

LA REGULACION JURIDICA DE LA RADIODIFUSION PRIVADA EN LA REPUBLICA FEDERAL ALEMANA: HACIA UN SISTEMA DE PLURALISMO EXTERNO

Por MODESTO SAAVEDRA LOPEZ

Sumario: I. LA RADIODIFUSIÓN EN LA REPÚBLICA FEDERAL ALEMANA: Presupuestos jurídico-constitucionales y posibilidades abiertas por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.-II. EL PROCESO DE RENOVACIÓN LEGISLATIVA: Los proyectos-piloto de la cabledifusión y las nuevas leyes radiofónicas.-III. LA LEY RADIOFÓNICA REGIONAL DE BAJA SAJONIA: 1. Los principios de la programación. 2. Organización del marco estructural. 3. Financiación.

En estos momentos la República Federal Alemana es un país que está experimentando un proceso de transformación en el ordenamiento jurídico de la radiodifusión (1). Tras varias décadas de existencia de radiodifusión pública, dotada de unas características peculiares que le han hecho acreedora de un amplio reconocimiento tanto en el interior del país como fuera de sus fronteras, se ha iniciado desde hace unos años un giro que está cambiando el panorama organizativo en la dirección de una cada vez más decidida privatización de la radio y la televisión. Este proceso es complejo y tiene un ritmo desigual porque abarca distintos frentes (radiodifusión por ondas y por cable, progra-

(1) Cuando se habla de radiodifusión (*Rundfunk*) se entiende incluida tanto la radio en sentido estricto (*Hörfunk*) como la televisión (*Fernsehen*), de acuerdo con el uso jurídico-lingüístico alemán. El ordenamiento jurídico es el mismo para ambos medios de comunicación.

mas tradicionales y nuevos servicios electrónicos, etc.), y porque está compartido entre los distintos Estados territoriales que componen la Federación (*Länder*), y que son los que poseen la soberanía para legislar sobre esta materia. Sin embargo, sobre todo a partir de la sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 16 de junio de 1981, el proceso se afianza cada vez más y no parece que sea reversible. En esto comparte Alemania la misma suerte que muchos otros países con un sistema de radiodifusión pública, entre los que nos encontramos nosotros (en lo que respecta, por lo menos, a la televisión), y que se ven impelidos, por diversas circunstancias de carácter técnico y político, a modificar la estructura organizativa para dar cabida a la iniciativa privada.

En nuestro caso, desde luego, esta presión de la iniciativa privada no es ajena a las propias culpas de la televisión estatal, y no deja de tener una legitimación aparente. Que esta legitimación logre mantenerse depende no sólo de los defectos ajenos, sino también de las propias virtudes, y no vamos a entrar ahora en ello. En el caso de Alemania occidental, sin embargo, la radiodifusión pública no ha sido tan brutalmente contestada como la nuestra, aunque los intereses privados en el ámbito de la comunicación de masas no pueden ser ignorados en un país que pretende mantenerse en la avanzadilla del proceso industrial y tecnológico.

Un relato de este proceso de cambio y transformación puede sernos útil para acumular información y completar experiencias. Y, por lo menos, aunque no tenga ningún efecto al nivel de la política legislativa, tal vez pueda ayudarnos a comprender y valorar mejor nuestra propia situación.

En otro lugar he tratado ampliamente los principios jurídico-constitucionales que inspiran la organización de la radiodifusión en Alemania, y las características fundamentales de las instituciones radiofónicas públicas existentes en ese país (2). Aquí me voy a centrar, sobre todo, en cómo las nuevas iniciativas legislativas privatizadoras intentan reflejar aquellos principios jurídico-constitucionales vinculantes que, por otro lado, son casi idénticos a los que nuestro propio Tribunal Constitucional ha derivado de nuestra norma fundamental (3). Esta limitación al proceso de cambio de la radiodifusión no ahorra, sin embargo, unas consideraciones preliminares sobre la juris-

(2) Véase mi trabajo «La libertad de expresión e información y la ordenación jurídica de la televisión: el ejemplo alemán», en la *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada* núm. 4, 1984.

(3) Véase también mi trabajo «La libertad de expresión e información y el problema de la televisión privada en nuestro ordenamiento jurídico», en el *Anuario de Filosofía del Derecho*, 1984 (en prensa).

prudencia constitucional y su reflejo en las leyes ordinarias de la radiodifusión pública, que expondré sucintamente como punto de partida para que sirvan de referencia del cambio que se está realizando. Así pues, los pasos que seguirán son, en primer lugar, estas consideraciones preliminares (I); a continuación describiré, desde un punto de vista histórico y geográfico, la evolución legislativa tendente a la implantación de la radiodifusión privada (II); por último, pasaré a analizar los puntos fundamentales de la Ley Radiofónica Regional del Estatuto de Baja Sajonia, que es la única en vigor hasta ahora, relativa al sistema clásico de la radiodifusión, y que se puede contemplar, por tanto, como el primer resultado de la evolución anterior y primera concreción de los principios reguladores de la radio y la televisión privadas (III).

I. La radiodifusión en la República Federal Alemana. Presupuestos jurídico-constitucionales y posibilidades abiertas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

I.1 El sistema de la radiodifusión pública alemana surge recién acabada la segunda guerra mundial y se ha conservado hasta ahora sin apenas modificaciones (4). Su creación es el producto de la influencia de las potencias aliadas occidentales y de la propia historia anterior de la radio alemana. Se escogió como forma de organización la figura jurídica ya conocida del establecimiento autónomo de derecho público (*Anstalt des öffentlichen Rechts*). Con ello se pretendía evitar una influencia excesiva del Estado, que en aquellos momentos era más que indeseable debido a los abusos cometidos por el régimen nazi, y se permanecía dentro de la tradición europea, poco partidaria de la entrega de la radiodifusión a la iniciativa privada. La independencia con respecto al Estado se intentó garantizar dotando a los establecimientos de la capacidad de designar por sí mismos al personal directivo, de controlar su gestión y de administrarse sus propios recursos, cuya procedencia no estaba vinculada a los presupuestos estatales. Para impedir la caída de tales instituciones en manos de un grupo en particular o al servicio de cualesquiera intereses concretos, se les dotó de unos órganos internos

(4) Sobre la historia de la radiodifusión alemana, véase W. B. LERG: *Die Entstehung des Rundfunks in Deutschland. Herkunft und Entwicklung eines publizistischen Mittels*, V. Josef Knecht, Francfort, 1965; H. BAUSCH (ed.): *Rundfunk in Deutschland*, 5 vols., DTV, Munich, 1980; G. HERRMANN: «60 Jahre Rundfunkrecht», en *UFITA* 97/1984, pp. 1 y ss.

de control, social y políticamente representativos, en los que tenían cabida, además de las fuerzas parlamentarias, los grupos socialmente relevantes.

A partir del año 1948 surgieron los primeros establecimientos, que fueron creándose mediante leyes regionales y de acuerdo con las zonas de influencia de las potencias aliadas. La Ley Fundamental de Bonn (23 de mayo de 1949) no impuso una forma específica, pública o privada, para la actividad radiotelevisiva, limitándose a garantizar en su artículo 5.º, I, 2, «la libertad de prensa y la libertad de información a través de la radiodifusión y del cine». Tampoco contenía claras disposiciones acerca de la competencia para legislar sobre el tema, que podía entenderse en principio compartida entre los Estados territoriales y la Federación.

La sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de febrero de 1961 vino a confirmar la plena constitucionalidad del sistema de la radiodifusión pública, despejando también las dudas relativas a la atribución de competencias legislativas. Aunque admitía la posibilidad de regular la radiodifusión a través de instituciones o formas organizativas de derecho privado, esta sentencia contribuyó decisivamente a mantener la estabilidad del sistema radiofónico público durante dos décadas, hasta que en 1981 una nueva sentencia profundiza en las condiciones que habría de cumplir la radiodifusión privada, en caso de que el legislador se decidiese a regularla.

La sentencia de 1961 atribuye claramente las competencias legislativas a los Estados territoriales, excepto en lo que se refiere al ámbito técnico de emisión, ámbito que, sin embargo, no incluye la llamada «técnica de estudio» y que es competencia también de la legislación regional (principio federalista). Por otro lado, entiende la libertad de radiodifusión (*Rundfunkfreiheit*) de una manera institucional y suficientemente garantizada en las leyes regionales existentes hasta aquel momento. Veamos brevemente ambos aspectos (5).

