista mayoritario de la *RAI* y con una completa participación pública, el que puede llevar a cabo aportaciones económicas e, incluso, compensar las pérdidas de la *RAI* con dinero procedente de las arcas del Estado.

En España, la financiación pública debe provenir, de acuerdo con la ley, de subvenciones consignadas en los presupuestos públicos. Sin embargo, las televisiones públicas españolas —especialmente TVE— han generado importantes pérdidas económicas en los últimos años, viéndose abocadas a solicitar la autorización de créditos públicos para garantizar la existencia misma de dichas televisiones. La mayor preocupación no debe situarse, sin embargo, en el grado de endeudamiento de las televisiones públicas españolas, con ser éste un problema gravísimo. Lo más preocupante es el hecho de que la financiación pública sólo esté sirviendo para que las televisiones públicas ofrezcan una programación prácticamente idéntica a la ofrecida por las televisiones privadas, y que difícilmente puede ser calificada de servicio público. Estando como estamos ante un servicio esencial para la comunidad, el problema no debe ser tanto el importante gasto de dinero público que generan las televisiones públicas, como el destino que se dé a ese gasto. Los fondos públicos, como por otra parte prevé el Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros, anejo al Tratado de Amsterdam de 1997, deben emplearse para ofrecer un servicio público de calidad;

(11) BverfGE 73, 118; 74, 297; 83, 238; 90, 60.

servicio que, por claros criterios económico-empresariales, no puede exigirse con igual rigor a las televisiones privadas.

2.1.2. Financiación privada

Los ingresos privados de las televisiones públicas provienen en su mayoría de la emisión de publicidad (12) y, en mucha menor medida, de la realización de actividades mercantiles como la comercialización de productos propios (13).

La financiación por publicidad de las televisiones públicas es habitualmente objeto de dos críticas. De un lado, se afirma que este tipo de financiación incrementa la tendencia a emitir programas de escasa calidad pero que, sin embargo, procuran altos índices de audiencia. De otro, se critica que las televisiones públicas disputen a las privadas el mercado de la publicidad, cuando las primeras disponen del privilegio de obtener ingresos públicos.

La cuantía ingresada por la emisión de publicidad puede verse reducida por los límites que los distintos legisladores imponen a la emisión publicitaria y, en especial, por los límites relativos al tiempo máximo que puede dedicarse a estas emisiones. En esta faceta destacan una vez más los casos de la *BBC* británica y las televisiones públicas de los *Länder* alemanes que, como ya se ha dicho, tienen prohibida la emisión de publicidad. En el resto de ordenamientos la regla general es la de imponer límites a la emisión de publicidad que resultan más estrictos para los canales públicos que para los canales privados. La excepción se encuentra otra vez en España. El nuestro es el único país de los considerados donde los límites son prácticamente idénticos para televisiones públicas y privadas, sobre todo si nos circunscribimos a los límites sobre el tiempo máximo de emisión publicitaria.

2.2. *EE.UU.*

Las televisiones públicas estadounidenses tienen prohibido emitir publicidad, si bien les está permitido el patrocinio de programas, así como la emisión, siempre que no se interrumpa un programa, de reconocimientos de las

(12) El término «publicidad» es utilizado aquí en un sentido amplio en el que, junto a los anuncios publicitarios, se incluyen la televenta y el patrocinio.

(13) Es preciso recordar que en todos los supuestos analizados los ingresos privados por publicidad son sensiblemente inferiores a los ingresos públicos.

personas físicas o jurídicas que contribuyen al sostenimiento de este tipo de televisiones, anuncios considerados de interés público y anuncios de organizaciones no lucrativas, pudiendo incluso percibir una remuneración por este tipo de emisiones. Como es obvio, los ingresos que las televisiones públicas obtienen a través del patrocinio, reconocimientos y anuncios reseñados no suponen una cifra muy significativa. La financiación de estas televisiones proviene, básicamente, de las cantidades aportadas por las instituciones públicas o semipúblicas fundadoras de las mismas. Junto a estas aportaciones se prevé la concesión de subvenciones por la *CPB*; unas subvenciones que, en su mayor parte, pueden calificarse como ayudas públicas federales. A este respecto, hemos de señalar que en los años noventa hubo un intento por parte del Partido Republicano de eliminar la financiación pública otorgada por la Federación a las televisiones públicas. Se argumentó que en un momento en el que los ciudadanos recibían entre 80 y 100 canales de televisión —muchos de los cuales de carácter temático y con contenidos culturales y educativos— no se justificaba la necesidad de sufragar con fondos públicos una televisión que aquel partido calificaba de elitista. El proyecto no prosperó en su totalidad, pero sí en parte. La financiación pública se redujo de un 16 por 100 del total del presupuesto de las televisiones públicas en 1996 a un 11 por 100 en 1997. Esta circunstancia obligó a la *CPB* a potenciar la financiación procedente del patrocinio y a estudiar ingresos alternativos como, por ejemplo, la comercialización de material educativo o la realización de cursos, seminarios, etc.

