

## NUEVAS LEYES SOBRE RADIO Y TELEVISION EN FRANCIA E ITALIA (1975)

*SUMARIO:* I. FRANCIA: 1.1. *Antecedentes del régimen jurídico de la RTV.* 1.2. *Establecimientos públicos franceses.* 1.3. *El nuevo régimen de la RTV.* 1.4. *Establecimiento público de difusión.* 1.5. *Instituto de lo Audiovisual.* 1.6. *Sociedades nacionales de RTV (T.F.1.—A2.—FR3.—R. France).* 1.7. *Sociedad nacional de producción.* 1.8. *El Alto Consejo de lo Audiovisual.*—II. ITALIA: 2.1. *Antecedentes del régimen jurídico de la RTV.* 2.2. *La Convención de 1952.* 2.3. *Vicisitudes del nuevo régimen legal.* 2.4. *Precisiones y alcance del monopolio.* 2.5. *La Comisión Parlamentaria de Inspección de RTV.* 2.6. *Cuadro-base de explotación del servicio (órganos sociales, extensión de las competencias, financiación y recursos, otros aspectos).* 2.7. *Principios informadores de la gestión del servicio.* 2.8. *Concesión del Estado a RAI.* 2.9. *Régimen de las estaciones repetidoras.* 2.10. *Régimen de la RTV por hilo.* 2.11. *Otros aspectos de la RTV italiana.*—CONCLUSIONES.

El año 1975 ha supuesto notables cambios en los regímenes jurídicos de los servicios públicos de radiodifusión y televisión (RTV) de Francia e Italia. La Office de Radiodiffusion et Télévision Française (ORTF), que había sido definida como «una casa Kafkiana que segrega su propia muerte» (ABC, 6-VII-74), dejó de existir, para dar paso a una compleja y descentralizada estructura totalmente nueva de la RTV. En Italia, una nueva ley ha establecido otra normativa sobre la gestión de la RTV, celebrándose una nueva concesión entre el Estado y la RAI-Radiotelevisione Italiana.

Las presentes notas intentan resumir lo esencial de ambas nuevas normativas, que pensamos pueden ser de utilidad como perspectivas jurídicas de interés para nuestro país, en el que sigue pendiente de elaboración una normativa legal *definitiva* sobre el servicio de RTV. Por otra parte, señalan nuevos caminos en la acción de la Administración pública frente a este servicio público, acerca de cuya importancia como medio de información, educativo y de participación política parece innecesario insistir. Baste mencionar que, según datos de UNESCO referidos a 1975, en el mundo hay 932 millones de receptores de radio y 318 de TV, que representan sendos porcentajes de 25 por 100 y 8,6 por 100 sobre la actual población mundial de 3.727 millones. Francia ocupa el 36 puesto por su porcentaje de receptores de TV (24,4 por 100); Italia, por su parte, ocupa los puestos números 43 (23 por 100) y 28 (20,1 por 100), respectivamente, todos ellos al nivel mundial. En

Europa, los puestos son: el 14 para Francia en radio y el 10 en TV; y el 23 para Italia en radio y el 20 en TV, dentro del contexto de los 33 países europeos.

## 1. FRANCIA

### 1.1 *Antecedentes del régimen jurídico de la RTV*

Las emisiones de radio se iniciaron en Francia en 1921, por iniciativa de Correos, Telégrafos y Teléfonos (PTT). En años sucesivos fue naciendo y desarrollándose una red del Estado y paralelamente numerosos centros emisores privados, al amparo de autorizaciones revocables y precarias otorgadas por PTT. En vísperas de la segunda guerra mundial, la radio se separa de PTT, y pasa a constituir un servicio dentro del Estado, en virtud de la desconcentración administrativa. En la posguerra se marca con carácter definitivo el monopolio exclusivo de la RTV por el Estado, a la par que comienza a dibujarse un lento proceso de diferenciación y autonomía dentro de la Administración pública. Por su parte, la TV inicia sus primeros ensayos en 1931, iniciándose emisiones experimentales en 1937. Tras el paréntesis de la guerra comienzan las emisiones regulares; en 1964 se implanta ya una segunda cadena y, recientemente, una tercera cadena de TV. Las emisiones se efectúan ya en color. La radio, por su parte, cuenta actualmente con cuatro programas, además de los exteriores.

La Ley de 2 de mayo de 1887 había instaurado el monopolio telegráfico y una cláusula de salvaguardia extendía el monopolio estatal a cualquier otro medio «que se inventara en lo porvenir». La Ley de 30 de junio de 1923 establece claramente que el monopolio se extiende a la emisión y recepción de señales radioeléctricas de cualquier naturaleza (art. 85). Resalta así, desde los remotos orígenes de la RTV en Francia: 1) el claro establecimiento del monopolio estatal sobre aquella; 2) la fundamentación inicial del mismo en un criterio de analogía legal, luego expresamente recogido por la Ley.

Una rápida ojeada a la evolución legislativa francesa señala, como importantes:

1. La Ley de finanzas, de 30 de junio de 1923, que establece expresamente el monopolio del Estado sobre emisión y recepción de señales radioeléctricas de cualquier naturaleza.

2. Una Ley de 1933 crea un impuesto (*redevance*), que grava la tenencia de receptores, medio de financiación que ha de perdurar hasta nuestros días.

3. La Ley de 20 de marzo de 1936 preceptúa la previa autorización legislativa para instalar emisoras privadas (prácticamente las suprime).

4. El régimen de guerra (Decretos de 15-12-38 y 27-8-39) pasa todas las emisoras al control del Estado.

5. Por Estatuto de 1942 se crea la Radiodifusión Nacional, servicio a cargo del Estado.

6. La Ordenanza de 23 de marzo de 1945 consagra el monopolio estatal en exclusiva, revocando todas las autorizaciones a particulares. Confía la explotación a la Radiotelevisión Francesa (RTF), organismo dotado de presupuesto propio, sin autonomía y bajo dependencia directa del Consejo de Ministros.

7. La Ley de 29 de julio de 1949 determina que el presupuesto de RTF ha de ser votado en el Parlamento.

8. Bajo la V República se aprueban: a) la nueva Ordenanza de 4 de febrero de 1959 y b) la nueva Ley orgánica de 24 de junio de 1964.

8.a) Desde la Ordenanza de 4 de febrero de 1959, la RTF adquiere personalidad jurídica distinta de la Administración, dotada de autonomía y sujeta a su tutela. Es lo que en Derecho francés se denomina un establecimiento público de carácter mercantil e industrial. Se atribuye a RTF el monopolio de explotación de las frecuencias atribuidas a Francia en los convenios internacionales, esto es, de la RTV, que desde 1945 está monopolizada totalmente por el Estado. Desde 1959, en virtud de su calificación como establecimiento público, RTF se caracteriza porque:

a) Posee personalidad jurídica propia.

b) Está diferenciada de la Administración central y es persona de Derecho público.

c) Tiene la misión de gestionar el servicio de RTV.

d) Posee autonomía financiera, si bien sometida a la contabilidad del Estado.

e) Está sujeta a tutela del ministro correspondiente (de Información).

f) Lleva su contabilidad interna por métodos comerciales.

g) Su personal tiene la condición de funcionario.

8.b) Con la finalidad de «lograr el necesario equilibrio entre el control ineludible del Estado y una cierta libertad de emisiones», la Ley de 24 de junio de 1964 aprueba una nueva normativa, creándose la Oficina de Radiodifusión y Televisión Francesa (ORTF). La ORTF sigue siendo establecimiento público de carácter industrial y comercial, encargada de prestar el servicio público de RTV, con la misión de «satisfacer las necesidades de información, cultura, educación y distracción del público». Sigue sujeta a tutela del ministro de Información, que asegura que ORTF se aplica al cumplimiento de sus fines y aprueba, junto con el ministro de Finanzas, su presupuesto. La Ley de 1964 opera un mayor grado de descentralización, creando un Consejo de Administración, con un director general, como máximo ejecutivo, nombrado por el Gobierno. El Consejo se compone de 16 miembros: ocho representantes del Estado; uno, de los oyentes; otro, de la prensa; dos, elegidos entre el personal de ORTF; cuatro personalidades. ORTF se financia: del producto del impuesto por

tenencia de receptores (*redevance*), anualmente votado en su cuantía por el Parlamento y recaudado por PTT; el 80 por 100 va a parar a ORTF; de empréstitos de organismos públicos de crédito; de subvenciones estatales a fondo perdido; del producto de las ventas de programas; de la publicidad (solamente se admite, en aquel entonces, la general, no la de marcas).

9. Una nueva Ley (núm. 72-5-53), de 3 de julio de 1972, modifica la ORTF, no en su calificación jurídica (establecimiento público), sino en aspectos de organización, precisión de competencia e introducción de órganos asesores colegiados, que suponen otro paso adelante en la emancipación de ORTF respecto al Gobierno. De su articulado destacamos:

- Que el servicio público de RTV se extiende a: definir los programas destinados a su difusión pública; difundirlos; organizar, constituir, explotar y mantener las redes e instalaciones precisas para ello (art. 2.º).
- Aquel monopolio de ORTF puede derogarse para difusión de programas en circuito cerrado, para experiencias de investigación; en interés de la defensa o seguridad pública (art. 3.º); siempre oyendo al Alto Consejo Audiovisual, que crea la Ley (véase más adelante).
- ORTF se rige por un Consejo de Administración (12 a 24 miembros). Por mitades, sus miembros representan al Estado, y a los oyentes y telespectadores, prensa y personal de ORTF. Define las líneas generales de actuación, supervisa la calidad de los programas, vela por la exactitud y objetividad de la información, cuida de que se expresen por RTV las principales tendencias y corrientes de opinión (arts. 6.º y 7.º).
- Queda bajo tutela del primer ministro (art. 5.º).
- La rige un presidente-director general, que nombra el Consejo de Ministros, por tres años, entre miembros del Consejo de Administración (art. 9.º).
- Controla otros establecimientos públicos nacidos en su seno (artículo 10).
- Está sujeta al mismo control económico y financiero que las empresas públicas nacionales (art. 12).
- Se crea una delegación parlamentaria en ORTF, que comprende cuatro diputados y dos senadores (art. 13).