1.º Según el principio federalista, la competencia legislativa sobre la actividad radiofónica (y, por extensión, como siempre que se utiliza esta palabra, televisiva) la poseen en exclusiva los Estados territoriales. La sentencia pone fin precisamente a una disputa mantenida entre éstos y la Federación sobre la constitucionalidad de una compañía de televisión de ámbito nacional creada por el Gobierno Federal en julio

(5) La sentencia puede ser consultada en *BverfGE*, 12, pp. 205 y ss.

de 1960, la *Deutschland-Fernsehen-GmbH*, o Televisión de Adenauer. El Tribunal les da la razón a los Estados territoriales, interpretando en favor de éstos, por lo que respecta a la cuestión debatida, el artículo 30 en combinación con el capítulo VIII de la Ley Fundamental, que regulan la distribución de competencias entre la Federación y los Estados.

Las instituciones de la radiodifusión habrían de ser, pues, regionales, lo que no impedía un acuerdo entre varios Estados para adoptar una ley única y crear una institución con un ámbito geográfico superior al de uno de ellos. Mediante dicho acuerdo (*Staatsvertrag*), ratificado por los Parlamentos regionales respectivos, se había creado en 1955, por ejemplo, la Radio Nortealemana (*NDR*), común a los Estados de Hamburgo, Baja Sajonia y Schleswig-Holstein, y posteriormente, en 1961, la Segunda Televisión Alemana (*ZDF*), que vino a sustituir el intento frustrado de la *Deutschlan-Fernsehen*.

Una excepción al principio federalista lo constituyen las emisoras de radio *Deutsche Welle* y *Deutschlandfunk*, por estar dirigidas al extranjero o a los «alemanes que viven fuera del territorio de la República Federal». En esta misma sentencia el Tribunal constitucional aprueba la actuación legislativa de la Federación sobre la base de su competencia constitucional para los asuntos extranjeros y para las cuestiones panalemanas (6).

Sin contar, pues, estas dos últimas instituciones, son en total nueve los establecimientos de radiotelevisión existentes en la actualidad, más la *ZDF*, dedicada sólo al ámbito de la televisión. Dado que las características de los establecimientos regionales y las funciones que tienen que cumplir son similares en todos ellos, existen también acuerdos legislativos entre los distintos Estados para regular su coordinación funcional y financiera (7).

2.º La sentencia de 1961 contiene, igualmente, una interpretación de la libertad de radiodifusión que ha determinado todas las decisiones posteriores, jurisprudenciales y legislativas. Esquemáticamente, esa interpretación es la siguiente:

- La libertad de radiodifusión, como la de prensa, no es solamente un derecho individual del ciudadano frente al Estado, sino que

(6) Véase la sentencia citada en la página 241.

(7) Por ejemplo, el *Länderabkommen über die Koordinierung des ersten Fernsehprogramms* (Convenio interestatal sobre la coordinación del primer programa de televisión), de 17 de abril de 1959, o el *Staatsvertrag über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens* (Acuerdo interestatal sobre la regulación del canon radiofónico), de 5 de diciembre de 1974.

- abarca a la institución en su conjunto. Ello significa que la radiodifusión, como un todo, debe ser libre, igual que la prensa, y que el Estado no puede influir significativamente en ella.
- La radiodifusión ha de ser libre por su alcance social y político: no sólo es un medio de comunicación, sino un factor constitutivo en la formación de la opinión pública. Ese alcance sociopolítico confiere a la actividad radiofónica el carácter de una función pública.
 - La forma de satisfacer la libertad institucional en el caso de la radiodifusión debe ser distinta a la de la prensa por razones técnicas y financieras (limitadas posibilidades de emisión y altos costes de programación). Esta «situación especial» de la radiodifusión impide que todos puedan ejercer individualmente el derecho garantizado en la Constitución.
 - Una manera aceptable de ejercer la libertad de radiodifusión es a través de los establecimientos radiofónicos existentes. Aunque eso no supone un ejercicio individual, sí se garantiza en ellos el acceso del individuo como miembro de una agrupación o corriente de opinión, a través de representantes.
 - Una organización jurídico-privada de la radiodifusión también es posible constitucionalmente, siempre que, igual que en el caso de la radiodifusión pública, las fuerzas y grupos sociales relevantes tengan influencia en sus órganos y acceso a la programación, dando como resultado un programa caracterizado globalmente por el equilibrio (*Ausgewogenheit*), la objetividad y el respeto mutuo.

Con esta sentencia, por consiguiente, los establecimientos radiofónicos de derecho público quedan constitucionalizados. Veamos brevemente las características que permiten al Tribunal Constitucional conferirles dicha dignidad. Las características son comunes a todos los establecimientos radiofónicos, incluida la ZDF, aunque existen divergencias en algunos puntos concretos. Tales características atañen a la actividad que realizan, a su estructura organizativa y a su financiación.

1.º Por lo que respecta a la actividad que realizan (información, cultura, entretenimiento), ésta se concibe como una función pública, al servicio de todos. Más aún, al ser asignada esta función a los establecimientos de derecho público, adquiere el carácter de servicio

público o administrativo (administración indirecta) (8), aunque este carácter no se deriva necesariamente de la Constitución. Al tener un carácter de función pública, la actividad radiotelevisiva está guiada por ciertos principios que las leyes consideran vinculantes para el contenido de los programas y mediante los cuales se pretende expresar la idea regulativa del interés general. Son los principios del respeto a los valores democráticos, las convicciones morales y religiosas de la población, la objetividad informativa, el pluralismo de opiniones, etc., como, por lo demás, caracteriza la regulación de la actividad radiofónica en los ordenamientos jurídicos de otros muchos países (9).

2.º La estructura organizativa está caracterizada por la independencia del Estado y por el pluralismo, lo cual se traduce en una dirección y administración autónomas y en la influencia de los distintos grupos y fuerzas socialmente relevantes. Este pluralismo interno se manifiesta sobre todo en el denominado «Consejo Radiofónico» (*Rundfunkrat*). En él están representados los partidos políticos con representación parlamentaria, las Iglesias con implantación en el país, los sindicatos, las asociaciones de funcionarios, de empresarios, de artesanos, de agricultores, de mujeres, de la juventud, deportivas, etc. (10). Entre sus funciones está la de vigilar que se observen los principios de la programación, aprobar el presupuesto y elegir y destituir al director general o *Intendant* y a los miembros del Consejo de Administración. Sus funciones están limitadas a un corto periodo de tiempo (cinco años para la *NDR*), y no están vinculados a mandato alguno, sino que representan teóricamente los intereses de la generalidad (11). Se necesita también su aprobación para una serie de cuestiones de mayor relevancia que son competencia del *Intendant*, como la contratación del personal directivo, por ejemplo (12).

3.º Finalmente, la financiación consiste predominantemente en tasas especiales que se detraen del poseedor de un aparato receptor de radio o televisión. Complementariamente, los establecimientos radiofó-

(8) Este carácter de función administrativa queda destacado sobre todo en la sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de julio de 1971 (*BverfGE*, 31, pp. 314 y ss.).

(9) En el *Staatsvertrag* sobre la radio nortealetmana, de 20 de agosto de 1980 (que sustituye al de 16 de febrero de 1955), los §§ 5 a 9. Haré referencia especialmente a esta ley por ser la que corresponde al territorio del Estado de Baja Sajonia, ámbito de vigencia de la ley sobre la radiodifusión privada, que analizaré en último lugar.

(10) En la radio nortealetmana este Consejo se compone de 30 miembros, como mínimo (§ 17 del *Staatsvertrag NDR*).

(11) §§ 18 y 19 del *Staatsvertrag NDR*.

(12) *Ibid.*, § 29.

nicos obtienen también una parte de sus ingresos por publicidad. La cuantía de las tasas está regulada por un acuerdo interestatal (*Staatsvertrag*), por el cual se redistribuyen también los ingresos entre los distintos establecimientos, a fin de compensar a aquellos que tienen unos ingresos más bajos por su menor número de contribuyentes (13). La duración del tiempo dedicado a la publicidad la dejan normalmente las leyes al criterio de los Gobiernos de los Estados, o bien la remiten a la decisión de los órganos internos del establecimiento (14). Hay que destacar que, tanto la duración como las condiciones de emisión de la publicidad, han sido hasta ahora bastante restrictivas. En la televisión, por ejemplo, no se permite a partir de las ocho de la tarde, ni en domingos y festivos, no puede sobrepasar una media diaria de veinte minutos, y es emitida en bloques sin interrumpir ningún programa. Su carácter de fuente de financiación suplementaria ha permitido estos límites.