III. LA TELEVISIÓN COMO SERVICIO PÚBLICO

1. *El concepto de servicio público*

En todos los países estudiados existe una figura jurídica que, con distintas denominaciones, hace referencia a actividades de carácter prestacional que satisfacen intereses generales de la sociedad y que, por ello mismo, tienen asignada una serie de obligaciones comúnmente llamadas de servicio público. Con independencia del servicio concreto ante el que nos hallemos, entre esas obligaciones suelen encontrarse la de prestar un servicio universal —prestación del servicio a todos los ciudadanos en condiciones de igualdad y asequibilidad—, la de prestar el servicio de forma regular y continua, y la de prestar el servicio con unos mínimos de calidad. A partir de ahí, las obligaciones que se pueden imponer a una determinada actividad dependen, como es lógico, de los bienes o intereses generales que se pretenden satisfacer con dicha actividad.

1.1. Países de la Unión Europea considerados

En los países europeos aquí considerados el Estado se reservó durante décadas servicios calificados de esenciales para la sociedad y lo hizo acudiendo a la figura del servicio público subjetivo (prevista, por ejemplo, en el artículo 128.2 de nuestra Constitución). El argumento originario para una *publicatio* de estas características fue la convicción de que sólo los poderes públicos se encontraban en condiciones técnicas y económicas para realizar, de forma universal, regular y continua determinadas prestaciones imprescindibles para el funcionamiento y desarrollo de la sociedad. Sin embargo, no tardó mucho en admitirse la compatibilidad entre reserva al Estado de una actividad y gestión privada de la misma previa la obtención de un título habilitante. La concesión a particulares de la llamada gestión indirecta del servicio se produce tras estimar que el servicio público puede ser prestado en condiciones idóneas por particulares que reúnan ciertos requisitos. Incluso así, los poderes públicos conservan importantes poderes de control sobre los gestores privados, así como la competencia para renovar, retirar o suspender el preceptivo título habilitante.

Este tipo de servicio público es el que ha perdurado en países como Francia, Italia o España desde finales del siglo XIX hasta los años ochenta y noventa del siglo XX. A partir de ese momento comienza a producirse una clara evolución hacia un concepto más amplio y objetivo de servicio público. Ya no se requiere, de acuerdo con esta nueva concepción, una reserva en exclusiva de la titularidad a favor del Estado. Se admite que el servicio pueda ser prestado dentro de un mercado más competitivo, al que pueden concurrir empresas públicas y privadas. Preciso es señalar que en esta línea se había situado ya el Derecho comunitario por medio de una categoría como la del «servicio de interés económico general» (precisamente es esta categoría la que comienzan a adoptar distintos ordenamientos nacionales para sustituir a sus viejos servicios públicos) y que en el ordenamiento alemán ya se regulaba la categoría del servicio esencial (*Grundversorgung*) que, en términos generales, responde a las mismas características (14).

Cabe subrayar que dentro de este nuevo concepto de servicio público predomina el elemento objetivo sobre el subjetivo. Lo relevante es garantizar el cumplimiento de las misiones y obligaciones asignadas a cada servicio, entendiéndose que para ello no se precisa un régimen de monopolio público. Sí es necesario, en cambio, una regulación específica por la que, ade-

(14) Sobre la categoría de *Grundversorgung*, aplicada además a la radiotelevisión, véase, entre otros, P. NIEPALLA: *Die Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten*, München, 1990, págs. 152 y ss.

más de fijar las obligaciones del servicio público, se determinen los requisitos para acceder a la gestión de éste, y se establezca un régimen de control y sanción que garantice una correcta prestación. En este ámbito del control interesa mencionar el creciente aumento —con la excepción del caso español— de las llamadas «autoridades independientes». Sobre las mismas nos detendremos con mayor minuciosidad más abajo, señalando ahora que en algunos países se les ha conferido amplias competencias de inspección y sanción, atribuidas antes a la Administración.

1.2. *EE.UU.*

El modelo que parece imponerse en Europa es el modelo histórico de EE.UU. Los servicios que satisfacen intereses generales de la sociedad nunca fueron objeto de reserva al sector público dentro de la tradición jurídica norteamericana. El Derecho estadounidense ha confiado históricamente este tipo de servicios a los particulares. Excepcionales son las actividades cuya prestación se asigna a los poderes públicos, y cuando ello es así la prestación normalmente se realiza en libre concurrencia con los particulares. Las únicas actividades prestadas de forma exclusiva por el Estado son las llamadas funciones públicas como, por ejemplo, la justicia. Pero la confianza a los particulares de actividades esenciales para la sociedad no es absoluta. La esencialidad de los servicios ha determinado un régimen jurídico que es sensiblemente más estricto que el previsto para otras actividades. Así, la prestación del servicio suele condicionarse a la previa obtención de un título habilitante, si bien éste no suele ser otorgado por la Administración sino por autoridades independientes. Son estas mismas autoridades las que en muchos casos ostentan la competencia para establecer obligaciones relativas a la universalidad del servicio, prestación regular y continua, niveles de calidad, precios, etcétera, así como competencias de control y sanción a través de cuyo ejercicio se intenta asegurar la correcta prestación de los servicios.