El proceso seguido en Francia es una lenta y paulatina emancipación de la RTV respecto al Estado, y más concretamente de su Gobierno. Tras cada una de las normas citadas se advierte una tendencia política subyacente. No obstante, el control del Gobierno es aún tan fuerte, que no causará extrañeza que en 1974 un ministro afirmase: «La oposición tiene la prensa; nosotros, la televisión.»

## 1.2 *Establecimientos públicos franceses*

Para la mejor comprensión de cuanto antecede, así como del nuevo régimen que se implantará en 1975, se precisan unas notas sobre los establecimientos públicos del Derecho francés.

Hoy es establecimiento público de carácter industrial y comercial aquel que rija un servicio de estas características. Queda la cuestión de si tales establecimientos no se convierten en «comerciantes»; que se resuelve en sentido negativo desde el momento en que el propio Estado francés es la persona jurídica que actúa a través del establecimiento público, y en tanto que es comerciante quien hace del comercio su profesión habitual, no puede esto predicarse del Estado.

Hay en Derecho francés (según WEIL) tres grupos de figuras, a los que se denominan *establecimiento público de carácter industrial y comercial*, que son:

1. Los que *no* son empresas nacionales. A su vez:

- Servicios a los que se había otorgado personalidad y a que se habían «liberado» de la contabilidad pública, pero que no intervenían en el comercio o en la industria: por ejemplo, Caja de Compensación de la Industria Aeronáutica.
- Establecimientos que intervenían en la vida comercial e industrial, como los Montes de Piedad.
- Establecimientos que se habían convertido, de hecho, en auténticos «comerciantes», como la Oficina Nacional del AZOTE.

2. *Las empresas nacionales*. Caracterizadas por su gestión tripartita (Estado, usuarios, personal), su personalidad de Derecho privado, contabilidad mercantil, beneficios, relaciones laborales con su personal y relaciones de Derecho privado con clientes o usuarios. Pueden tales empresas encargarse de servicios públicos o no. Hay una zona híbrida, de difícil deslinde, entre empresa nacional y establecimiento público de carácter industrial y comercial, pero se aclara cuando en cada caso se analiza si concurren las exigencias de los establecimientos citados: presupuesto, reglas sobre disposición de sus bienes, relaciones administrativas con el personal, potestades administrativas, etc.

3. *Organismos que rigen servicios públicos y no son establecimientos públicos*. Tales serían, por ejemplo, los Colegios profesionales (de médicos, de arquitectos, de abogados, etc.).

Realmente, la noción actual de establecimiento público no responde en Derecho francés a una definición jurídica unitaria. En la definición clásica, establecimiento público era un servicio público dotado de personalidad jurídica distinta de la del Estado. En la noción actual amplia de establecimiento público encontramos tres elementos:

- a) Todo establecimiento público goza de personalidad jurídica.
- b) Todo establecimiento público tiene un objeto de interés general (que no siempre es idéntico a prestar un servicio público).

c) Todo establecimiento público está sujeto a una cierta tutela por parte del Estado.

### 1.3 *El nuevo régimen de la RTV*

Por Ley 696/1974, de 7 de agosto, se regula la RTV en Francia. La Ley supone un cambio fundamental por lo que respecta al anterior sistema. Los puntos esenciales de la reforma son:

1. Supresión de la ORTF. A partir de 1 de enero de 1975 se suprime la ORTF, pasando todos sus bienes y patrimonio a las empresas públicas y al establecimiento público que la Ley crea. Disposiciones de carácter transitorio señalan dicho trasvase, así como las opciones de integración del personal existente, el licenciamiento de unos y la jubilación anticipada de otros.

2. Precisiones del monopolio estatal. Mantenido el monopolio del Estado sobre la RTV en Francia, su explotación se desglosa en tres campos:

2.a) El de la *emisión* propiamente dicha, que se refiere a las instalaciones técnicas precisas para aquella —fundamentalmente— que se atribuye a un establecimiento público de difusión.

2.b) La *producción* de programas y *explotación* de los tiempos de emisiones, que por ley se atribuirán a empresas nacionales, de forma mercantil pero de capital integrante estatal. Serán cinco, con las competencias que mencionaremos.

2.c) La *formación* de personal y tareas de investigación y afines, que se encomiendan a un Instituto, vinculado al establecimiento público de difusión.

3. Cambios notables en la estructura interna, consecuencia de la desmembración de ORTF en los citados entes públicos.

4. Creación de un órgano colegiado de control sobre RTV en el seno del Parlamento (en sustitución del anterior Alto Consejo Audiovisual, nombrado por el Gobierno).

5. Establecimiento de principios básicos en la explotación de la RTV: expreso reconocimiento de la igualdad en el acceso al medio. (No se mencionan los anteriores de difundir la cultura francesa en el mundo y velar por la calidad e ilustración de la lengua francesa, que se imponen expresamente ahora a las sociedades de programas.)

Veamos sucintamente los diversos organismos existentes: 1) Establecimiento público de difusión; 2) Instituto Audiovisual; 3) Sociedades de programas; 4) Sociedad de producción.

### 1.4. *Establecimiento público de difusión*

El artículo 5.º de la Ley crea un establecimiento público, de carácter mercantil e industrial, al que encarga de asegurar la difusión de los programas de RTV en Francia y para el extranjero, así como de orga-

nizar, desarrollar, explotar y cuidar del mantenimiento de las redes e instalaciones de RTV. Se regirá por un Consejo de Administración, integrado por mitades, por representantes del Estado (personalidades), y otra mitad: por parlamentarios designados por Asamblea Nacional y Senado, representantes de las empresas nacionales de programación y dos representantes del personal del establecimiento, a propuesta de las organizaciones sindicales respectivas. La duración de sus cargos es de tres años; entre ellos eligen su presidente y al director general del Establecimiento, a quienes otorga el nombramiento un Decreto del Consejo de Ministros (por plazo de tres años). El presidente del Consejo de Administración nombra un Comité Técnico, con funciones de tal índole.

Por Orden de 25 de abril de 1975 se desarrolla la Ley citada, y el Decreto 795/1974, de 24 de septiembre, sobre el citado Establecimiento aprobando el *cahier de charges*. Según su texto, el monopolio de difusión de programas de RTV pertenece al Estado, que lo confía, para su ejercicio, al mentado establecimiento público, en todo lo referido a la emisión (art. 1.º). Tiene así el establecimiento la obligación de ejercitar dicho monopolio, dando cuenta anualmente al ministro de la gestión.

El establecimiento tiene las siguientes competencias:

1. Organizar, desarrollar, explotar y mantener las instalaciones técnicas que permitan la emisión de programas de RTV en Francia y en el extranjero (art. 2.º).

2. Rechazar obligatoriamente las emisiones que no emanen de las sociedades nacionales de programas o del Gobierno (art. 3.º), no pudiendo rechazar en ningún caso las anteriores.

3. Asegurar a los ciudadanos el acceso a la correcta recepción de emisiones: desarrollo de las redes técnicas, acuerdos con PTT (enlaces de microondas), etc., sin crear otra carga para el radioyente que la ya existente del pago de impuesto por tenencia de receptor (artículos 4.º y 5.º).

4. Asegurar la continuidad del servicio público, incluso en casos de huelgas (arts. 6.º y 7.º).

5. Asegurar la ejecución de los acuerdos internacionales ratificados por Francia (UIT, UER, acuerdos bilaterales, etc.) (art. 8.º).

6. Transmisión de señales precisas para la difusión de las emisiones existentes y para intercambios internacionales de programas (artículo 9.º). El establecimiento delega en las sociedades nacionales la explotación de enlaces hertzianos móviles, que siguen siendo de su propiedad (art. 10).

7. Control del centro nodal de TV y de los circuitos permanente y ocasionales de RTV (arts. 11 y 12).

8. Representación en el Comité de Coordinación de Telecomunicaciones (art. 13).

9. Adoptar las medidas precisas para asegurar la calidad de recep-

ción de emisiones y proponer al Gobierno la sanción de las que para ello sean precisas (art. 14).

10. Informar en las reclamaciones de los usuarios sobre deficiencias técnicas de recepción (art. 15).

11. Estudios e investigaciones técnicas sobre RTV (art. 14).

12. Colaborar en la definición de normas técnicas (art. 20).

13. Prestar las siguientes emisiones de RTV al público:

— A «F.R.3», *en radio*, en ondas largas, medias y métricas, emisiones nacionales y para el exterior (art. 22).

— A «T.F.1», *en TV*, en ondas métricas, programas de la primera cadena (art. 23).

— A «A.2», *la TV* en UHF, segunda cadena (art. 24).

— A «F.R.3», en UHF, TV (tercera cadena) (art. 25).

— Por sí mismo: emisiones técnicas para ajustes (art. 26).

Todo ello mediante *acuerdos* concretos con cada sociedad (art. 29).