En la sentencia de 1961 no se alude a la financiación de la actividad radiofónica, pero de ella se desprende que su inclusión en los presupuestos de la Federación o de los Estados territoriales sería inadmisibles desde el punto de vista de la independencia exigida respecto del Estado. Esta forma de financiación consagrada en las leyes ha de ser vista, por tanto, como una característica que refuerza la constitucionalidad de las mismas. Menos acuerdo hay en lo que respecta a una financiación exclusiva, o prodominante, mediante publicidad comercial. Para una parte de la doctrina, la dependencia de la publicidad contradiría igualmente el espíritu de esta sentencia, por llevar consigo una influencia unilateral de las empresas publicitarias y anular de ese modo la garantía institucional de una radiodifusión libre. Así lo han entendido incluso otras sentencias posteriores, tanto del mismo Tribunal (aunque éste no de una manera expresa y tajante) como de otros inferiores (15). Sin embargo, este es un tema controvertido que se prolonga hasta el momento actual y que, como veremos, no es resuelto tampoco por la última sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de junio de 1981,

(13) En la actualidad rige el de 1 de julio de 1983, según el cual la tasa por la tenencia de un aparato de radio se eleva a 5,05 DM mensuales, y por aparato de televisión, 11,20 DM.

(14) En el caso de la NDR, el § 35 se remite a la decisión adoptada por convenio de los Gobiernos de los Estados.

(15) Véase la sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de julio de 1971, incluida la opinión discrepante de tres de los jueces del Tribunal (*BverfGE*, 31, pp. 314 y ss.), y la sentencia del Tribunal Federal Administrativo de 10 de diciembre de 1971 (*BverfGE*, 39, pp. 159 y ss.). De la literatura, sobre todo W. SCHMIDT: *Die Rundfunkgewährleistung*, Metzner, Frankfurt, 1980.

con motivo del debate en torno a las condiciones jurídico-constitucionales de la radiodifusión privada.

Este es, pues, sucintamente, el panorama de la radiodifusión en la República Federal Alemana: un monopolio (u oligopolio) de establecimientos de derecho público, en el que la autogestión y autoadministración se combina con el pluralismo interno. La independencia del Estado y la integración de los distintos grupos sociales bajo un mismo organismo permite salvaguardar la garantía constitucional -institucional- de una información libre (16).

II.2 Ahora bien, aunque constitucionalmente legítimo, el monopolio público no está impuesto por la Constitución. También son posibles formas de organización de derecho privado, siempre que sean igualmente pluralistas en sus órganos internos. Esta posibilidad la intentó realizar ya una Ley del Estado de Sarre de 7 de junio de 1967, pero de una manera que el Tribunal Constitucional consideró inaceptable en la sentencia ya mencionada de 16 de junio de 1981, por lo que fue declarada inconstitucional. Es con ocasión de este pronunciamiento cuando el Tribunal desarrolla las condiciones que el legislador habría de respetar al regular la radiodifusión privada, incluso a través de formas que no fuesen internamente pluralistas. Ese desarrolló parte de las ideas ya apuntadas en la sentencia de 1961, por lo que ésta última de 1981 no ha de verse como un giro en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sino como una adaptación de los mismos principios a nuevas circunstancias. Veamos cómo argumenta el Tribunal (17).

- En primer lugar, el Tribunal Constitucional no deriva de la Constitución una pretensión individual, con carácter de derecho fundamental, a organizar emisiones privadas de radio y televisión, ni tampoco la obligación del legislador de regular la radiodifusión privada. Su introducción sigue siendo una opción de los Parlamentos regionales, incluso cuando no existan limitaciones técnicas de retransmisión. Es el legislador el que habrá de apreciar cuál es la vía más adecuada para garantizar, bajo

(16) Una visión global del sistema alemán de la radiodifusión pública se puede ver en P. LERCHE: «Landesbericht Bundesrepublik Deutschland», en M. BULLINGER/FR. KÜBLER (eds.): *Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit*, Nomos-Baden, 1979, pp. 15 y ss.; también M. STOK: «Das Hörfunk- und Fernsehsystem in der Bundesrepublik Deutschland», en M. SEIDEL (ed.): *Hörfunk und Fernsehen im Gemeinsamen Markt*, Nomos, Badén-Baden, 1983, pp. 25 y ss.; un corto informe en castellano (diez páginas) de GÜNTHER LEHNER: «La experiencia alemana», en CLAUDE JEAN BERTRAND y otros: *Televisión pública, televisión privada*, EUNSA, Pamplona, 1982, pp. 89 y ss.

(17) La sentencia puede ser consultada en *BverfGE*, 57, pp. 295 y ss.

determinadas condiciones técnicas y socioeconómicas, la realización de la libertad de radiodifusión consagrada en el artículo 5.º, GG. La sola dinámica del mercado puede conducir a resultados contrarios a la misma, como es la concentración del poder de la opinión. Esta concentración, con el consiguiente peligro de influencia unilateral sobre la opinión pública, debe ser evitada.

- La libertad radiofónica no es sólo negativa, no está consagrada sólo para proteger al individuo frente al Estado, sino que tiende a garantizar la libre formación de la opinión, individual y pública. Es una libertad «al servicio de» una formación ilimitada de la opinión. La libertad respecto del Estado no implica necesariamente la garantía de esa posibilidad. Por ello, el artículo 5.º, GG exige que se promulgue una ley al efecto que asegure que puedan expresarse la variedad de opiniones existentes y que se ofrezca una información amplia. Tal ley habrá de contener las correspondientes reglas materiales, organizativas y procedimentales que garanticen ese fin.
- Desde el punto de vista de la protección de los derechos individuales, la promulgación de una ley es necesaria también para dirimir, a través de las reglas antes señaladas, la posible colisión entre las libertades fundamentales pertenecientes al complejo del artículo 5.º, GG.: la de informarse ampliamente, y la de expresarse sin trabas a través de la radio y la televisión.
- En el caso de que el legislador se decida por la regulación de la radiodifusión privada, puede optar por una estructura pluralista interna, o por una estructura pluralista externa. En el primer caso, el órgano interno pluralista ha de poder ejercer una influencia efectiva, vinculante, en las decisiones relativas a la programación, y no limitarse a asesoramientos y recomendaciones. En el caso del pluralismo externo, éste ha de reflejar efectivamente, en lo esencial, la multiplicidad existente de opiniones. Si las posibilidades de retransmisión no permiten el acceso de todos los solicitantes, deberá adoptar reglas de selección para que el acceso no se deje abandonado al azar o al libre juego de las fuerzas existentes, ni tampoco quede al libre arbitrio del ejecutivo. En último extremo se puede utilizar una misma frecuencia por varios organizadores, repartiéndose el tiempo de emisión.
- Otra cuestión que deberá regular el legislador es la referente al contenido de la información. En este sentido, deberá consagrar

determinados principios que garanticen un mínimo de equilibrio (*Ausgewogenheit*), objetividad y respeto mutuo. En el caso del pluralismo externo, el equilibrio no se exigirá para cada uno de los organizadores, ya que se entiende realizado mediante el concurso de todos. Pero sí se exigirán los otros principios señalados, además de los límites generales de la protección de la juventud y el honor.

- Finalmente, el Tribunal Constitucional deja abierta expresamente la cuestión de la financiación. No exige que la ley adopte una determinada regulación al respecto, aunque muchos comentaristas han visto en la sentencia motivos suficientes para considerar inconstitucional una entrega total de la radio y la televisión a los circuitos comerciales, habida cuenta de sus repercusiones prácticas sobre la estructura pluralista de la oferta (la radiodifusión comercial tendería irremisiblemente a la concentración y a la unilateralidad) (18).

Esta es, pues, la nueva vía abierta por la jurisprudencia constitucional para la regulación de la radiodifusión. Por lo que hemos visto, el Tribunal coloca alto el nivel de exigencias para el legislador, tanto más cuanto que afirma también en la sentencia que no basta, para asegurar el pluralismo externo, con la existencia de los establecimientos públicos (que ya son pluralistas en sus estructuras internas) (19). Este rigor, sin embargo, queda un tanto aminorado para el caso de los intentos legislativos, limitados temporal y especialmente, destinados a acumular experiencias con los nuevos medios de comunicación (20), sobre los que hablaremos enseguida.