2. *Televisión y servicio público*

2.1. *Países de la Unión Europea considerados*

En Europa, o al menos en los países incluidos en este trabajo, la televisión comenzó sus emisiones bajo un régimen de monopolio público *de iure* y *de facto*; es decir, el Estado era titular y gestor de la televisión, eliminando por completo cualquier posibilidad de iniciativa privada en el sector. El mo-

nopolio público sobre la televisión se justificó a lo largo de décadas aludiendo a la escasez tecnológica del espacio radioeléctrico, pues recuérdese que durante mucho tiempo la televisión emitió únicamente a través de ondas hertzianas. El Reino Unido fue el primer país en poner fin a ese monopolio público en los años cincuenta, aunque exigiendo la previa obtención de una licencia y estableciendo un importante régimen jurídico de servicio público. Las décadas de los setenta y ochenta son, en el resto de países estudiados, el momento en el que se generaliza la ruptura del monopolio público y comienza el sistema dual de televisión. El monopolio estatal no concluyó en España hasta 1988, toda vez que nuestro legislador se decide a regular un sistema de gestión indirecta del servicio público de televisión, cuya titularidad empero continuó siendo pública. Un sistema por el que los particulares, previa obtención de una concesión administrativa, pudieron acceder a la gestión de tres canales de televisión hertziana.

Europa se halla inmersa en un proceso de liberalización de las telecomunicaciones que también afecta a la televisión, aunque quizás en menor medida que a otros servicios. En todos los países analizados se ha desechado la idea de un servicio público de televisión reservado en exclusiva a favor del Estado. Es por ello que desde hace años los distintos ordenamientos admiten la existencia de televisiones de titularidad y gestión privadas. España también está inmersa en este proceso de liberalización como prueba, entre otros datos, el que la televisión por satélite ya no tenga la consideración de servicio público, sino de interés general, o, lo que es lo mismo, que tanto su titularidad como su gestión puedan ser enteramente privadas. Ciertamente es que el resto de modalidades de televisión continúan siendo servicios públicos de titularidad pública, pero no es menos cierta la generalización que ha tenido desde 1988 la gestión indirecta por particulares.

Este proceso de liberalización no ha sido óbice para que en todos los ordenamientos la televisión sea considerada, cuando menos, como un servicio de interés general sujeto a un intenso régimen jurídico. Es una constante someter a las televisiones a una serie de requisitos y obligaciones entre las que podemos destacar la obtención de un título habilitante —concesión, autorización, o licencia— previo al inicio de las emisiones, la obligación de prestar el servicio con carácter universal, obligaciones relativas a los contenidos de la programación, obligaciones relativas a aspectos técnicos de la emisión, y el establecimiento de medidas de control y sanción cuyo ejercicio se confiere, en la mayoría de los países considerados, a autoridades independientes.

2.2. EE.UU.

La consideración de la televisión como un servicio que satisface intereses generales nunca llevó aparejada una *publicatio* en EE.UU. Desde un principio se entendió que los intereses generales implicados en la prestación de este servicio podían ser perfectamente satisfechos por los particulares. Es más, una reserva al sector público de la televisión pudiera haber vulnerado la Primera Enmienda a la Constitución que, como es sabido, prohíbe cualquier ley que restrinja las libertades de expresión y de prensa. Es por ello que la garantía de los intereses generales implícitos en la televisión se ha articulado históricamente mediante una regulación específica del medio que limita la discrecionalidad de los gestores privados. En esa regulación lo más sobresaliente es la supeditación de las emisiones a la previa obtención de un título habilitante, el establecimiento de obligaciones técnicas y de programación, y la creación de una autoridad independiente como la *Federal Communications Commission*, dotada de competencias de regulación, control y sanción. Puede apreciarse, en fin, que el sistema norteamericano ha servido de modelo a los países europeos analizados en este trabajo.

3. La programación

3.1. Países de la Unión Europea considerados

La televisión ha sido históricamente depositaria de una triple función: informar, formar y entretener (15). El cumplimiento de estas funciones se ha tratado de asegurar imponiendo a las televisiones unos principios generales y unas obligaciones específicas de la programación.

3.1.1. Principios generales de la programación

En la mayoría de los ordenamientos considerados se establece una relación de principios que deben inspirar la programación emitida por las televisiones. Entre esos principios figuran, invariablemente, la objetividad e imparcialidad de las informaciones, el reflejo en la programación del pluralis-

(15) Estas funciones se encuentran expresamente establecidas en la legislación francesa (art. 48 de la Ley de 1990). En el Reino Unido y España esas mismas funciones se mencionan en los Preámbulos de sendas normas jurídicas reguladoras de la televisión (Preámbulos de la *Royal Charter* de la *BBC* y del *ERTV*, respectivamente).

mo político, social y religioso existente en la sociedad, el fomento de las lenguas y culturas de los respectivos países, la protección de la infancia y la juventud, el respeto de los derechos fundamentales, o la calidad de los programas.