14. Verificar calidad de señales y grabaciones, pudiendo rechazar las deficientes (arts. 31.32).

15. Prestar asistencia técnica a las empresas nacionales, a su petición (art. 33).

16. Representar al conjunto de RTV de Francia en organismos internacionales (art. 35). Las cuotas de participación se reparten: 1/5 paga el establecimiento y el resto las sociedades nacionales (art. 36).

17. Prestar personal técnico a otros Departamentos de la Administración y dar enseñanzas a extranjeros. En ambos casos le son reembolsados los gastos (arts. 38 y 39).

18. Relacionarse con el Instituto Audiovisual para la formación de personal, mediante un convenio específico (arts. 43 y 44), y otras obligaciones, que se mencionan más adelante.

### 1.5 Instituto de la Audiovisual

Organismo público creado por la Ley de 1974, para cumplir estos fines:

1. Obligación de elevar informe anual de sus actividades al primer ministro (art. 1.º).

2. Asegurar la explotación de los archivos audiovisuales (que hereda de ORTF) y mantenerlos en perfecto estado (arts. 2.º y 3.º).

3. Estudiar el régimen jurídico de tales archivos (art. 6.º). El Instituto es depositario de los documentos, vídeos, filmes, etc., que pueden utilizar gratuitamente las empresas de RTV.

4. Actividades investigación:

— sobre todos los campos de la expresión audiovisual;

— técnicas y métodos de producción;

— producción de obras experimentales.

Según convenciones con cada empresa de RTV (arts. 12 y 13).



5. Formación profesional, en su más amplio sentido, para todo el personal de RTV de Francia (arts. 14 y 17).

6. Proporcionar expertos para misiones técnicas en el extranjero (artículo 22).

7. Distribución gratuita de programas franceses artísticos y documentales de TV en el extranjero (art. 25).

8. Celebrar acuerdos de cooperación con otros organismos de RTV extranjeros.

El Instituto se mantiene de las contribuciones del establecimiento público de difusión y de las empresas nacionales, para contribuir a: 1) Sus tareas de formación profesional, y 2) A las demás misiones. Las contribuciones se componen de una cantidad fija y otra variable. El establecimiento de difusión está obligado a facilitar personal al Instituto.

### 1.6 *Sociedades nacionales de RTV*

De acuerdo con lo establecido en la Ley de 1974 se han creado las sociedades nacionales (de capital íntegramente estatal) para programas de RTV, que se detallan:

1.6.a) *Television Française-1 (T.F.1)*.—Tiene la obligación de concebir y programar las emisiones de TV (primera cadena) en VHF.

Debe asegurar de manera completa la más equilibrada y objetiva información al público sobre la actualidad francesa e internacional; que se concreta en la de dar noticias, comentarios y debates, perfectamente diferenciadas; tal obligación se extiende a la totalidad de sus programas (arts. 3.º y 5.º). Ha de tener en cuenta igualmente: la moralidad de los programas (art. 6.º), asegurar la continuidad del servicio público, incluso en caso de huelga (art. 7.º); velar por la calidad del idioma (art. 9.º); cumplir los acuerdos internacionales que le afecten (art. 10); programar gratuitamente los comunicados e informaciones oficiales del Gobierno (art. 11); retransmitir los principales debates parlamentarios (art. 12); dar emisiones de propaganda política en campañas electorales (art. 13); organizar una emisión de debates políticos (art. 16); divulgar la información regional facilitada por F.R.3 (artículo 19); ceder gratuitamente algunas emisiones para la Francia de Ultramar (art. 20), etc.

Concretamente referidas a los programas, pesan sobre T.F.1 estas obligaciones:

- que el 60 por 100 de emisiones de ficción sean francesas;
- atenerse a un máximo anual de filmes de largo metraje (abonando una cantidad al Fondo de protección al cine);
- retransmitir un mínimo de espectáculos dramáticos, líricos y coreográficos;
- difundir un mínimo anual de conciertos de orquestas francesas;
- efectuar obligatoriamente emisiones documentales y culturales,

de «grandes causas nacionales», para la juventud, para seguridad en carretera, de información a consumidores; meteorológicas; religiosidad, etc., según detalles del *cahier de charges* vigente.

T.F.1 está expresamente autorizada a emitir la publicidad que le facilite su *empresa filial* «R.F.P.-T.F.1». Puede ser de marcas, necesariamente inserta entre uno y otro programa, hasta un máximo de dieciocho minutos por día (media anual), y también colectiva de interés general, de acuerdo con sus normas específicas. La publicidad no puede tener otra procedencia que la indicada y ha de ser visionada previamente por la Comisión de Visionado de la Oficina Francesa de Publicidad (organismo estatal). Las tarifas las aprueba T.F.1, a propuesta de su filial publicitaria. Existe una Comisión para la distribución de la tasa por tenencia de receptores, entre las empresas de programas, que debe autorizar los planes de ingresos publicitarios de T.F.1.

T.F.1 debe abonar una contribución al establecimiento público de difusión por la prestación de las redes de emisión, y otra al Instituto Audiovisual, según antes se dijo. También celebrará acuerdos con F.R.3 respecto a la emisión de sus programas regionales, y con la *sociedad de producción de TV* (de que más adelante se habla).

1.6.b) *Antene-2*.—Encargada de concebir y programar las emisiones de TV (segunda cadena). Su normativa es prácticamente idéntica a la de T.F.1, lo que excusa de su repetición, valiendo lo escrito sobre aquélla para A-2.

1.6.c) *France-Regions 3 (FR.3)*.—Su misión es concebir y programar emisiones de *radio* y *televisión*: las de radio, en ondas largas (AM) y en ondas métricas (FM), y las de TV en ondas decimétricas (UHF), todas ellas de *alcance regional* (tercera cadena), tanto se difundan por esta Red, cuanto por las de T.F.1 y A-2. La sociedad F.R.3 no está autorizada a emitir publicidad, ni de marcas, ni colectiva (artículo 66); tan sólo puede efectuarla en las antenas de radio de los territorios franceses de Ultramar y durante un máximo de diez minutos por día. F.R.3 tiene expresa obligación de facilitar a las otras sociedades de programas las prestaciones necesarias para emisiones realizadas en regiones (no en París) y a enviarles cada día una lista de temas a incluir en los informativos regionales de sus respectivas redes; a su vez, las otras sociedades de programación pueden encargar a F.R.3 que les produzca determinados programas, con sus propios medios.

F.R.3 también mantiene relaciones con las demás sociedades de programas, con la de producción, con el Instituto Audiovisual, etc. El resto de sus normas no difieren de las de T.F.1, lo que justifica no se repitan.

1.6.d) *Radio France*.—Sociedad nacional de radiodifusión, a la que está encomendada la obligación de concebir y programar la totalidad

de emisiones de *radio*, con la reserva de las emisiones (de radio) de los centros regionales confiados a F.R.3.

Radio France cede gratuitamente a F.R.3 las emisiones de información destinadas a estaciones de Ultramar. También cede diariamente un tiempo para emitir datos y detalles de los programas de TV de las demás sociedades.

Radio France viene obligada a servir a cuatro programas de radio:

a) El primer programa, para todos, veinticuatro horas al día, en AM y ondas largas y medias (Red A).

b) El segundo, cultural. Se emite por la Red B de onda media y de FM.

c) El tercero, musical, en FM.

d) El cuarto programa: música continuada e informaciones breves de carácter general. Se emite por estaciones locales urbanas. Un contrato Radio France/FR.3 regula las condiciones de participación de los centros regionales de FR.3 en el cuarto programa y los tiempos de emisión regional y nacional.

e) Programas para el extranjero. Radio France viene obligada a:

— producir emisiones en onda corta, en varias lenguas. En cadena única, desde las seis a las veintitrés horas, ciento ochenta y nueve horas-frecuencias diarias por 19 emisoras (8 a 500 KW. y 11 a 100 KW).

— emisiones en onda media: una hora diaria en español (emisora de Toulouse) y otra en alemán (Estrasburgo).

f) Además de lo anterior, proporciona informaciones y crónicas al Ministerio de Asuntos Exteriores; produce programas gratuitos para otros organismos de RTV; coopera estrechamente con los países del Africa francófona; produce emisiones diarias en varias lenguas para trabajadores extranjeros inmigrados a Francia, y da una emisión en polaco para la minoría de tal lengua del Norte de Francia.

En sus emisiones, Radio France se ve obligada a las mismas normas que TF.1, siéndole igualmente de aplicación las que regulan sus relaciones con los demás organismos de RTV francesa.

### 1.7 *Sociedad nacional de producción*

El artículo 13 de la Ley de 1974 preceptuaba, para completar el grupo de entes en que se distribuyen las competencias sobre RTV, que se crearía una *Sociedad de producción*, en forma de sociedad anónima, con acciones nominativas, que han de ser todas propiedad del Estado, de algún organismo público o de sociedades nacionales o mixtas; en cualquier caso, el capital en manos del Estado deberá representar la mayoría. Tal sociedad realizará las producciones de televisión, tanto filmadas como grabadas, y llevará a cabo su explotación comercial, preferentemente con las sociedades de programas.

Sus estatutos quedan sujetos a aprobación del Gobierno y el nombramiento de su presidente y director general habrán de ser también aprobados por el Gobierno.

Resumimos brevemente el amplio espectro de la RTV francesa en la actualidad:

- Hay un establecimiento público (de carácter mercantil e industrial) que explota y gestiona en su totalidad las redes técnicas e instalaciones de RTV.
- Existen cuatro sociedades nacionales de programas, que idean y realizan aquéllos:
  - TF.1 (1.ª Cadena de TV).
  - A.2 (2.ª Cadena de TV).
  - FR.3 (3.ª Cadena de TV y cadena de radio locales).
  - Radio France (cuatro programas de radio y emisiones para el extranjero).
- Una sociedad de producción de programas de TV.
- Un Instituto Audiovisual, con carácter de fondo documental, y que lleva a cabo tareas de formación profesional y de investigación especializada.