Los principios son, pues, los mismos que inspiraron la sentencia de 1961. Aunque ahora se permite más decididamente el juego de la iniciativa privada, haciendo justicia de ese modo al derecho individual a expresarse mediante la radiodifusión, los límites que se imponen al ejercicio de ese derecho tienden a asegurar, como entonces, la garantía de una institución libre y con el carácter de una función pública, es decir, de una institución de todos y para todos, no sujeta ni al Estado

(18) En ese sentido, por ejemplo, W. SCHMIDT: *Die Rundfunkgewährleistung*, cit.; W. HOFFMANN-RIEM: *Kommerzielles Fernsehen*, Nomos, Baden-Baden, 1981; B. P. LANGE: *Kommerzielle Ziele und binnenpluralistische Organisation bei Rundfunkveranstaltern*, Metzner, Francfort, 1980; últimamente, también H. BETHGE: «Verfassungsrechtliche Aspekte der künftigen Medienordnung», en *Film und Recht*, 2/1984, pp. 75 y ss.

(19) *BverfGE*, 57, p. 324.

(20) *BverfGE*, 57, p. 324.

ni a un grupo en particular. De ahí la exigencia del pluralismo efectivo, mediante el que se pretende conseguir una información amplia y equilibrada. De ahí también la preocupación por impedir la concentración de los medios de difusión en un grupo que pueda influir unilateralmente en la formación de la opinión (21).

Inmediatamente después de su promulgación, la sentencia fue acogida en general favorablemente, aunque en realidad fue utilizada por las distintas tendencias doctrinales y políticas para defender posiciones opuestas. Mientras la derecha saludaba la sentencia considerándola como la señal de partida para la regulación de la radiodifusión privada, la izquierda la acogía como una garantía capaz de impedir la entrega incondicional de la radio y la televisión a los intereses económico-privados.

Después de estos años, las fuerzas políticas siguen enfrentadas, pero de la discusión se ha pasado a la acción política. Veamos a continuación cómo se ha desarrollado el proceso de cambio en la estructura de la radiodifusión y cuál es el estado actual de los intentos renovadores que tienen lugar a lo largo y a lo ancho de la República Federal.

II. El proceso de renovación legislativa. Los proyectos-piloto de la cabledifusión y las nuevas leyes radiofónicas

En la sentencia de 16 de junio de 1981, el Tribunal Constitucional declaraba inconstitucionales las disposiciones reguladoras de la radiodifusión privada contenidas en la Ley del Estado de Sarre de 7 de junio de 1976. A juicio del Tribunal, estas disposiciones no satisfacían las exigencias que se desprenden de la garantía constitucional de la libertad de radio y televisión, tal como el mismo Tribunal la interpreta en esa sentencia (22).

Después de este intento abortado por el Tribunal Constitucional, ha habido otros que han tenido mayor fortuna en la pretensión de organizar una estructura radiofónica basada en el pluralismo externo de ofertadores privados de radio y televisión. Aunque no exentos de críticas doctrinales, tales intentos han logrado hasta ahora imponerse en el panorama legislativo del país, y hay otros que están en un avanzado

(21) Me abstengo de hacer otros comentarios a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, para lo que me remito a mi trabajo, ya citado, en la *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*.

(22) *BverfGE*, 57, pp. 328 y ss.

estado de gestación. En este proceso de renovación legislativa hay que distinguir entre dos planteamientos, que se diferencian por su alcance y por sus objetivos. Uno es el de los proyectos-piloto de la cabledifusión, y otro el de las nuevas leyes de la radiodifusión. El primero engloba una serie de experiencias que se están realizando actualmente sobre los nuevos medios y servicios de la comunicación audiovisual, experiencias limitadas especial y temporalmente. En el marco de algunos de estos proyectos se le da entrada a la iniciativa privada. El segundo comprende intentos de reforma del régimen jurídico de la radiodifusión en general, no provisionales ni destinados a comprobar el funcionamiento de los nuevos medios, sino definitivos y dirigidos expresamente a legalizar la iniciativa privada en el medio radiofónico del Estado respectivo. Veámoslos sucesivamente.

II.1 Por lo que respecta a los proyectos-piloto de la cabledifusión, su gestación se remonta al año 1974. Motivado por el avance de las nuevas técnicas en el campo de las telecomunicaciones, el Gobierno federal creó en febrero de ese año una «Comisión para el desarrollo del sistema técnico de las comunicaciones» (*Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems -KtK-*), con la misión de elaborar propuestas para la construcción de un sistema de telecomunicaciones que fuese razonable desde un punto de vista económico y socialmente aceptable. Esta Comisión publicó un Informe en 1976, en el que se hacían una serie de propuestas que abarcaban todo el ámbito de las telecomunicaciones, y, por lo que afecta a la radiodifusión, recomendaba la organización de proyectos-piloto para experimentar las posibilidades de utilización de la cabledifusión de banda ancha (*Breitbandkabel*) (23).

Puesto que la radiodifusión es un asunto que recae bajo la competencia normativa de los Estados territoriales, una Conferencia de los Presidentes de Ministros de dichos Estados se pronunció en 1978 a favor del Informe y acordó la realización de cuatro proyectos, aprobando, asimismo, la admisión de organizadores privados junto a los establecimientos radiofónicos públicos. Tales proyectos-piloto habrían de corresponder a Berlín, Dortmund (Renania del Norte-Westfalia), Munich (Baviera) y Mannheim-Ludwigshafen, este último con la colaboración de los Estados Baden-Württemberg y Renania-Palatinado (24).

(23) Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (ed.): *Telekommunikationsbericht*, Ed. Hans Heger, Bonn-Bad Godesberg, 1976.

(24) El texto del acuerdo se encuentra en *Media Perspektiven*, 5/1978, pp. 387 y ss.

Algunos problemas relativos a la financiación fueron retrasando la puesta en marcha de los planes previstos. Hasta diciembre de 1980 no se promulga la primera de las leyes reguladoras de estos proyectos. Dicha Ley (*Landesgesetz über einen Versuch mit Breitbandkabel*) (25) corresponde al Estado de Renania-Palatinado, que inicia el experimento sin la colaboración de Baden-Württemberg, al haberse retirado este último con anterioridad, debido a divergencias políticas.

El objeto de la ley es regular el uso, en fase experimental, de las técnicas más modernas de comunicación, individual y de masas, incluyendo la radiodifusión por cable y por satélite. La duración del proyecto se limita a tres años desde su puesta en funcionamiento, prorrogables por otros dos años, y su ámbito de aplicación se reduce a un pequeño espacio dentro del territorio del *Land*, fundamentalmente Ludwigshafen. En este experimento habría de comprobarse el grado de utilización de los distintos servicios ofrecidos, las repercusiones sociales de la aplicación de las nuevas técnicas de comunicación, sus efectos sobre los medios tradicionales de comunicación social, las posibilidades de formas futuras de organización para la radio y la televisión, cuestiones económicas y financieras de la cabledifusión, etc. (26). En el proyecto se permite la participación de organizadores privados, que pueden realizar y emitir programas comerciales bajo su propia responsabilidad, junto a los organismos radiofónicos de derecho público existentes en el *Land* (*Südwestfunk* y *ZDF*). Un organismo de derecho público creado *ad hoc* (*Anstalt für Kabelkommunikation*), de carácter pluralista, se encarga de la coordinación y control del proyecto, velando asimismo por el equilibrio (*Ausgewogenheit*) de la programación en su conjunto. La ley prevé también una Comisión independiente, de carácter científico, para su estudio y valoración (27).

Los otros proyectos-piloto planeados en 1978 se han ido retrasando aún más que el de Renania-Palatinado. El siguiente, correspondiente a Baviera, ha sufrido varias vicisitudes desde que el Gobierno bávaro anunciase públicamente, ya en 1976, poco después de la publicación del *Telekommunikationsbericht*, sus intenciones de organizarlo en la ciudad de Munich. La participación de los particulares con plena responsabili-

(25) El texto se puede ver en *Media Perspektiven*, 12/1980, pp. 836 y ss.

(26) § 2 de la ley anteriormente citada.