El principal problema que plantean estos principios de la programación es su intrínseca generalidad y la subsiguiente merma en su eficacia jurídica. De ahí la necesidad de concretar dichos principios en obligaciones específicas de programación; obligaciones que, como tales, deben llevar aparejados los correspondientes sistemas de control y sanción (16).

3.1.2. Obligaciones específicas de la programación

Los ordenamientos comparados asignan a las televisiones públicas las más importantes obligaciones específicas de programación, comprobándose una sensible menor exigencia en el caso de las televisiones privadas. El claro carácter de servicio público de las primeras y su fuerte financiación pública justifican este extremo. Es más, el debate no se centra tanto en la imposición de mayores obligaciones a las televisiones privadas, como en la necesidad de aumentar la carga de servicio público que soportan las televisiones públicas. Sin profundizar ahora en ese debate, relacionamos a continuación las principales y más habituales obligaciones que los ordenamientos aquí examinados imponen a las televisiones:

a) Emisión de informativos

En todos los ordenamientos, a excepción del español, se establece la obligación expresa de emitir informativos. El hecho de que en España no se prevea expresamente esta obligación no significa, como es lógico, que las televisiones españolas no emitan informativos. Podría interpretarse incluso que dicha obligación debe ser deducida del artículo 4.a) ERTV cuando establece como principio inspirador de la programación «la objetividad, veracidad e imparcialidad de las informaciones».

(16) *Vid.*, en este sentido, J. M. SOUVIRÓN MORENILLA: *Derecho público de los medios audiovisuales...*, *op. cit.*, págs. 436-437.

b) Programación regional o local

En todos los países considerados existe televisión de cobertura regional o local. Ello no es óbice para que, en algunos ordenamientos, se imponga a las televisiones de cobertura nacional la obligación expresa de incluir en su programación programas que informen y traten sobre cuestiones que afectan a intereses regionales o locales.

c) Programación cultural y educativa

En todos los ordenamientos, con la excepción nuevamente de España, se establece la obligación expresa de emitir programas educativos, culturales o artísticos. No obstante, en esos ordenamientos, con la única salvedad del francés, no se determinan porcentajes concretos para la emisión de este tipo de programas, lo que sin duda resta eficacia a estas obligaciones. Por otra parte, la falta de previsiones en el ordenamiento español no significa, en el mismo sentido ya comentado para los programas informativos, que la generalidad de televisiones españolas no emitan programas de carácter educativo y cultural. Lo contrario podría vulnerar el ERTV y la LTVP que ordenan, si bien en sus respectivos Preámbulos, que la televisión debe formar a los ciudadanos y fomentar la cultura y la lengua española.

d) Programación infantil y juvenil

En Francia, Italia y el Reino Unido se establece la obligación expresa de emitir programas dirigidos a la infancia y la juventud, aunque tampoco en este caso se fijan porcentajes concretos de emisión. En Alemania y España, por contra, no encontramos obligaciones expresas de esta naturaleza, debiendo reiterar lo dicho en los párrafos precedentes.

e) Programación dirigida a personas con disminuciones sensoriales

Sólo Francia e Italia prevén la obligación expresa de emitir programas dirigidos especialmente a personas con problemas sensoriales. En el resto de ordenamientos no se establecen obligaciones de este género, y, a diferencia de lo que ocurre con otro tipo de contenidos, si puede apreciarse aquí, por ejemplo en España y entre las televisiones privadas, la falta de presencia real de este tipo de programación.

f) Transposición de la Directiva «Televisión sin Fronteras»

Todos los países analizados incorporan a sus respectivos ordenamientos las obligaciones establecidas por la Directiva del Consejo 89/552/CEE (17). Ahora bien, no puede afirmarse que en todos ellos estemos ante una transposición igualmente satisfactoria. En todos los ordenamientos existen obligaciones sobre reserva de cuotas para la emisión de obras europeas y de productores europeos independientes, publicidad, televenta y patrocinio, protección de menores y orden público, y derecho de réplica o de rectificación. Sin embargo, esas normas no son idénticas en todos los países, pudiéndose apreciar, además de algunas lagunas e insuficiencias, distintos niveles de exigencia en cuestiones puntuales que se regulan en la Directiva. Este hecho está provocado, entre otras razones, por la facultad de los Estados miembros, prevista en la propia Directiva, para imponer obligaciones más rigurosas que las establecidas por la propia norma comunitaria.