La corta vida de los siete organismos citados hace que en esta fecha carezcamos de mayor información sobre resultados de su gestión.

### 1.8 *El Alto Consejo de lo Audiovisual*

El anterior Estatuto de la (hoy desaparecida) ORTF (aprobado por Ley 553/1972, de 3 de julio) regulaba, en su artículo 17, al ente colegiado señalado en el epígrafe. Dentro de la línea de órganos de control de la RTV, y al margen de las facultades de tutela que al ministro correspondiente le venían dadas por la Ley, este Alto Consejo debía, preceptivamente, emitir su dictamen en todos los problemas relativos a la orientación y desarrollo de las técnicas audiovisuales, y sobre los que le presentaran los poderes públicos sobre tales materias. Podía, por otra parte, ser consultado acerca de:

- deontología de las comunicaciones audiovisuales;
- algunas categorías de derogación del monopolio de emisión otorgado a ORTF;
- modalidades en el ejercicio del derecho de réplica a través de RTV.

Se integraba por personalidades altamente cualificadas por su competencia cultural, artística, científica, técnica, jurídica, profesional, familiar o sindical, que fueran miembros del Parlamento (Asamblea

Nacional y Senado), siendo elegidos por el Gobierno. Habría de reunirse dos veces al mes, convocado por el primer ministro, que lo presidía.

También en ORTF existía una delegación parlamentaria consultiva (artículo 13 Ley), para informar en temas de interpretación del alcance y términos de la Ley.

La nueva Ley de 1975 cambia de criterio y constituye una delegación parlamentaria para la RTV en Francia (art. 3.º), a la que:

- Deberá consultarse preceptivamente en las propuestas de derogación del monopolio (por ejemplo, en TV por hilo de alcance local).
- Igualmente acerca de los acuerdos o convenios que lleven a cabo el establecimiento público de difusión y las sociedades de programas o la sociedad de producción.
- Debiendo ser consultada o emitir su dictamen por propia iniciativa en los demás asuntos comprendidos en la Ley.

Precisemos que la Ley, además de los citados organismos públicos, regula también:

- Comités consultivos regionales, que han de constituirse en cada centro regional de RTV (art. 10).
- Los puntos esenciales de los *cahiers de charges* (pliegos de condiciones) de cada entidad.
- Los impuestos por uso y tenencia de receptores, que se recaudan por el Estado y se distribuyen anualmente entre el establecimiento de difusión y las sociedades.
- Las bases de la publicidad comercial.
- La situación del personal de la extinguida ORTF.
- La transferencia del patrimonio de ORTF a las siete entidades que crea.

## II. ITALIA

### 2.1 *Antecedentes del régimen jurídico de la RTV*

El 27 de agosto de 1924 se constituyó en Roma, bajo forma de sociedad anónima, la Unión Radiofónica Italiana (URI), fusión de dos anteriores existentes (la Società Italiana per la Radiocomunicazioni Circolari di Roma y la del mismo nombre, de Milán). La URI es la primera que realiza una prestación al público, siquiera rudimentaria, del servicio de radiodifusión, y ve otorgarse a su favor por el Estado la exclusiva de dicho servicio, por plazo de seis años. Así, la primera emisión regular al público tuvo lugar el día 6 de octubre de 1924, mediante una pequeña emisora situada en Roma, de 1,5 Kw. de potencia.

Antes de cumplirse el plazo de seis años (en 1927), el Estado aprueba una nueva concesión, mediante la cual la URI—que ahora ha adop-

tado la denominación de Ente Italiano Audizione Radiofoniche (EIAR)—obtiene otra vez la exclusiva del servicio de radiodifusión pública, ahora por plazo de veinticinco años.

A fines de la conflagración mundial, la sociedad concesionaria del servicio de radiodifusión cambia otra vez su denominación por la de Radio Audizione Italia (RAI), sociedad por acciones. En 1952, al expirar el plazo de veinticinco años de la anterior, la misma RAI estipula con el Estado una nueva convención, por la que se le concede a la citada sociedad, en exclusiva y durante el plazo de veinte años, la explotación del servicio de RTV en Italia, con obligación también de difundir programas para el extranjero. Un último y hasta ahora definitivo cambio de denominación se operó en la sociedad concesionaria, que desde 1954 pasa a ser RAI—Radiotelevisione Italiana, sociedad por acciones—.

Expirado el plazo de esta última, la convención de explotación del servicio ha sido objeto de varias prórrogas, hasta llegar a la promulgación de la nueva Ley de 1975, en que centraremos nuestro estudio.

La RTV es en Italia monopolio del Estado, a tenor de lo que ya disponía el Código Postal y de Telecomunicaciones, que establecía que «pertenecen al Estado exclusivamente, en la República, Colonias y Protectorados, en los límites previstos por las leyes (...), los servicios de telecomunicación (telegráfico, telefónico, radioeléctrico y óptico)» (artículo 1.º). El mismo Código ya reconocía la inidoneidad del sistema de explotación *directa* por el Estado para todos aquellos servicios. Junto a la prohibición de «instalar o explotar instalación alguna de telecomunicación sin haber obtenido previamente la oportuna concesión» (artículo 166), que se otorgará «mediante decreto presidencial o ministerial» (art. 167), según los casos, enumera el Código, como materia susceptible de concesión, «el ejercicio del servicio de radiodifusión y televisión al público» (art. 168, 5.º), con lo que queda clara la postura legal: el Estado es titular del servicio de RTV, que puede (casi «debe») ser explotado por personas ajenas, a través de concesión, que habrá de efectuarse mediante una normativa determinada y sujeta a ciertas condiciones, entre ellas: pago de un canon anual (art. 171), prestación de una fianza (art. 172), posibilidad de revocación total o parcial (artículo 174), inspección estatal del servicio (art. 261), etc. También establece el Código los modos de terminar las concesiones (transcurso del tiempo, muerte o incapacidad legal del concesionario, pérdida de la ciudadanía italiana, quiebra del concesionario, rescate de la concesión). En todo caso, la instalación de servicios concedidos habrá de autorizarse por el Ministerio, que declarará de utilidad pública el proyecto, a los efectos de expropiación o análogos (art. 249). Concretamente, en lo que respecta al servicio de RTV, el Código Postal y de Telecomunicaciones le dedica algunos preceptos: el pretender instalar o explotar tales instalaciones será objeto de sanción (art. 178); corresponderá al Ministerio de Correos, Telégrafos y Telecomunicaciones ejercer la vigilancia técnica, administrativa y de programas de la explotación (artículo 261), y que todo poseedor de aparato radiorreceptor habrá de

satisfacer un canon anual (art. 267); también, que el ente concesionario gozará de determinadas prerrogativas en lo referente a los derechos de difusión de espectáculos de establecimientos abiertos al público (art. 268).

A nivel superior, la vigente Constitución de la República Italiana (de 27 de diciembre de 1947) establece que «a fines de utilidad general puede la Ley reservar originariamente, o transferir, mediante expropiación y la indemnización oportuna, al Estado, a los entes públicos o a comunidades de trabajadores o de usuarios de determinados servicios, aquellas empresas que se refieren a servicios públicos esenciales o a situaciones de monopolio que tengan caracteres de preeminente interés general» (art. 43). No cabe duda sobre los fundamentos constitucional y legal del monopolio del Estado italiano sobre el servicio de RTV, amén de otras bases contenidas en sentencias del Tribunal Constitucional, bien que la extensión de tal monopolio sobre RTV, dentro de las posibilidades existentes, no haya sido, durante la etapa comentada, excesivamente precisado.

## 2.2 *La Convención de 1952*

La Convención citada de 26 de enero de 1952 otorgaba las exclusivas a RAI —Radiotelevisione Italiana— de:

- a) el servicio de radiodifusión al público;
- b) el servicio de televisión al público;
- c) teledifusión por hilo para difusión al público de programas de la misma naturaleza que los difundidos por estaciones de RTV;
- d) servicio de radiofotografía al público (art. 1.º),

referidas a todo el territorio nacional y por plazo de veinte años.

Las acciones de RAI han de pertenecer, en mayoría absoluta, al Instituto Italiano de Reconstrucción industrial (IRI) y sólo podrán transferirse al Estado italiano o a otro ente público nacional, previa autorización ministerial.

La Convención permite las emisiones publicitarias, que podrán llevarse a cabo por la propia RAI o por medio de otra sociedad separada, cuyo capital, en todo caso, ha de ser propiedad mayoritaria de IRI.

La RAI aparece así como una empresa pública, regida por el Código Civil, y con las especificidades propias, sobre su naturaleza de sociedad mercantil, derivadas de su calificación de interés público. Recordemos que el Código Civil italiano define la empresa como «actividad económica organizada para la producción o intercambio de bienes o servicios» (art. 2.082). Las públicas se diferencian de las privadas por su titular. Existen las denominadas «sociedades privadas de participación estatal», grupo en que se encuadra RAI. El IRI, por su parte, es un ente público (Administración institucional), establecido por el Gobierno «en interés público» por Decreto-ley 42/1948, de 12 de febrero; se le

considera un *holding di diritto publico* y posee acciones de 130 sociedades. Las obligaciones que la Convención comentada imponía a RAI eran, en síntesis:

- a) Mantenimiento eficiente de las instalaciones de RTV existentes y su renovación.
- b) Difundir tres programas distintos de radio, durante veinticuatro horas, y las emisiones en ondas cortas.
- c) Difundir emisiones de TV desde los centros existentes y futuros.
- d) Elevar trimestralmente la programación básica al Ministerio, para su aprobación.
- e) Abonar al Estado el 4 por 100 de su producto bruto anual.
- f) No sobrepasar un tiempo máximo de 5 por 100 de emisiones en su publicidad.
- g) Presentar balances y estados anuales, aprobación del ministro.
- h) Prestar fianza, establecer ciertos depósitos, etc.