(27) Un comentario de la ley se puede ver en M. Stock: *Koordinationsrundfunk in Modellversuch. Das Kabelprojekt (Mannheim-) Ludwigshafen*, Duncker, Berlin, 1981. Las emisiones en el marco del proyecto comenzaron el 1 de enero de 1984. Recientemente, el Gobierno de este Estado ha elaborado un proyecto de ley por el que pretende, entre otras cosas, ampliar a todo el *Land* el experimento. (El proyecto de ley puede verse en *Media Perspektiven*, 7/1984, pp. 568 y ss.)

dad en la emisión de programas de radio y televisión choca aquí con el artículo 111. a). 2. de la Constitución bávara: «La radiodifusión es ejercida bajo responsabilidad pública y a través de titulares de derecho público. En el control de la radiodifusión participarán adecuadamente los grupos políticos, ideológicos y sociales significativos. La participación de los representantes enviados a los órganos de control por el Gobierno, el Parlamento y el Senado del estado territorial no puede superar un tercio. Los grupos ideológicos y sociales eligen o designan ellos mismos a sus representantes». Sin embargo, los deseos de participación de ofertadores privados de radio y televisión eran bastante fuertes, y el Gobierno regional bastante proclive a aceptarlos, por lo que se adoptó en principio la decisión de integrarlos bajo el marco de una sociedad de responsabilidad limitada, creada al efecto en julio de 1982 mediante un contrato firmado entre distintas entidades públicas y privadas (*Pilotgesellschaft für Kabel-Kommunikation*). La ejecución del proyecto por esta Sociedad se regiría según las normas establecidas en otro contrato firmado por los componentes de aquella. Los canales disponibles se reservaban a la *Bayerischer Rundfunk* y a la *ZDF*, miembros de la Sociedad, cuyos órganos específicos eran los que asumían la responsabilidad de las emisiones de los particulares. El contrato debería regir durante toda la duración del experimento, que se prolongaba hasta un plazo máximo de tres años a partir de la iniciación de las emisiones (28).

Recientemente, sin embargo, el Consejo de Ministros bávaro ha aprobado un proyecto de ley «para la experimentación y desarrollo de nuevas ofertas radiofónicas y otros servicios mediales» (29), que se extiende a todo el territorio del *Land*, y que engloba expresamente el proyecto-piloto de la cabledifusión de Múnich. La Sociedad creada en 1982 sigue organizando el proyecto en esta ciudad. Sin embargo, el proyecto de ley aprobado por el Gobierno prevé un organismo de derecho público, de carácter pluralista como el caso de Renania-Palatinado, la «Central regional bávara para los nuevos medios» (*Bayerische Landeszentrale für neue Medien*), que deberá asumir la responsabilidad de la emisión de los programas de radio y televisión ofertados por los particulares. La *Bayerischer Rundfunk* y la *ZDF*

(28) Véase el texto del Contrato en *Media Perspektiven*, 8/1982, pp. 531 y ss.; *Grundvertrag für das Kabelpilotprojekt München* (16-VII-1982). Las emisiones se iniciaron el 1 de abril de 1984.

(29) *Medienerprobungs- und Entwicklungsgesetz*. El texto fue dado a conocer públicamente el 24 de enero de 1984. Se encuentra impreso, con algunos retoques efectuados posteriormente, en *Media Perspektiven*, 4a/1984, pp. 305 y ss.

seguirían programando bajo su propia responsabilidad. Se establece asimismo un plazo de vigencia que se prolonga hasta 1992.

El tercero de los proyectos-piloto corresponde a Renania del Norte-Westfalia. Este Estado promulgó el 14 de diciembre de 1983 la ley correspondiente para la experimentación de la cabledifusión, que se circunscribe a la ciudad de Dortmund (*Gesetz über die Durchführung eines Modellversuchs mit Breitbandkabel - Kabelversuchsgesetz NW-*) (30). La ley excluye la participación de organizadores privados. Por lo demás, sus objetivos son similares a los proyectos anteriores, y su organización y ejecución es encargada al establecimiento radiofónico de derecho público del *Land* (*Westdeutscher Rundfunk*).

Por último, el proyecto-piloto de Berlín también ha recibido recientemente su cobertura legal. El 28 de junio de 1984 fue aprobada la ley sobre la Realización del proyecto-piloto de la Cabledifusión de Berlín (*Gesetz über die Durchführung des Kabelpilotprojekts Berlin - Kabelpilotprojektgesetz-*), que entró en vigor el 1 de agosto de ese año. En ella se prevé la participación de los particulares como ofertadores de los distintos servicios de cabledifusión. Una sociedad de responsabilidad limitada se encarga de organizar y llevar a cabo el experimento. Un organismo específico (*Kabelrat*), cuyos cinco miembros son elegidos por el parlamento de Berlín, asume una responsabilidad específica destinada a garantizar el pluralismo de opiniones (*Meinungsvielfalt*) (31).

En los cuatro proyectos enumerados, como hemos visto, se procuran establecer las condiciones normativas que aseguren el pluralismo de las emisiones y el equilibrio de la programación, a fin de respetar el contenido de la garantía del artículo 5.º GG. En el caso de Renania del Norte-Westfalia, el pluralismo es el que resulta de la organización interna de la institución radiofónica existente, sin que quepan emisiones o servicios de radio o televisión por parte de los particulares. En los demás casos, se realiza un pluralismo coordinado de ofertadores públicos y privados, pero siempre hay un organismo público responsable de la coordinación, al que se le dota de una composición pluralista bajo el mandato de respetar el equilibrio global de la programación emitida.

No obstante, estos proyectos-piloto no dejan de suscitar críticas.

(30) Texto en *Media Perspektiven*, 12/1983, pp 886 y ss.

(31) El texto de esta ley está impreso en *Kirche und Rundfunk* num. 60, 1 de agosto de 1984, pp. 14 y ss. Un comentario de la misma, por KLAUS BETZ, se puede leer en *Media Perspektiven*, 6/1984, pp. 441 y ss. Hay otro comentario de W. HOFFMANN-RIEM en *Kirche und Rundfunk* núm. 54, 11 de julio de 1984, pp. D-1 y ss.

Como es de esperar, las críticas insisten en los riesgos que plantea la comercialización de las emisiones, en las dificultades para contener la concentración de la oferta, y en la dificultad, también, que las inversiones realizadas y los intereses en juego plantean a una posible suspensión del experimento.

Por otro lado, al cabo de varios meses de funcionamiento, los proyectos son contemplados con cierto escepticismo debido al escaso interés mostrado por el público, retraído por motivos económicos e incluso psicológicos. Este retraimiento es el motivo de que los Gobiernos de Renania-Palatinado y de Baviera pretendan extender el plan experimental, como hemos visto, a todo el territorio de sus estados respectivos, debido a la falta de rentabilidad de las inversiones privadas si se sigue manteniendo la limitación del número de participantes a las ciudades de Ludwigshafen y Munich.

Dejemos el análisis detallado de estos proyectos y sus críticas, y pasemos a relatar el proceso de reforma de la legislación radiofónica propiamente dicho. Como he dicho antes, este proceso se diferencia del anterior en que los intentos de renovación legislativa incluyen, junto a los nuevos, los medios clásicos de radiodifusión, y no tienen el carácter de experimentos limitados especial y temporalmente. El carácter definitivo de las nuevas leyes y su mayor alcance social les confieren una importancia mucho mayor desde el punto de vista de una política de los medios de comunicación social.

II.2 El primero de los intentos de renovación lo inicia el Estado de Baden-Württemberg. Este se había separado del proyecto común de Mannheim-Ludwigshafen con la intención de recorrer una vía propia de acceso inmediato a la cabledifusión, para todo el ámbito del Estado y con carácter definitivo. Sin embargo, hasta marzo de 1982 no aprueba el Gobierno el proyecto de ley correspondiente (*Landesmediengesetz Baden-Württemberg*). En él se introducen ya las condiciones exigidas por la sentencia del Tribunal Constitucional de 1981 para la privatización de la radiodifusión, incluyendo, junto a la cabledifusión, en contra de lo inicialmente previsto, la retransmisión clásica mediante ondas. Desde entonces el proyecto de ley está sometido a la consideración pública, habiendo sido reelaborado en julio de 1983 (32).

Independientemente de este proyecto de ley, en abril de 1983 se elaboró, a instancias del Gobierno de Baden-Württemberg, un acuerdo

(32) El texto reelaborado del proyecto de ley se puede ver en *Kirche und Rundfunk* núms. 57-58, 27 de julio de 1983, pp. 1 y ss.

marco entre varios organismos públicos de radiodifusión, que operan en este Estado, y una asociación de editores de prensa, para la cooperación en materia de radiodifusión y televisión local en algunas ciudades del mismo (33). El derecho radiofónico existente sigue siendo aplicable, sin embargo, en todos sus términos, y la responsabilidad de los programas recae en los directores de los establecimientos radiofónicos públicos, por lo que la cooperación de organizadores privados de radio y televisión no supone una modificación del orden jurídico vigente.