Francia es el país que de modo más satisfactorio ha integrado en su ordenamiento las disposiciones de la Directiva. En muchos casos el legislador francés no sólo ha observado lo dispuesto en la norma comunitaria, sino que ha establecido obligaciones más estrictas que las recogidas en ésta. Así, por ejemplo, reserva un 60 por 100 de la programación a la emisión de obras europeas, cuota que supera sobradamente la fórmula «proporción mayoritaria» utilizada por la Directiva y por algunos ordenamientos, o la cuota del 51 por 100 establecida en otros ordenamientos como los de España e Italia. El legislador francés también ordena que el 40 por 100 de las obras europeas que se emiten sean en expresión original francesa, cuota sensiblemente inferior a la del 50 por 100 que, por ejemplo, establece el legislador español. También cabe destacar la obligación de que las televisiones por ondas terrestres dediquen al menos el 20 por 100 de su presupuesto anual a la emisión de obras europeas, doblando así el porcentaje señalado en la Directiva comunitaria. Mención final hay que hacer al reconocimiento de un derecho de réplica que, a diferencia de lo que ocurre en el resto de ordenamientos, no sólo puede ejercerse frente a informaciones de hechos inexactos, sino también frente a opiniones o juicios de valor.

En Alemania destacan los límites sobre tiempo de emisión publicitaria impuestos a la televisión pública de ámbito nacional. En concreto, no puede emitir como media anual más de 20 minutos diarios (1,3 por 100) de publicidad —frente a los límites del 15 por 100 y 20 por 100 previstos en la Directiva—. Además, durante los días laborales, a partir de las 20:00 horas, y durante toda la jornada de los domingos y días festivos, no puede emitir pu-

(17) Modificada por la Directiva del Consejo 97/36/CE.

cidad alguna. Todo ello sin contar que las televisiones públicas de los *Länder* alemanes tienen totalmente prohibida la emisión de publicidad.

En el Reino Unido merece destacarse la prohibición de emitir publicidad que tiene impuesta la *BBC*. En el debe hay que mencionar la desafortunada transposición del sistema de cuotas para fomentar la emisión de obras europeas. La normativa británica se limita a reservar una «parte apropiada» de la programación a la emisión de obras británicas, en el caso de la *BBC*, o a la emisión de obras europeas, en el caso de las televisiones privadas. Una fórmula que es lo suficiente ambigua como para vulnerar el artículo 4 de la Directiva que, literalmente, exige reservar «una proporción mayoritaria» a la emisión de obras europeas.

En Italia se ha realizado una transposición muy ajustada al tenor literal de la Directiva, introduciéndose algunas variaciones en materia de emisión publicitaria que merecen juicios diferentes. Es de valorar, por ejemplo, que las televisiones públicas estén sujetas a límites sensiblemente superiores a los impuestos a las televisiones privadas en lo que se refiere al tiempo máximo que puede dedicarse a la emisión de publicidad. Debe criticarse, por contra, que el legislador italiano no haya transpuesto a su ordenamiento lo dispuesto en la Directiva sobre emisión de publicidad subliminal y encubierta.

En España también se ha realizado una transposición prácticamente literal de la Directiva. Ello no es óbice para que deban apuntarse dos importantes críticas. De una parte, aun siendo cierto que la Directiva no obliga a diferenciar entre televisiones públicas y privadas a la hora de fijar los límites sobre tiempo máximo de emisión publicitaria, ha de valorarse negativamente que España sea el único país de los aquí considerados que no ha impuesto a los canales públicos límites más estrictos que a los privados. De otra parte, el principal déficit de nuestro país no se encuentra tanto en la transposición de las obligaciones contenidas en la Directiva, como en el control sobre su cumplimiento. Hace tiempo que entre nosotros se viene apuntando la necesidad de que una autoridad independiente ejerza competencias de control y sanción sobre el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones impuestas a las televisiones (18). La creación en 1997 de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones pudo haber sido una excelente ocasión a tal fin, pero, a pesar de que el legislador confirió a la Comisión competencias como las antedichas, la falta de concreción de las mismas ha supuesto que no se ejerzan en la práctica.

(18) Vid. J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES: *La Directiva de Televisión*, 1995, pág. 371.

g) Acceso a la programación de los grupos políticos, sociales y religiosos

Con la excepción del ordenamiento británico, en el resto se prevé expresamente un acceso de los grupos políticos, sociales y religiosos más significativos a los programas informativos y de actualidad emitidos en televisión. La determinación de qué grupos tienen acceso a la programación, así como las condiciones en las que debe producirse el mismo, corresponde a una autoridad independiente como es el *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*, en Francia; a la *Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi televisivi* —Comisión parlamentaria encargada del control de la RAI— y a la *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*, en Italia; y a los Consejos de Administración de las televisiones públicas nacional y autonómicas —órganos nombrados por los respectivos Parlamentos—, en España (19). Hay que matizar que en el caso de Alemania sólo se regula un acceso a la programación a favor de los grupos religiosos. Ello no significa, sin embargo, que los grupos políticos y sociales no cuenten de hecho con un acceso permanente a la programación. Téngase en cuenta que los Consejos de Radiotelevisión de las televisiones públicas presentan una composición realmente plural, lo que favorece, no sólo que exista aquel acceso a las televisiones públicas, sino que el mismo sea ciertamente plural.