El control y tutela del Estado sobre RAI se concretaba en :

- a) La vigilancia y control sobre sus servicios.
- b) El rescate del servicio, en los términos generales citados más arriba.
- c) Derecho a devolución del 60 por 100 del activo del capital, en caso de liquidarse la sociedad.
- d) Aprobar trimestralmente el plan de programación de RAI (artículo 18.1, Convención).
- e) Poner gratuitamente a disposición del Gobierno, cuando éste lo requiera, hasta dos horas de programación diarias.
- f) Modificar, «en caso de graves motivos de orden público», el plan de máxima programación y los horarios de emisión, así como la suspensión o limitación del ejercicio de la función radiodifusora, e incluso «eventualmente, tomar posesión de las instalaciones, oficinas y material, asumir el servicio».
- g) Posibilidad de revocar la concesión, por incumplimiento por RAI de las obligaciones derivadas de aquella o de obligaciones legales.
- h) Aprobar previamente los proyectos de instalaciones técnicas y otras facultades, tales como: obligación de presentar anualmente su balance económico; que su estatuto social sea aprobado por el ministro; que su presidente se nombre mediante Decreto aprobado en Consejo de Ministros; que no puede el concesionario celebrar acuerdos con personas o entes extranjeros sin expresa autorización ministerial; e incluso la existencia de un *Comité directivo de programación*, constituido por representantes del Ministerio, Consejo Superior de Instrucción Pública, Ministerio de Justicia, Academias Literarias y Científicas, Sociedades de Autores, etc. Señalemos que las posibles interferencias técnicas entre el servicio de RTV y otros de radiocomunicaciones quedan atribuidas, en su aspecto resolutorio, al tan citado Ministerio de



Correos y Telecomunicaciones. También es este Ministerio el que proporcionará los circuitos necesarios para las retransmisiones y emisiones en general (señalemos, de pasada, que en España RTVE es propietaria de tales circuitos de enlaces de microondas, al contrario de lo que ocurre en Italia y en casi todos los países europeos).

La RAI se regía por un Estatuto social, aprobado en asamblea general extraordinaria celebrada en 30 de abril de 1959 y homologado (de acuerdo con el Decreto de 3 de abril de 1947 y el art. 25 de la Convención, ya citados) por Decreto núm. 2130, del Tribunal de Roma, de 22 de agosto del mismo año. El Estatuto recoge buen número de preceptos de la Convención (de cuya repetición nos excusamos): objeto social, exclusivas, obligaciones, etc., quedando RAI facultada también para asumir participaciones y acciones en organismos que puedan tener cualquier relación con la RTV y para realizar las operaciones industriales y comerciales propias de la explotación del servicio de RTV.

Una alusión a las fuentes de ingresos reconocidas a RAI (art. 7.º de la Convención):

1. Producto de los cánones de abono al servicio de radio.
2. Producto de los cánones de abono al servicio de TV.
3. Producto de los cánones de abono a otros servicios concedidos.
4. Producto de publicidad en RTV.
5. Producto de las tasas de materiales radioeléctricos en vigor (derogado este ingreso por Ley 393, de 27 de mayo de 1959).

El denominado canon de abono al servicio de RTV venía determinado, en su cuantía, por el Estado: Decreto de 17 de enero de 1948, reformado por los de 12 de julio de 1948, 19 de noviembre de 1953, 30 de noviembre de 1960. La discusión acerca de cuál sea su naturaleza jurídica se ha resuelto con su consideración como tributo al erario público. Sabemos que en otros servicios públicos, como el transporte, las tarifas de uso son fijadas por el Estado, pero no adquieren la consideración de ingreso público, no dando lugar su impago a sanción financiera, sino a un incumplimiento simple de un contrato (el de transporte). Por el contrario, el Decreto-ley de 21 de febrero de 1938 calificaba ya como hecho imponible (tributario) el de detentar uno o más aparatos aptos o adaptables para recepción de radioaudiciones, la calificación de sujeto pasivo para quien detentara el aparato (incluso con presunciones, basadas en la existencia de antenas exteriores) y la sanción pecuniaria para quien detentara un aparato sin haber satisfecho el canon (art. 19), todo lo que argumenta nuestra teoría. Sin embargo, el hecho de que la recaudación estuviera —y siga estándolo— atribuida a la entidad concesionaria RAI exige alguna matización: al venir determinada tal facultad por imperativo legal (por lo que se refiere al canon de abono al servicio de televisión, por el Decreto de 19 de noviembre de 1953, que lo crea), estamos en presencia de una delegación atípica de funciones por parte de la Administración en favor de un concesionario de servicio público, no influyendo en

ello el dato de que tal concesionario sea sociedad mercantil. Señalemos que el caso no es único, pues, según nuestra información, el mencionado tributo por uso y detentación de receptores, con una u otra denominación, es percibido también directamente, en Europa, por otros organismos de RTV. Señalemos que en España, donde desde 1 de enero de 1966 no existe impuesto por tenencia de receptor de TV, ni desde 1964 por la de aparato de radio, tal tributo fue siempre percibido por la Hacienda Pública. Pero las tasas por publicidad radiada y televisada en las emisoras de Radiotelevisión Española, autorizadas cada año en la respectiva Ley de Presupuestos Generales del Estado (actualmente, Ley 38/1976, art. 3.º), tienen la consideración de ingreso público y son recaudadas por vía ejecutiva de apremio, de acuerdo con el Estatuto de Recaudación de la Hacienda Pública, si a ello hubiere lugar.

Por último, señalemos que a nivel constitucional aparece garantizada la libertad de expresión: «todos tienen derecho a manifestar libremente su propio pensamiento con la palabra, el escrito y *otros medios de difusión*» (art. 21), que se aplica a la RTV.

### 2.3 *Vicisitudes del nuevo régimen legal*

Ante la urgencia derivada del hecho de que expiraba el plazo de concesión (prorrogado) a favor de RAI, la Jefatura del Estado dictó un Decreto-ley 603/1974, de 30 de noviembre, regulando la RTV en Italia. En virtud de la mecánica establecida por la Constitución, el régimen del citado Decreto fue abrogado, dictándose en su lugar la citada Ley 103/1975, de 14 de abril, que es la vigente.

El párrafo segundo del artículo 77 de la Constitución italiana (de 27 de diciembre de 1947) establece que en casos extraordinarios de necesidades y urgencia, puede el Gobierno adoptar, bajo su responsabilidad, disposiciones provisionales con fuerza de ley, debiendo remitirse el mismo día a las Cámaras, que se convocarán y reunirán expresamente al efecto, en plazo de cinco días. Pueden desaprobado tal Decreto-ley, en cuyo caso será derogado y sustituido, en su momento, por una ley elaborada reglamentariamente por el Parlamento. Como vemos, una facultad muy amplia respecto a la existente en Derecho español sobre esta materia.

El Decreto-ley ya contenía fundamentales innovaciones respecto a la regulación de la RTV en Italia: Constaba de 50 artículos; en él ya se precisaba claramente el nuevo límite del monopolio en RTV, los principios fundamentales que habrían de regir su explotación, las directrices generales de la vigilancia de la RTV; se creaban una Comisión Parlamentaria de tutela sobre RTV y un Comité Nacional para RTV; se reconocían los derechos de réplica y rectificación; se regulaban los ingresos del ente concesionario (fundamentalmente, canon de abono y publicidad), y se regulaba, fuera ya del monopolio estatal, la RTV por cable instalada por particulares y la colocación de repeti-

dores de programas de TV nacionales y extranjeros, entre otros aspectos.

En el fondo latía una cuestión política, como en todo proceso legislativo. La regionalización introducida en Italia ha sido una fisura que ha hecho quebrar la prepotencia del partido mayoritario, a escala nacional, permitiendo en las esferas regionales la asunción de poderes administrativos por parte de otras formaciones políticas.

Según impresiones personales recogidas, la tendencia opuesta al monopolio total de RAI se centraba en la pretensión de un régimen de libertad, en la explotación de los servicios de RTV de alcance local, por los nuevos procedimientos de filodifusión. La aspiración declarada era de obtener autonomía total de programación, frente a la RTV «clásica y centralizada» para así poder controlar el signo político de las audiencias locales por los partidos en el poder en tales esferas de la Administración local.

La solución, la más viable en un país que atraviesa una situación política como la italiana, fue una fórmula de compromiso, reflejada en el articulado de la nueva (definitiva) Ley, que en cierta medida peca de excesivo verbalismo, y declaraciones de principios, fenómeno general en la última legislación italiana que conocemos.

#### 2.4 *Precisiones y alcance del monopolio de RTV*

De acuerdo con la legislación anterior, fue muy cuestionado el alcance del monopolio de RTV. Los tribunales italianos tuvieron abundantes ocasiones de pronunciarse sobre el particular, llegando los asuntos, varias veces, hasta la Corte Constitucional. Fueron precisamente dos sentencias de esa Corte las que indicaron un cambio de criterio, a tenor con los avances y modificaciones experimentados en las técnicas de RTV los que dieron lugar a un cambio de criterio sobre los límites del citado monopolio estatal. El asunto, altamente politizado, fue objeto de estudio por parte de una Comisión parlamentaria creada al efecto en 1972. Latía en el fondo del asunto una estrategia política por parte de los grupos de izquierdas, tendentes a extender el proceso regionalizador de Italia al marco de la RTV, con el propósito claro de obtener el acceso a aquélla y su control en las emisiones de alcance local, como podrían ser las de televisión por cable.