Otros Estados territoriales han iniciado asimismo la preparación de nuevas leyes sobre los medios de radiodifusión, siguiendo la iniciativa de Baden-Württemberg y las indicaciones de la sentencia de 1981. En algunos casos, incluso se han adelantado en el proceso de promulgación, como ocurre con el Estado de Baja Sajonia, donde, aun habiendo sido preparado el proyecto en fecha posterior, la ley correspondiente entró en vigor el 6 de junio de 1984 (34). También se encuentra en fase de discusión un proyecto de ley en el estado de Schleswig-Holstein (35) y otro en el de Sarre (36). En todos ellos se prevé la participación de organizadores privados de radio y televisión junto a las instituciones radiofónicas de derecho público existentes. Hamburgo y Renania del Norte-Westfalia han anunciado igualmente la próxima elaboración de sendos proyectos de ley. La disponibilidad de nuevas frecuencias radiofónicas, el avance ininterrumpido en la instalación de cables, y la posibilidad de utilizar varios canales vía satélite, han acelerado el proceso de renovación legislativa (37).

Se puede decir, sin embargo, que en la actualidad no hay una política común que englobe a todos los Estados de la República Federal en lo que respecta al desarrollo de la radiodifusión. Las fuerzas políticas más importantes están intentando llegar a un acuerdo que defina las

(33) *Monrepos Rahmenvertrag*. Véase texto en *Rundfunk und Fernsehen*, 1983/3-4, pp. 431 y ss.

(34) La ley tiene fecha de 23 de mayo de 1984 y fue publicada en *GVBl*, de Baja Sajonia, año 38, núm. ro 18, 25 de mayo de 1984. El texto se encuentra también en *Media Perspektiven*, 6/1984, pp. 486 y ss.

(35) Proyecto de ley del Gobierno del *Land*, que fue presentada a la prensa el 17 de noviembre de 1983. El texto se puede ver, con posteriores modificaciones, en *Media Perspektiven*, 4a/1984, pp. 342 y ss.

(36) Proyecto dado a conocer el 10 de abril de 1984. Texto en *Media Perspektiven*, 4a/1984, pp. 325 y ss.

(37) No podemos extendernos aquí en describir el estado actual de las condiciones técnicas de la comunicación radiofónica. Hay que mencionar como dato importante, sin embargo, que del satélite europeo de comunicaciones (*ECS*) hay a disposición de la RFA dos canales, uno reservado para la ZDF y otro utilizado por un consorcio privado en el marco del proyecto piloto de Ludwigshafen. Estos canales no se pueden recibir directamente mediante antenas particulares, pero pueden ser introducidos en la red de cables. A comienzos de 1986 habrá disponibles otros cinco canales de recepción directa a través del satélite de televisión *TV-Sat*. En la actualidad se pretende llegar a un acuerdo entre todos los *Länder* sobre el reparto y la forma de utilización de estos canales.

bases de ese desarrollo, pero hasta ahora (otoño de 1984) lo único en común entre dichas fuerzas es el reconocimiento de la conveniencia de mantener y desarrollar la radiodifusión pública, a cambio de no oponerse a la introducción de la radiodifusión privada con las condiciones establecidas por el Tribunal Constitucional (38). Existe un notable desacuerdo, en cambio, en cuanto al ritmo y a la forma de concretar dichas condiciones. Dado que los Parlamentos de los distintos Estados no están compuestos de forma homogénea, ocurre normalmente que los de mayoría conservadora son más proclives a introducir sin mayores dilaciones la radiodifusión comercial, aventurando riesgos que para otras fuerzas políticas ponen en duda la constitucionalidad de la normativa adoptada.

Voy a comentar a continuación algunos de los aspectos esenciales de la ley de Baja Sajonia. Me voy a limitar a esta ley, no sólo porque es la única en vigor hasta el momento (si prescindimos de las que regulan los proyectos-piloto de la cabledifusión), sino porque ofrece la peculiaridad de permitir emisiones privadas de radio y televisión sin necesidad de contar con una ampliación sustancial de las posibilidades técnicas de retransmisión, lo cual puede hacerla interesante desde el punto de vista del derecho comparado. La ley, no obstante, también contempla la posibilidad de retransmisión por cable, aunque no contiene ninguna regulación específica sobre las nuevas modalidades de comunicación radiofónica (39).

(38) En ese sentido, el *SPD*, tradicional adversario de la radiodifusión privada, ha abandonado su oposición frontal a la misma, aunque manteniendo con bastante rigor las exigencias constitucionales. Véase el acuerdo sobre política de los medios de comunicación social de este partido, adoptado en el Congreso Federal de Essen el 19 de mayo de 1984, en *Kirche und Rundfunk* núm. 41, 26 de mayo de 1984, pp. 16 y ss.

(39) Estas nuevas modalidades de comunicación, entre las que se encuentran las emisiones retransmitidas individualmente mediante demanda expresa (*Abrusprogramme*), son reguladas en el marco de los proyectos piloto y, hasta ahora, también en el proyecto de la ley de Baden-Württemberg. Una modalidad especial es el videotexto (*Bildschirmtext*), o retransmisión de información escrita a través de la línea telefónica general, percibida en una pantalla de televisión. Este servicio no está concebido como un programa radiofónico, sino como un medio de comunicación de características peculiares, no subsumible claramente bajo el concepto de *Rundfunk*. Está regulado por un *Staatsvertrag* de ámbito federal, de 18 de marzo de 1983, que permite la participación de cualquier interesado. Sobre el tema, HARALD BARTL: *Handbuch Btx-Recht*, R. v. Decker's Verlag, Heidelberg, 1984. El teletexto (*Videotext*) o información escrita, recibida mediante decodificador en la pantalla del televisor como un programa supletorio, no necesita ninguna normativa especial, por lo que es emitido ya corrientemente por los organismos telefónicos de derecho público, pudiendo serlo también por los particulares como un programa más en el marco de las leyes que permiten la radiodifusión privada.

III. La Ley Radiofónica Regional de Baja Sajonia

Esta ley, como hemos dicho, intenta responder a los criterios de la jurisprudencia constitucional en su pretensión de regular la radio y la televisión privadas. Para ver de qué forma concreta las exigencias constitucionales, nos vamos a ceñir a tres puntos básicos de la misma, que son básicos igualmente en toda ley reguladora de esta materia: los principios de la programación, el marco estructural de la organización de la actividad radiofónica y la financiación.

III.1 *Los principios de la programación*

El alcance social de los medios de comunicación de masas obliga a los comunicadores a respetar ciertos valores en el ejercicio de su actividad. Por lo menos desde la aparición del Estado social se es consciente de que la sola actividad de los particulares, concurrendo entre sí en el mercado autorregulado de las ideas y opiniones, no basta para conseguir las finalidades socialmente deseables, y deseadas de hecho por la ideología liberal: ilustración, cultura, emancipación. Por razones económicas y psicológicas, la prensa ha sufrido un proceso histórico de degradación, que hizo necesaria la intervención del Estado con el fin de paliar sus efectos cultural y socialmente negativos. Esa intervención ha asumido distintas formas, dispersas actualmente en el conjunto de las disposiciones reguladoras de la actividad periodística, pero en general no tienden a otra cosa, sino a promover las condiciones que aseguren aquellas metas que inspiraron desde fines del siglo XVIII la garantía de la libertad de expresión y de prensa (40).

La radiodifusión nace ya vinculada a tales principios y, en muchos casos, es el Estado mismo el que se reserva el protagonismo de su realización. Independientemente de la degradación que el Estado hizo, a su vez, del medio radifónico, el hecho es que su intervención aparecía legitimada desde este punto de vista, apoyado además por la escasez de frecuencias de emisión que impedían una concurrencia privada similar a la de la prensa.

(40) J. HABERMAS: *Historia y crítica de la opinión pública*, Gustavo Gili, Barcelona, 1981, pp. 124 y ss.

Actualmente, el monopolio estatal de la radiodifusión está en quiebra debido, precisamente, a la modificación de aquellos puntos de partida: el Estado ha manipulado la radio y la televisión, y los soportes técnicos de emisión se han ampliado considerablemente. El campo está abierto para la concurrencia entre particulares. Ahora bien, se sabe que esta concurrencia no es capaz por sí sola de conseguir los fines que se esperan de ella y que pueden legitimarla. De ahí que siga siendo necesario el establecimiento vinculante de los principios o valores que han de guiar la programación. Son principios que también se pretende que vinculen la actividad periodística, con la esperanza de que contribuyan a encauzar la labor de una prensa que se reconoce llamada a ejercer una función pública. Pero en el caso de la radiodifusión —y sobre todo, dentro de ella, de la televisión— los principios se hacen más ineludibles debido a las características del medio, que lo convierten en un instrumento de socialización de primera magnitud (41).