Queda apuntado que el ordenamiento del Reino Unido es el único que no prevé un acceso a la programación a favor de los grupos políticos, sociales y religiosos más significativos. Pero *de facto* ese acceso se garantiza por las obligaciones que, para preservar la imparcialidad y el pluralismo, deben observar las televisiones en el tratamiento de las noticias y en el debate de los asuntos públicos. Por otra parte, la función de servicio público asignada a las televisiones británicas y, en particular, a la *BBC*, lleva aparejada obligaciones de las que fácilmente puede deducirse el deber de permitir el acceso a los grupos más representativos. Así, por ejemplo, la *BBC* viene obligada a emitir diariamente un reportaje que informe con imparcialidad de lo discutido y decidido en ambas Cámaras del Parlamento. En todo caso, y ante el silencio del legislador, son las propias televisiones las que determinan los criterios para distribuir el acceso a la programación, utilizando como más importantes el apoyo electoral recibido en las últimas elecciones, así como el apoyo social con el que cada momento cuenta cada grupo.

(19) No obstante, estos Consejos de Administración habrán de tener en cuenta, de acuerdo con los Directores Generales de las televisiones —órganos nombrados por los respectivos Gobiernos—, criterios como el de la representación parlamentaria, implantación sindical, ámbito territorial de actuación, etc.

Capítulo aparte merece el hecho de en todos los ordenamientos considerados se prevea un acceso del Gobierno a la programación de las televisiones públicas —en España el acceso se extiende también a las privadas— con el fin de emitir, cuando lo estime oportuno, declaraciones oficiales y de interés público.

h) Emisión de propaganda electoral

En todos los países analizados se regula un acceso de las formaciones políticas a la programación para emitir propaganda electoral durante los períodos en los que se celebran elecciones. Estos espacios de propaganda electoral ofrecidos a las fuerzas políticas presentan diferencias de unos ordenamientos a otros:

En Alemania y España han sido los respectivos legisladores los que han establecido los criterios para determinar qué formaciones políticas pueden emitir propaganda electoral, así como las condiciones en las que lo pueden hacer. Las televisiones públicas alemanas están obligadas a ceder espacios iguales y gratuitos de propaganda electoral a todo partido político que reúna ciertos requisitos formales. Se otorgan, además, espacios adicionales a los partidos con mayor apoyo electoral, siguiendo criterios como el del número de votos obtenidos en las últimas elecciones, o la implantación social del partido. Las televisiones privadas también están obligadas a emitir propaganda electoral, pero, a diferencia de las públicas, pueden exigir una contraprestación económica a aquellas formaciones que soliciten la emisión de este tipo de propaganda. En España, a su vez, las televisiones públicas están obligadas a ceder espacios gratuitos de propaganda electoral a los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurren a las elecciones. Debe subrayarse el carácter gratuito de esta cesión, quedando terminantemente prohibida cualquier contratación de espacios de propaganda electoral, así como que la distribución de los espacios se rige por el principio del número de votos que las formaciones políticas obtuvieron en las anteriores elecciones. Las televisiones privadas, en cambio, no tienen obligación alguna de ceder espacios gratuitos de propaganda electoral, y, al igual que las televisiones públicas, les queda prohibida cualquier contratación de esta clase de espacios.

En Francia, Italia y el Reino Unido son órganos distintos al legislador los que determinan qué formaciones políticas acceden a la programación en período electoral y en qué condiciones lo hacen. En Francia, estas competencias son atribuidas al *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA)*. En la actualidad, el *CSA* adopta la denominada regla de los tres tercios, por la que un tercio de

la programación electoral se asigna al Gobierno, otro al grupo mayoritario en el Parlamento, y un tercero a la oposición. Ésta y las demás normas que a estos efectos pueda dictar el CSA deben, a su vez, incorporarse a los pliegos de condiciones firmados por las televisiones públicas. En el Reino Unido, la *BBC* y los canales privados que emiten por ondas terrestres (*Channel 4*, *ITV: Channel 3* y *Channel 5*) están obligados a ofrecer acceso a la programación a todos aquellos partidos políticos que compitan en las elecciones. En el caso de la *BBC* es la propia Corporación pública la que decide cómo dar cumplimiento a esta obligación, mientras que en el caso de las televisiones privadas dicha competencia corresponde a una autoridad independiente como la *Independent Television Commission*. En ambos supuestos, y para el caso de elecciones generales, se ofrece un espacio de cinco minutos a los partidos políticos que presenten más de 500 candidatos. A partir de ahí, el tiempo concedido a los partidos aumenta en virtud del apoyo electoral obtenido en las últimas elecciones generales, el obtenido en otro tipo de elecciones y el apoyo social con el que cuenta cada partido. En Italia, por último, es la *Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi televisivi* el órgano encargado de determinar cómo se lleva a cabo el acceso en período electoral. Es importante señalar, a este respecto, que las decisiones adoptadas por dicha Comisión no son objeto de revisión de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional (20). Es asimismo obligatorio para la televisión pública, y facultativo para la privada, la emisión de espacios de debate entre candidatos electorales; debates que habrán de organizarse y dirigirse bajo el principio de igualdad, correspondiendo también a la citada Comisión parlamentaria dictar las disposiciones pertinentes para el cumplimiento de esta obligación, así como el control de dicho cumplimiento.