Del informe elaborado por la Comisión antes citada se desprendían, en síntesis, los siguientes argumentos:

a) La reserva a favor del Estado es perfectamente compatible con un sistema de garantías y límites que impidan que la RTV devenga instrumento de engaño o mixtificación de los valores de una auténtica democracia.

b) El monopolio se basa en dos razones, ambas amparadas en el artículo 43 de la Constitución: la limitación de canales de emisión,

que comportan un monopolio (o, cuando menos, oligopolio) más de hecho que jurídico; la calificación de la RTV como servicio público esencial, con carácter de preeminente interés general.

c) La reserva a favor del Estado no implica que éste deba ser necesariamente el *gestor*, ni que la gestión se encomiende a un único sujeto.

d) Se justificará el monopolio si se exigen censuras, se reglamenta el acceso al medio RTV y se asegura una amplia participación de todas las fuerzas políticas, sociales, culturales, sindicales, etc. El respeto al pluralismo atenúa el rigor del monopolio: «La RTV debe ser de todos, no de unos pocos.»

e) Sobre la extensión del monopolio señala que: cablevisión no puede tampoco multiplicarse hasta el infinito; videocassetes y videodiscos, así como satélites artificiales, son nuevas técnicas que no alteran la extensión del servicio de RTV.

Señalemos que el monopolio no implica propiedad de unos bienes, ya que jurídicamente no puede calificarse así a las frecuencias, sino que conciernen a una actividad: la de carácter técnico, de producción y difusión en el espacio de una particular forma de energía (razona el informe). El carácter de preeminente interés general lo basa el informe en la protección de contenidos: la RTV se constituye por el cabal uso de las ondas electromagnéticas, uso susceptible de ser jurídicamente disciplinado, con fines de difusión de programas de contenidos concretos y dirigidos a finalidades precisas, rechazándose la idea de un monopolio puramente técnico que deje a los particulares la utilización de tales medios técnicos, con lo que no habría garantía alguna de satisfacción de los intereses públicos.

La nueva Ley de 1975 precisa, limitándolo respecto a la anterior, el alcance del monopolio de RTV. Parte de una declaración básica: el servicio de RTV tiene la calificación de servicio público esencial y la calificación de interés general preeminente, por lo que queda reservado al Estado. Ello, de acuerdo con el citado artículo 43 de la Constitución de la República italiana. Ahora bien, el servicio de RTV así definido se refiere a:

1. Difusión pública de programas de radio, por aire.
2. Difusión pública, a *escala nacional*, de programas de radio por hilo.
3. Difusión pública de programas de televisión, por aire.
4. Difusión pública de programas de televisión, a *escala nacional*, por hilo.
5. Difusión pública de televisión por cualquier otro medio.

La declaración de servicio público, así entendido, se basa en que:

- a) Tiende a ampliar la participación de los ciudadanos.
- b) Contribuye al desarrollo social y cultural del país, de conformidad con los principios sancionados por la Constitución.

Quedan *fuera* de esa nueva consideración de servicio público de RTV, y, por ello, sustraídos a la reserva en exclusiva a favor del Estado:

1. Las instalaciones repetidoras por aire (reemisores) de programas sonoros, que sean de propiedad privada.
2. Idénticas instalaciones referidas a programas de televisión (en ambos supuestos la Ley no distingue en que las emisiones «repetidas» sean nacionales italianas o del exterior).
3. Las instalaciones de difusión sonora (radio) por cable.
4. Las instalaciones de difusión de televisión por hilo (en ambos casos, que no tengan alcance nacional).

La reserva a favor del Estado, que establece el artículo 1.º de la Ley, comprende (art. 2.º), pues:

- La instalación y la explotación de las instalaciones de RTV (con la citada excepción de los reemisores privados).
- La transmisión de programas por RTV, tanto para el público nacional como destinado al extranjero.
- La instalación y explotación y transmisión de programas de televisión por cable y la radio por hilo de alcance nacional.

## 2.5 *La Comisión Parlamentaria de Inspección de Servicio de RTV*

Creemos no exagerar si calificamos la creación de la Comisión citada como la mayor novedad de la Ley. Es cierto que existía ya una Comisión de parecidas denominación y composición, pero la novedad y su importancia vienen dadas por el papel asignado:

- a) Formular directrices para aplicación de los principios fundamentales, la disposición de los programas y su adecuada distribución.
- b) Establecer la normativa de acceso al medio RTV.
- c) Ejercer disciplina directa sobre los cuatro espacios informativos de «tribuna abierta».
- d) Indicar criterios generales para formulación de planes de gastos e inversión.
- e) Aprobar los planes generales de programación anual.
- f) Formular las directrices de los mensajes publicitarios.
- g) Analizar los niveles de audiencia.
- h) Referir al Parlamento, anualmente, sus actividades.
- i) Elegir a 10 miembros del Consejo de Administración de la Sociedad Concesionaria (art. 4.º). (Anticipemos que el Consejo se compone de 16, y que a los otros seis los elige la Junta general de accionistas: el Gobierno.)

La Comisión se integra por 40 miembros, designados en paridad por los presidentes de las dos Cámaras del Parlamento, entre representantes de todos los grupos parlamentarios (art. 1.º); elabora su propio reglamento interno, y se ve «ayudada» en sus funciones a dos niveles:

1. En lo referente al acceso al medio RTV, por la (nueva) «sub-comisión permanente para el acceso a la RTV», constituida en el seno de la Comisión Parlamentaria, que determina los tiempos reservados a tales fines (a escala nacional y en programas locales).

2. A escala de programas regionales de RTV, por unos «Comités para el Servicio de RTV», elegidos por cada Consejo Regional, por periodos de tres años, y sin remuneración. Los nueve miembros de cada Comité Regional no se ven afectados por incompatibilidad alguna (art. 5.º); tienen carácter de órgano colegiado consultivo y competencia para «formular indicaciones sobre los programas de RTV destinados a difusión regional» y sobre programas de origen regional que propongan sean emitidos a escala nacional, regulando también el acceso a las transmisiones regionales, acorde con las normas de la Comisión Parlamentaria (art. 5.º).

## 2.6 Cuadro-base de la concesión del servicio

La Ley establece el marco básico a que ha de ajustarse la concesión del servicio de RTV a la empresa adjudicataria del mismo. En base a ella se ha efectuado la citada concesión, mediante la Convención Estado-RAI, aprobada por Decreto del presidente de la República, número 452, de 11 de agosto de 1975, sobre cuyo texto volveremos más adelante.

2.6a) *Organos sociales*.—La Ley de 1975 impone una determinada estructura básica para la Sociedad concesionaria del servicio de RTV. Una representación gráfica de tales preceptos se contiene en la figura 1.

Los órganos de la Sociedad propiamente dicha—dejando, pues, a un lado la Comisión Parlamentaria y la Subcomisión de acceso—y sus características y competencias son las que siguen:

1. *Consejo de Administración*.—Compuesto por 16 miembros: seis, elegidos por la Junta general de accionistas, y 10, por la Comisión Parlamentaria. La duración de su mandato es de tres años. La pertenencia al Consejo es compatible con la condición de miembro del Parlamento, Consejos Regionales y actividades privadas (art. 9.º). Le compete la gestión de la sociedad; en síntesis (art. 8.º):

- a) Aprobación (trimestral) del esquema de programas.
- b) Examen y estudio de propuestas de nueva programación.
- c) Verificación de la programación transmitida.
- d) Definición del presupuesto de ingresos.
- e) Asignación de créditos por sectores.
- f) Determinación del plan anual de inversiones.
- g) Modificaciones generales de la organización.
- h) Contratación y movilidad del personal dirigente.
- i) Normas generales de contratación de personal no dirigente.

Además de por el transcurso del tiempo, el Consejo cesa cuando en un ejercicio financiero el total de los gastos supera en más del 10 por 100 al de ingresos previstos. Norma ésta que no conocemos exista en ningún otro organismo de RTV del mundo.

2. *Presidente y vicepresidente.*—El Consejo de Administración nombra, de entre sus miembros, a un presidente, que:

- a) Representa legalmente a la Sociedad.
- b) Preside las sesiones del Consejo.
- c) Ejerce la alta vigilancia de la gestión empresarial (art. 10).

Y a uno o varios *vicepresidentes*, también elegidos entre sus miembros (art. 8.º).

3. *Director general.*—Nombrado por el Consejo de Administración (tres años), es el máximo órgano ejecutivo de RAI. Preside la organización de la empresa, participa (sin voto) en las reuniones del Consejo, y ante aquél es responsable del desenvolvimiento del servicio de RTV (art. 11). Coordina las diversas propuestas de programas y ejerce la jefatura máxima de los órganos a él adscritos (directores de tres diarios informativos de radio y tres telediarios) y del departamento de programas educativos.

4. *Colegio de Síndicos.*—Con las mismas facultades que en cualquier empresa mercantil. Consta de cinco síndicos efectivos y dos suplentes (art. 23).

5. *Tres vicedirectores generales.*—Para coordinar las áreas de televisión, radio y direcciones de apoyo o comunes.

6. *Directores.*—Uno, de la red de televisión; otro, de la red de radio, y los que sean precisos de los servicios comunes de RTV (llamados en la Ley direcciones de apoyo), de carácter administrativo o general.