Esta ley no se diferencia, en este punto, de lo que es usual en la regulación de la actividad radiotelevisiva. El capítulo segundo contiene las disposiciones relativas al contenido de los programas. Entre ellos se encuentran unos que tienen un carácter ético-político (respecto del orden constitucional democrático liberal, de la dignidad de las personas y de las convicciones morales y religiosas de la población, prohibición de la pornografía, protección de la juventud, etc. (§ 11 y § 14), otros que hacen referencia a la objetividad de las informaciones (deber de veracidad, distinción entre noticias y comentarios, profesionalidad periodística...) (§ 13), y por último, el principio de la *Ausgewogenheit*, o equilibrio de la programación (§ 15). Según este principio, los programas en su conjunto tienen que acoger la voz de las fuerzas y grupos políticos, ideológicos y sociales significativos, sin que, globalmente, «puedan servir de forma unilateral a un partido o grupo, a una comunidad de intereses, a una confesión o a una ideología». Cada programa en particular, es decir, cada organizador, tiene que satisfacer las exigencias anteriores, a no ser que el equilibrio quede garantizado en combinación con los demás programas.

Como vimos, el principio del equilibrio es una de las exigencias más insistentemente expresadas por el Tribunal Constitucional, aunque éste deja cierto margen de libertad para su realización. Así, el equilibrio se puede conseguir de una manera integrada, o de una manera coordinada,

(41) Véase mi trabajo *La libertad de expresión e información y el problema de la televisión privada en el ordenamiento jurídico español*, ya citado.

a través de un pluralismo externo. En este último caso, los programas individuales no estarán obligados a la imparcialidad, sino que podrían representar una tendencia ideológica o política determinada.

El § 15 recoge, como hemos dicho, esta exigencia constitucional, imponiendo a los organizadores de los programas la obligación de reflejar en ellos las distintas orientaciones socialmente significativas si no se consigue una pluralidad suficiente entre todos, es decir, obligándolos a conmutar de un modelo a otro para mantener en todo caso el pluralismo de opiniones.

La solución que da la ley al requisito del equilibrio no es compartida por otros proyectos de ley radiofónicos similares en la República Federal. El proyecto de ley de Baden-Württemberg, por ejemplo, prevé únicamente un pluralismo externo. Ello significa que la autorización para emitir sólo se puede conceder una vez conseguida una mínima capacidad técnica de retransmisión (que puedan emitirse diariamente, entre las 17 y 23 horas, treinta programas privados de, por lo menos, media hora de duración cada uno), y con la condición de que se concedan otras tres autorizaciones más, como mínimo, para la misma clase de programa (radio o televisión) (§ 14 y § 15 del proyecto de ley).

Ciertamente, la ley de Baja Sajonia se mantiene dentro de los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional, aunque aquí sea posible emitir, por decirlo así, en solitario. Sin embargo, la regulación que contiene dicha ley es considerada defectuosa por algunos comentaristas (42), ya que no ofrece ningún criterio para concretar cuándo y bajo qué presupuestos puede el organizador de un programa pasar del equilibrio interno a la libertad de tendencia (por ejemplo, qué número de programas se considera imprescindible para ello), o viceversa, cuándo y bajo qué presupuestos debe un organizador (y cuál de entre ellos) abandonar la libertad de tendencia y adoptar el equilibrio al considerarse desaparecido el pluralismo externo en un momento determinado. Las decisiones al respecto puede adoptarlas e imponerlas el organismo de control previsto en la ley, del que en seguida hablaremos, pero justamente la falta de aquellos criterios haría a la ley cuestionable, ya que ésta, según la jurisprudencia constitucional, está obligada a regular los aspectos organizativos esenciales de la actividad radiofónica, y el de los criterios de la «conmutación» sería uno de ellos.

(42) BIRGER HENDRIKS: «Verfassungsrechtliche Probleme des Niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes», en *Media Perspektiven*, 6/1984, pp. 433 y ss.

No obstante, los principios que vinculan el contenido de la programación están claramente expresados en la ley, y el equilibrio de los programas y la pluralidad de orientaciones condicionan también o, por lo menos, deben condicionar efectivamente las emisiones, según los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional. Ahora bien, no basta vincular los programas a unos determinados principios para que éstos se cumplan. Como su cumplimiento siempre está teñido de subjetividad, hace falta un organismo de control independiente y pluralista que se encargue de hacerlos cumplir de la manera más objetiva posible. Este organismo de control es instituido en el capítulo quinto de la ley, con la denominación de «Comisión Radiofónica Regional» (*Landesrundfunkausschuß*). Veamos brevemente su composición y competencias.

III.2 Organización del marco estructural

III.2.1 La Comisión Radiofónica Regional tiene dos órganos: la Junta (*Versammlung*) y la Dirección (*Vorstand*) (§ 29). La Junta se compone de 26 miembros, como mínimo, nombrados por los grupos sociales (económicos, ideológicos y políticos) representativos, entre los que se encuentran los partidos políticos, las iglesias, los sindicatos, las asociaciones de empresarios, artesanos y agricultores, de mujeres y de la juventud, etc. Además de los grupos considerados expresamente en la ley, el Parlamento determina otras cinco organizaciones y grupos con derecho a representación en cada período, con lo cual se evita la rigidez e inmovilidad en la composición de este organismo (§ 30).

La independencia del Estado procura reforzarse con ciertos criterios de incompatibilidad (§ 31), según los cuales no pueden ser miembros de la Junta los miembros de cualquier Gobierno de la República Federal, así como tampoco, en una proporción significativa dentro del total, los miembros del Parlamento del Estado territorial (sólo pueden pertenecer al Parlamento los miembros designados por los partidos políticos, unos cinco aproximadamente).

Esta composición de la Junta y las incompatibilidades señaladas son similares a las previstas para el órgano de control correspondiente de la «Radio Nortealemana», que es el organismo radiofónico de derecho público existente en este mismo Estado de Baja Sajonia. En este aspecto, la ley que estamos comentando sigue la norma común de la

radiodifusión pública de la República Federal. Como hemos visto al principio, los organismos radiofónicos regionales de derecho público están concebidos de tal forma que se garantiza su representatividad social y su independencia estatal. Un medio para ello es la estructura organizativa de la que están dotados. El *Rundfunkrat* o «Consejo Radiofónico» es el órgano máximo de control, con amplias competencias programativas, económicas y de personal, y con un amplio carácter representativo de las fuerzas y grupos socialmente relevantes. La ley de Baja Sajonia sigue también este modelo para el control de la radio privada. La Comisión Radiofónica Regional es pluralista e independiente del Estado, pero sus competencias están ya muy debilitadas en relación con las del organismo paralelo de los establecimientos radiofónicos de derecho público. Ahora existen organizadores privados responsables de la programación, con autonomía financiera y con capacidad de iniciativa, aunque estén limitados por ciertas normas y principios, como hemos visto. El control de la Comisión es un control *a posteriori* y externo a los centros de decisión. La ley podía haber previsto para los organizadores privados una estructura pluralista interna a cada uno de ellos, con un órgano socialmente representativo responsable del nombramiento del personal directivo y con un control más inmediato de la programación emitida. Pero no lo ha hecho así, habiéndose limitado a establecer un control público externo, como hemos dicho, que es mucho menos efectivo y que por ello ha sido también motivo de críticas (43).

III.2.2 De todas formas, entre sus competencias se encuentra la de decidir sobre la selección de los solicitantes (§ 32.1.1), pudiendo velar de esta manera, desde el principio, por la pluralidad requerida. Los presupuestos y el procedimiento de la selección vienen contemplados también en el capítulo segundo de la ley. Estos tienden precisamente a promover el pluralismo. Veámoslos más detenidamente.