3.2. EE.UU.

El Derecho norteamericano es el que presenta una menor regulación en el ámbito de los contenidos emitidos por las televisiones. La tendencia en las últimas dos décadas ha sido incluso la de suprimir determinadas obligaciones de programación para sustituirlas por un sistema de autorregulación adoptado por las propias televisiones o, como en el caso de la publicidad, por las agencias publicitarias. El ejemplo más significativo es la derogación parcial en 1987 de la que probablemente ha constituido la principal obligación en los Estados Unidos: la *fairness doctrine*. Ahora bien, es preciso señalar con prontitud que los intereses económicos y la fuerte competencia entre las televisiones han

(20) Sentencia núm. 139 de 1977.

malogrado las expectativas de éxito que se depositaron en la autorregulación, convirtiéndolas en meras declaraciones de intenciones.

Este claro proceso de desregulación no ha eliminado, sin embargo, ciertas e importantes obligaciones que se han mantenido en el ordenamiento estadounidense. Entre ellas deben ser mencionadas las relativas al acceso de grupos o personas a la programación, o aquellas otras referidas a la protección de los menores. Respecto de las primeras, cabe aludir, siquiera sucintamente, a los diferentes tipos de acceso a la programación que se prevén en el ordenamiento norteamericano: a) *access by political parties or candidates* con el que se pretende garantizar el acceso de los candidatos políticos a cualesquiera elecciones; b) *conditional access —fairness doctrine—* con el que se intenta garantizar que cualquier persona contra la que se realicen manifestaciones en algún medio audiovisual pueda acceder al mismo para responder a tales manifestaciones; c) *must carry channels* por el que se obliga a los operadores del cable a ofrecer entre sus servicios la programación de las televisiones de ámbito local, así como la emitida por las distintas televisiones públicas; d) *prime time access* que obliga a todos los canales de televisión a conceder un acceso preferente, durante los períodos de máxima audiencia, a programas producidos por productores independientes, entendiéndose por tales aquellos no integrados profesionalmente dentro de las cadenas de televisión.

IV. CONTROLES SOBRE LA TELEVISIÓN

1. *Control por órganos políticos*

Con las excepciones de Francia y EE.UU., donde el control sobre la televisión corresponde en exclusiva a «autoridades independientes» —*Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* y *Federal Communications Commission*, respectivamente—, en los demás ordenamientos se han arbitrado modelos en los que el control sobre la televisiones es compartido entre distintas instancias, destacando las de naturaleza eminentemente político como Parlamentos y Gobiernos.

En Alemania y el Reino Unido son los Gobiernos quienes ostentan importantes potestades de control sobre las televisiones públicas. La legislación alemana prevé un control sobre las televisiones públicas de los *Länder* cuyo ejercicio corresponde a los respectivos Gobiernos de éstos. Ahora bien, estamos ante un control que, de acuerdo con el Tribunal Constitucional Federal, no sólo debe ser subsidiario al control interno que se produce dentro de las citadas televisiones públicas, sino que ha de ser estrictamente jurídico o de legalidad, y nunca de oportunidad, ya que éste atentaría contra la liber-

tad de televisión reconocida en la Ley Fundamental de Bonn. El control del ejecutivo británico sobre la *BBC* resulta más directo y discrecional. El Gobierno puede requerir a la Corporación para que no emita programas sobre determinadas materias, así como modificar y revocar su *Royal Charter* y su *Licence and Agreement*, documentos ambos que establecen la mayoría de las obligaciones de programación que debe observar la cadena pública.

En Italia y España el control ejercido por órganos políticos se ha asignado tanto a los Parlamentos como a los Gobiernos. La Corte Suprema italiana declaró que cualquier control del Gobierno sobre la programación emitida por la televisión pública debía considerarse incompatible con la libertad de expresión y con la imparcialidad que debe regir la información recibida por los ciudadanos (21). En consecuencia, el control político sobre la gestión de la *RAI* recae exclusivamente en el Parlamento. Éste no sólo fija las directrices de la programación, sino que también determina los grupos sociales y políticos que tienen acceso a la misma y las condiciones en las que se produce ese acceso. El Gobierno, por su parte, ejerce un control meramente jurídico, fiscalizando que la *RAI* cumple los términos fijados en la concesión administrativa que se le otorga para emitir. El supuesto español es indudablemente el más desafortunado de todos los estudiados. El nuestro es el país donde los órganos políticos ostentan las mayores competencias de control sobre la televisión pública. Tanto el Parlamento central como los Parlamentos autonómicos ejercen, respectivamente, un control general sobre TVE y las televisiones públicas autonómicas, así como un control específico sobre la gestión económico-financiera de dichas televisiones. Los Gobiernos central y autonómicos están facultados, a su vez, para fijar periódicamente las obligaciones de servicio público, así como para fiscalizar el cumplimiento de las mismas. No olvidemos, en fin, que tanto el Gobierno central como los autonómicos son los que nombran y destituyen a los Directores Generales de los distintos Entes gestores de las radiotelevisiones públicas. Si tenemos en cuenta las importantes funciones que las normas españolas atribuyen a esos Directores Generales, hemos de coincidir en el implícito y extraordinario poder que nuestro ordenamiento confiere a cada Gobierno de turno.