2.6b) *Extensión de las competencias.*—Ya hemos citado cuáles son los servicios monopolizados; a ellos ha de ceñirse el monopolio cuya explotación se atribuye a la Sociedad concesionaria. Otras competencias se concretan en el acta de concesión, como veremos más adelante. También en aquélla se especificarán, programándose a plazo fijo, las innovaciones, reestructuraciones y nuevos servicios a prestar por el concesionario.

Es obvio decir que el límite máximo de competencias de la concesionaria viene dado por la existencia de la Comisión Parlamentaria, por las propias de los departamentos ministeriales y, por supuesto, por el Código Postal de Telecomunicaciones, la Ley de 1975 y los Reglamentos dictados en su desarrollo por la Administración pública.

2.6c) *Financiación y recursos.*—La Ley señala como medios de financiación del ente concesionario del servicio de RTV:

- a) Cánones de abono a la radioaudición y al servicio de televisión
- b) Ingresos procedentes de publicidad radiada y televisada.
- c) Demás ingresos permitidos por la Ley (art. 15).

Extiende el campo de aplicación del apartado a) para:

- a) poseedores de radio de automóvil;
- b) poseedores de aparatos aptos o adaptables para la recepción del servicio de televisión en color;
- c) poseedores de aparatos conectados a redes nacionales de difusión por hilo o cable.

Limita los tiempos de publicidad, y respecto a los demás ingresos, sigue admitiendo los derivados de explotación comercial del producto de la concesionaria (ventas de programas y de ediciones y publicaciones, *marchandasing*, cesiones de exclusivas, taquillaje de conciertos, etc.).

2.8d) *Otros aspectos.*—La Ley puntualiza, además de los extremos anteriores, los principios a que ha de ajustarse la *concesión*. En síntesis son: 1) garantizar el respeto de los principios fundamentales; 2) garantizar la prioridad de los servicios de producción; 3) favorecer la descentralización ideativa y productiva de la empresa; 4) garantizar la libre expresión de periodistas, etc. Su validez será por *seis años*, renovable por el mismo periodo. Determinará: a) ingresos y gastos; b) tiempos y modos de televisión en color (implantación); c) ampliación y reestructuración de las redes, instalando la tercera red de televisión; d) obligación de efectuar emisiones en lenguas extranjeras y en onda corta (arts. 13 y 19).

Reserva la Ley tiempos para su utilización por los partidos y grupos respresentados en el Parlamento: 5 por 100, en televisión, y 3 por 100, en radio (art. 6.º). Señala que a los espacios informativos se les aplicarán las normas sobre Registro de Periódicos (art. 7.º), y reconoce los derechos de réplica y rectificación (arts. 7.º y 34), tanto en los programas nacionales como en los servicios no atribuidos a la concesionaria RAI de RTV local por hilo.

## 2.7 Principios informadores de la gestión del servicio

El propio artículo 1.º de la Ley de 1975 señala como «principios fundamentales de la disciplina del servicio público de RTV» los de:

- independencia;
- objetividad;
- apertura a las diversas tendencias políticas, sociales y culturales, y
- respeto a las libertades garantizadas por la Constitución.

La «Comisión Parlamentaria» asume la dirección general y la vigilancia del servicio de RTV italiano también con vistas a la aplica-



ción de los citados principios. Por lo que se refiere al tercero de los mencionados, se crea, en el seno de dicha Comisión, una Subcomisión de acceso a la RTV, que está facultada para dictar normas, necesariamente inspiradas en estos principios (art. 6.º):

- necesidad de garantizar la pluralidad de opiniones y de las orientaciones políticas y culturales;
- importancia de interés social, cultural e informativo;
- exigencias de variedad de programación;

y que tiene competencia para examinar trimestralmente, deliberando sobre ellas, solicitudes presentadas de acceso a la RTV, determinando también el tiempo de emisiones reservado al respecto. Contra las decisiones de la Subcomisión cabe recurso ante el pleno de la Comisión Parlamentaria. En cualquier caso, los admitidos a la transmisión deben, en la libre expresión de su pensamiento:

- a) Observar los principios de la Constitución.
- b) Tutelar especialmente la dignidad de la persona.
- c) Mantener la lealtad y corrección del diálogo democrático.
- d) Abstenerse de cualquier forma de publicidad comercial.

## 2.8 Concesión del Estado a RAI

Según se dijo anteriormente, la Convención de 1975 establece la concesión en *exclusiva* a RAI del servicio público de RTV en todo el territorio nacional, y la concesión sin exclusividad del servicio de radiofotografía pública. La concesión se concreta a la totalidad de los servicios monopolizados (mencionados en ap. anterior). La RAI procede a producir sus propios programas, y está autorizada para su posterior comercialización directamente o por una sociedad filial: concretamente, la SACIS. Respecto a la publicidad, podrá llevarla a cabo directamente o a través de su otra compañía mercantil filial, SIPRA, cuyo capital pertenece íntegramente a RAI.

Las acciones del capital social de RAI deben pertenecer en su totalidad al Estado, pudiendo transferirse a otros entes públicos con las debidas autorizaciones ministeriales y de la Comisión Parlamentaria (art. 4.º). Tendrá su sede en Roma, y deberá ajustar su organización básica a la señalada por la Ley de 1975 (véase figura 1).

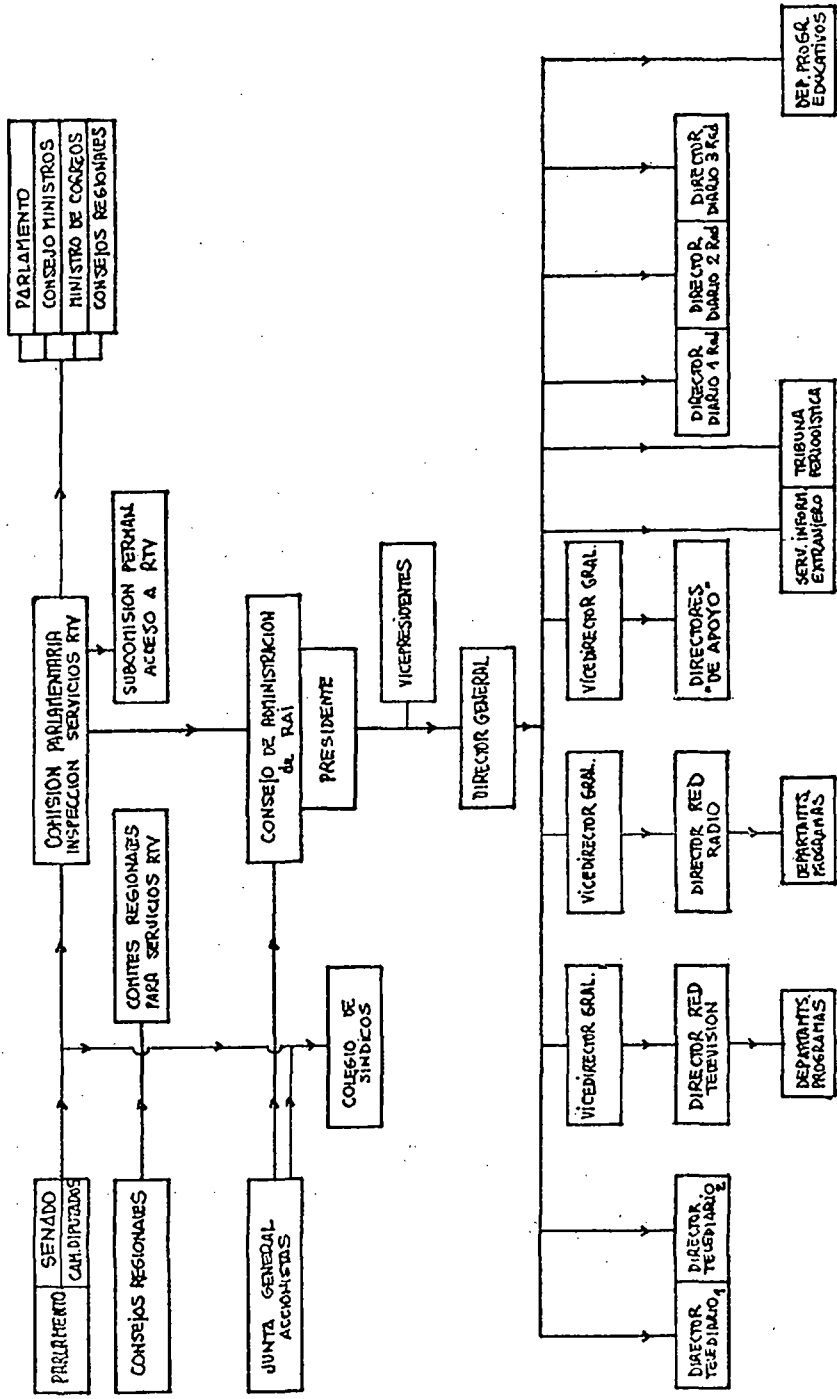
La RAI queda autorizada para recaudar, en nombre del Tesoro italiano, el denominado canon de abono al servicio de RTV. Hará una estimación presupuestaria de tales ingresos, que presentará al Ministerio de Correos y Telecomunicaciones para su aprobación, oída la Comisión Parlamentaria.

Los servicios que debe proporcionar RAI han de ser:

- a) Tres redes nacionales de radio en AM y tres en FM (treinta y seis horas diarias).