2. Control por «autoridades independientes»

En las últimas dos décadas han proliferado las llamadas «autoridades independientes» como órganos encargados del control de los medios audiovisuales. Es obvio que el plausible auge de este tipo de autoridades se debe a la

(21) Sentencia núm. 225 de 1974.

necesidad de preservar, en la mayor medida posible, la independencia de los medios audiovisuales tanto frente al poder político, como frente al mercado. Compelidos por esta necesidad, todos los países comparados, con la excepción una vez más de España, cuentan con órganos o instituciones que han sido calificadas como autoridades independientes y que ostentan importantes competencias en el sector audiovisual. En Alemania tienen esta consideración las quince «Instituciones de los Medios» (*Landesmedienanstalten*) que gestionan las televisiones privadas; en Francia, el *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*; en Italia, la *Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*; en el Reino Unido, la *Independent Television Commission* y la *Broadcasting Standards Commission*; y en EE.UU., la *Federal Communications Commission* y la *Federal Trade Commission*. No obstante, debe decirse que sólo en Francia y EE.UU. el control sobre la televisión corresponde de modo exclusivo a sus respectivas autoridades independientes: el *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* y la *Federal Communications Commission*.

Las características que presentan las autoridades independientes en el sector audiovisual difieren en función del concreto país ante el que nos hallemos:

— Mientras que en Francia, Italia y EE.UU. son los respectivos Parlamentos y Gobiernos los encargados de elegir a los miembros que componen este tipo de autoridades, en el Reino Unido la elección corresponde exclusivamente al Gobierno. Alemania incorpora una apreciable diferencia en tanto que la mayoría de las Instituciones de los Medios (22) se compone, siguiendo el modelo de los Consejos de Radiotelevisión, de un amplio espectro de representantes de los grupos sociales y políticos más relevantes, siendo el legislador de cada *Land* el que determina qué grupos son éstos.

— Estas autoridades independientes son titulares de competencias tanto en el ámbito de las televisiones públicas como en el de las televisiones privadas. La excepción la hallamos en Alemania, donde los *Landesmedienanstalten* ejercen sus competencias sólo sobre las televisiones privadas, y en el Reino Unido, donde la *Independent Television Commission* también circunscribe su actuación al sector privado de la televisión. La *Broadcasting Standards Commission*, por el contrario, ejerce sus competencias tanto respecto de televisiones públicas británicas, como respecto de televisiones privadas.

— Entre las principales competencias que se atribuyen a estas autoridades deben señalarse las siguientes: a) otorgar los títulos habilitantes —con-

(22) Sólo dos Instituciones de los Medios, la *Medienanstalt Berlin-Brandenburg* y la *Landesmedienanstalten für Kommunikation de Baden-Württemberg*, se separan de este modelo para contar con sendas Asambleas reducidas (cinco a siete miembros) cuya elección corresponde al Parlamento del Land correspondiente.

cesiones, autorizaciones o licencias— obligatorios para que las televisiones puedan emitir; b) regular los contenidos de la programación y fiscalizar su cumplimiento; c) servir de órganos consultivos de los medios audiovisuales y, en general, de todas aquellas personas físicas o jurídicas implicadas en la actividad audiovisual; d) dictar normas sobre cuestiones de carácter puramente técnico con las que favorecer la más idónea prestación de los servicios audiovisuales.

— España es el único país de los considerados donde no encontramos autoridades independientes que puedan equipararse a las referidas anteriormente. Ciertamente contamos con la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y con órganos creados en el ámbito autonómico —*v. gr.* el Consejo Audiovisual de Cataluña— que pueden considerarse autoridades independientes, pero igualmente cierto es que ninguno de ellos posee las competencias sobre televisión que ostentan las autoridades creadas en los otros ordenamientos comparados. El Consejo Audiovisual de Cataluña, por ejemplo, ostenta competencias de control sobre el cumplimiento de la normativa vigente, pero se constituye fundamentalmente como un órgano consultivo de la Generalitat catalana, careciendo de competencias como las de concesión de títulos habilitantes, regulación, inspección o sanción. La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, por su parte, además de presentar una composición en la que sus miembros son elegidos por el Gobierno, con la merma de independencia que ello supone, posee escasas competencias en el ámbito específico de la televisión, teniendo las pocas que posee un contenido ciertamente confuso que, en la práctica, ha impedido su ejercicio.