FIGURA 1

ESTRUCTURA BASICA DE RAI-RADIOTELEVISIONE ITALIANA SEGUN LEY DE 14-4-75



b) Cinco canales para difusión de radio por hilo (tres de ellos, que transmitan los programas de las redes nacionales, simultáneamente). Pudiendo implantar un sexto canal para programas estereofónicos.

c) Dos redes de televisión (treinta y seis horas diarias de programas).

Con un máximo de publicidad del 5 por 100 del tiempo de emisiones.

RAI asume la obligación de reestructurar y desarrollar las redes técnicas de RTV, debiendo presentar un plan concreto de redistribución de tales redes de acuerdo con los convenios internacionales (artículos 11 y 12).

Asume RAI la obligación de extender el servicio de radio por hilo a todas las ciudades de más de 100.000 habitantes y 15.000 teléfonos antes del 1 de enero de 1977 (art. 15). Y también de efectuar emisiones de *televisión en color* (sistema PAL), gradualmente, quince horas semanales; iniciar antes del 1 de enero de 1978 la instalación de una tercera red de televisión nacional, con programas de alcance regional, que cubra el 55 por 100 de la población (arts. 16 y 17); instalar redes experimentales de televisión por cable antes del 30 de junio de 1979 (art. 19), etc.

Recaen sobre la empresa concesionaria otras varias obligaciones: técnicas, buen número de ellas, sobre los proyectos antes dichos; de controles de audiencias y de calidad de emisiones (art. 25), y otras.

RAI debe abonar al Ministerio un 5,6 por 100 anual de sus beneficios en concepto de concesión (art. 28) y prestar una fianza de 200 millones de liras (art. 29).

RAI debe atenerse, en el plano técnico, a las prescripciones que contiene el Reglamento de tal índole, aprobado por Decreto de 18 de julio de 1975.

## 2.9 Régimen de las estaciones repetidoras

Recordemos que desaparece el monopolio estatal en este campo, recogiendo las sugerencias del informe de la Comisión y el sentido de dos sentencias de la Corte Constitucional. La Ley establece así un nuevo régimen (en su título III) que se aplica a las estaciones repetidoras (vía aire), tanto de programas sonoros (FM) como televisivos, y se refieren a programas nacionales de RAI o a programas de otros organismos de RTV extranjeros: tal régimen es el de libertad de instalación sujeta solamente a autorización previa del Ministerio de Correos y Telecomunicaciones.

La Ley prohíbe que tales instalaciones interfieran las redes del servicio público nacional de radio ni los demás de telecomunicaciones (art. 38).

Para solicitar la preceptiva autorización para instalar un repetidor se exige:

1. Ciudadanía italiana o de otros países del Mercado Común.
2. Hallarse en plena posesión de los derechos civiles y políticos.
3. Que en caso de sociedades tengan su sede en Italia.
4. Que las instalaciones cumplan las exigencias técnicas y de seguridad (art. 39).

Las concesiones se otorgarán por plazo de cinco años, y pueden renovarse, así como modificarse en cualquier momento las exigencias técnicas (sin indemnización), por el Ministerio; están sujetas al pago de una tasa (art. 41); caducan: *a)* por dejar de reunir los requisitos exigidos; *b)* cometer repetidas irregularidades; *c)* en general, falta de observancia de las obligaciones legales (art. 39).

Cuando tales instalaciones repetidoras tengan por exclusivo objeto la reemisión de programas de televisión de RAI, están sujetas a previa autorización del ministro, debiendo adecuarse a las prescripciones técnicas, etc. Se revocan automáticamente cuando la zona quede correctamente servida por la red nacional de televisión (artículo 43).

#### 2.10 Régimen de la RTV por hilo

El título II de la Ley regula tales servicios, que quedan fuera del monopolio estatal. Se admiten respecto a un solo municipio o a zonas geográficas definidas, con población no superior a 150.000 habitantes (la RTV por hilo en ciudades de más población es servida por RAI, según hemos citado al hablar de la Convención). Y una tercera limitación es que cada red no puede servir a más de 40.000 abonados.

La Ley exige autorización previa, por parte del Ministerio y la región (art. 25). Los aspirantes deben ostentar ciudadanía italiana y estar en plenitud de sus derechos civiles y políticos; pueden solicitarlo también las asociaciones reconocidas y los comités (art. 26).

El titular de una instalación de filodifusión debe completar las instalaciones y ponerlas en marcha dentro del plazo que se le señale, y satisfacer las necesidades de conexión de los residentes en la zona servida.

Las autorizaciones, que se conceden por diez años y no pueden transferirse a terceros, cesarán (art. 26): *a)* por muerte o quiebra del titular; *b)* transferencia, sin autorización, a terceros; *c)* disolución, fusión o incorporación; *d)* transcurso del plazo (también por causas imputables a su titular); *e)* falta de alguno de los requisitos; *f)* graves y repetidas irregularidades; *g)* incumplimiento de disposiciones gubernativas, y *h)* modificar las características técnicas sin autorización.

Al concederse la autorización (por la región), se establecen los deberes del beneficiario de:

1. No superar la publicidad el 5 por 100 de la emisión.
2. Prohibida toda interconexión con otras redes (nacionales o extranjeras).

3. Los programas adquiridos a terceros no pueden superar a los producidos por el concesionario (art. 30).

En cada estación de filodifusión habrá un director, que tiene obligación de disponer el ejercicio del derecho de rectificación que pueden solicitarle los afectados (art. 34).

Quedan exentos de la necesidad de autorización las instalaciones particulares que no tengan finalidad de lucro y no superen los 50 usuarios. No obstante, deben comunicarlo al Ministerio o a la región (art. 37).

### 2.1.1 Otros aspectos de la RTV italiana

Además de las dos empresas filiales de RAI antes mencionadas —SACIS, dedicada (en régimen de exclusiva) a la venta y distribución de los programas de RAI para otras entidades de RTV extranjeras, y SIPRA, que explota la exclusiva de publicidad radiotelevisiva de RAI—, existe otra tercera empresa filial, cuyo capital, al igual que el de las anteriores, es de exclusiva propiedad de RAI, denominada ERI, dedicada a las ediciones de libros, discos, folletos y, en general, publicaciones periódicas o discográficas del organismo.

En su gestión, RAI aplica ordenadores electrónicos en dos áreas: 1) el de los cánones de abono al servicio, que recauda los ingresos que obtiene la sociedad (por delegación y en nombre del Tesoro), que tiene su sede en Turín; 2) el de la gestión de personal, con aplicación casi integral en estos campos (seguros sociales, nóminas, registros de personal, cálculos de presupuestos, contabilidad de personal, etcétera).

Por lo que respecta a su personal, en RAI todos ostentan la situación de laboral; esto es, sujetos al Derecho del trabajo, regulados por las leyes sociales y por los convenios colectivos. Que sepamos, existen seis convenios colectivos:

1. Para los directivos (de ámbito nacional, común para todas las actividades y empresas), que alcanza a unas 300 personas y permite el despido libre de aquéllos, aunque antes hubieran sido personal fijo.
2. Convenio colectivo general del personal de RAI, estipulado entre la empresa y las cuatro grandes centrales sindicales del espectáculo reconocidas.
3. Otro específico para el personal de los coros de RAI (dos coros).
4. Otro específico para periodistas (también de ámbito nacional para las de toda Italia).
5. Otro para los profesores de orquestas (cuatro sinfónicas y una ligera) de RAI.
6. Otro para los artistas de RAI.

En 31 de diciembre de 1970, el personal eran 10.851; de ellos, un 25 por 100, mujeres. Existen 21 niveles retributivos, y la progresión en ellos se efectúa, en buen número de casos, por simple transcurso del tiempo.

Desconocemos el detalle de la estructura orgánica de RAI en este momento de su reorganización. Hasta el presente era excesivamente compleja, con elevado número de servicios o direcciones centrales, sedes regionales y locales.

### CONCLUSIONES

En palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA, «la historia de la Administración es la de un constante proceso de sus estructuras institucionales, proceso que llega a formar parte de la esencia misma del concepto». No es así de extrañar que, de cara al servicio de RTV, las leyes francesa e italiana hayan tratado de adecuarse a las exigencias de 1975, al nivel de sus respectivas comunicaciones políticas. En ambos países se introduce una mayor vinculación de la RTV a los Parlamentos, como medio de obtener una mayor objetividad e imparcialidad que la concedida en su anterior casi exclusiva dependencia del Gobierno (al igual que ya había hecho en Austria, por la Ley Federal de 1972, por ejemplo). En Francia se opera una descentralización que da al traste con el gigantismo burocrático de la antigua ORTF, y precisamente eligiendo la combinación establecimientos públicos-empresas nacionales, que permiten seguir a la RTV en la órbita del servicio público, pero bajo fórmulas de gestión empresarial (y que coincide, con gran satisfacción para el autor, con las sugerencias de sus tesis doctoral, elaborada en 1967); otro tanto sucede en Italia con la empresa nacional que ostenta el monopolio. En ambos países se garantiza suficientemente el acceso al medio RTV, que pasa a ser una vía más de participación política, propia de democracias pluralistas avanzadas.

En cualquier caso, ambos regímenes jurídicos son dos ejemplos más, dentro de la abundancia de ellos que se dan en Europa (y en los continentes asiático y africano, incluyendo Australia y Nueva Zelanda), de las posibilidades de gestión de una RTV calificada como servicio público y aplicada a la consecución de los intereses generales que ello exige. Tendencia que la reciente legislación de los países del hemisferio americano—antes «paraíso de la libre empresa» de RTV—va estableciendo paulatinamente (Cuba, Perú, Chile, Argentina, Colombia, Bolivia, etc.).

Eduardo GOROSTIAGA

Profesor Adjunto en la Universidad  
de Madrid