Según el § 2 se necesita una autorización para organizar emisiones de radio o televisión, que es concedida por la «autoridad regional superior competente» (§ 3.1). La autorización puede concederse a cualquier persona jurídica de derecho privado, comunidad ideológica o religiosa, o persona natural con plena capacidad negocial. Se excluyen,

(43) Y ello a pesar de que las medidas de control de la Comisión Radiofónica Regional se ejercen a través de instrucciones vinculantes, pudiendo incluso retirar la licencia en casos extremos (§ 28). En la práctica, sin embargo, estas medidas de control no lograrían imponerse fácilmente, tanto por razones económicas, técnicas o personales, internas a la empresa como por dificultades procesales. Véase B. HENDRIKS: *Op. cit.*, p. 435. A favor de este aspecto de la ley (cuando todavía no había sido aprobada), Cf. STARCK: «Die Konstruktionsprinzipien und verfassungsrechtlichen Grundlagen der gegenwärtigen mediengesetzlichen Aktivitäten in den deutschen Bundesländern», en *Juristenzeitung*: 11/12, 1983, p. 409.

en cambio, los partidos políticos y las empresas, personas y asociaciones dependientes de ellos (§ 5.1) (44). Un organizador no puede emitir más de un programa de radio o de televisión de los denominados «completos» (*Vollprogramm*), es decir, aquellos programas no especializados que incluyen información, instrucción, variedades, etc. Para evitar la concentración por la vía de la vinculación entre distintos organizadores, se establece que se le presupone la organización de un programa completo a aquellas empresas vinculadas económicamente a un organizador ya existente y a las que pueden ejercer influencia sobre él (§ 5.2).

De entre las posibilidades de retransmisión existentes, la ley establece que se emplearán preferentemente dos de ellas para la organización de programas completos de radio y otros dos para la organización de programas completos de televisión. Para la concesión de las mismas se prevén algunos requisitos (§ 6): que la autorización se solicite para el plazo máximo permitido (diez años); que los programas reflejen los acontecimientos de la vida política, económica, social y cultural de Baja Sajonia, y que el solicitante ofrezca suficientes expectativas «de organizar un programa que responda a las pretensiones profesionales». Además de estos requisitos, hay algunos criterios de preferencia para seleccionar «entre aquellos solicitantes cuyos programas tengan previsto utilizar lo más ampliamente posible el tiempo de emisión disponible». Estos criterios de preferencia son: la mayor probabilidad de que el solicitante no contribuya a desequilibrar el pluralismo de los programas en su conjunto, y la intención de difundir emisiones regionales o locales (esto último dentro de lo que permite la misma ley, que no puede exceder de una cuarta parte del tiempo diario de emisión, según el § 12).

El resto de las posibilidades de emisión, bien se utilicen para organizar más programas completos, o bien para otro tipo de programas, se distribuirán entre los solicitantes si éstos exceden a aquéllas, turnándose semanalmente si no llegan a otro acuerdo entre ellos.

Por lo demás, la ley excluye la autorización para emisoras de carácter exclusivamente regional o local. Aunque permite las emisiones regionales y locales dentro de los límites que acabamos de ver (son los

(44) Esta disposición está influida por una crítica, muy difundida en la literatura jurídica radiofónica, de la influencia de los partidos políticos en los organismos públicos de la radiodifusión, que se considera exagerada. Para algunos comentaristas, sin embargo, esta exclusión de los partidos no podría mantenerse, desde un punto de vista constitucional, en una situación de pluralismo externo. (CH. STARCK: *Juristenzeitung*, 11/12, 1983, cit., p. 410; en contra, W. SCHMIDT: *Rundfunkvielfalt. Möglichkeiten und Grenzen einer «pluralistischen» Rundfunkorganisation*, Metzner, Frankfurt, 1984, p. 81.)

denominados «programas ventana» o *Fensterprogramme*), y las contempla incluso como criterio de preferencia, el § 22 impone a los organizadores la obligación de asegurar un completo abastecimiento de los programas a todo el Estado, utilizando para ello las instalaciones técnicas de retransmisión disponibles.

Los aspectos positivos de estos criterios de selección se desprenden de la misma letra de la ley. Pero también aquí hay una zona de sombras si se contemplan dichos criterios desde el punto de vista normativo del pluralismo comunicacional. Efectivamente, la ley impide expresamente la organización de más de un programa completo de radio o televisión por una misma persona o entidad, pero no establece ningún mecanismo que impida el dominio del medio radiotelevisivo por empresas de la comunicación social activas en otros ámbitos, como la prensa periódica. Al contrario, los criterios para el acceso parecen favorecer inicialmente a aquellas empresas cuyas características económicas y profesionales indican una posición firme en el sector publicístico, que les permitirían adueñarse también de este mercado. Se ha hablado, en este sentido, de que la ley contiene un privilegio tácito para los editores de prensa (45), lo cual podría hacerla cuestionable desde el punto de vista constitucional, no sólo por chocar contra el principio de igualdad de oportunidades consagrado en el artículo 3, 1, GG (46), sino también por permitir el enlace o interdependencia de los ofertadores privados en el campo de la comunicación social. Ya hemos visto cómo el Tribunal Constitucional insiste en la necesidad de mantener dividido el poder de los medios de opinión. Todas las argumentaciones de la sentencia de 1981 tienden a impedir que un grupo determinado, sea de carácter político, ideológico o económico, ejerza una influencia excesiva en la opinión pública (47). Solamente contiene la ley una disposición (el § 23) que

(45) R. GROß: «Landesmediengesetzentwürfe. Anmerkungen zur Synopse der Länder», en *Media Perspektiven*, 7/1983, p. 508.

(46) H. BETHGE afirma que este artículo prohíbe la concesión de un privilegio a la prensa en el acceso a la radiodifusión («Verfassungsrechtliche Aspekte der künftigen Medienordnung», en *Film und Recht*, 2/1984, p. 82).

(47) El tema de la fusión e interconexión de las empresas periodísticas y radiofónicas es uno de los más frecuentemente debatidos en la literatura jurídica especializada en los últimos años. Recién promulgada la sentencia de 1981, una comisión gubernamental existente en la República Federal para la defensa de la competencia económica (*Monopolkommission*), de carácter independiente y compuesta por científicos, empresarios y representantes sindicales, emitió un informe en el que se recomendaban una serie de medidas político-legislativas para impedir la interconexión entre la prensa y los medios de radiodifusión privados (*Wettbewerbsprobleme bei der Einführung von privatem Hörfunk und Fernsehen*, noviembre 1981). La misma comisión vuelve a pronunciarse con otro informe en julio de 1984, en el que advierte contra el proceso de concentración de los medios y propone de nuevo medidas para contrarrestarlo (*Kirche und Rundfunk*, núm. 55, 14 de julio de 1984, p. 9). No podemos extendernos aquí en esta problemática, que se puede contemplar como una continuación de las discusiones existentes ya con anterioridad acerca del

prohíbe, para las emisiones de carácter regional y local contenidas en un programa, que exceda de la mitad el suministro de las mismas por parte de una empresa de prensa periódica con más del 20 por 100 de participación en el mercado al que van dirigidas tales emisiones. Ello es un indicio de la sensibilización existente ante el problema de la concentración publicística, aunque es dudosa la eficacia de esta norma. Para algunos, incluso, el legislador estaría obligado por la Constitución a imponer barreras absolutas en lo que se refiere al acceso de la prensa local, en situación de monopolio, a la radiodifusión local (48).

Por otro lado, la exclusión de emisoras regionales y locales se pretende justificar para no poner en peligro a la prensa del mismo ámbito de distribución, al financiarse una y otra mediante publicidad, si no totalmente, por lo menos en una parte importante (49). Sin embargo, esta exclusión impide al mismo tiempo la existencia de emisoras locales no comerciales, que podrían constituir una aportación interesante al pluralismo informativo, ya estuviesen organizadas por instituciones o por grupos más o menos consolidados. Algunas experiencias, dentro y fuera de Alemania, hablan a favor del éxito de algunos intentos de este tipo, aun en condiciones de ilegalidad tolerada. Este déficit de la ley es tanto más grave cuanto que tampoco regula el funcionamiento del denominado «canal abierto», que puede ser utilizado por cualquier interesado bajo determinadas condiciones. Dicho canal abierto funciona ya en la República Federal en el marco del proyecto piloto de Ludwigshafen (50), y también está regulado en la ley sobre el proyecto piloto de Renania del Norte-Westfalia (§ 10 y § 26, respectivamente).

III.3 Financiación

Por lo que respecta a la financiación, la ley dedica a ella el capítulo cuarto (§ 24 a § 26). Según el § 24, los programas pueden financiarse

tema de la concentración periodística. Entre la literatura, E.-J. MESTMÄCKER: *Medienkonzentration und Meinungsvielfalt*, Nomos, Baden-Baden, 1978; F. KÜBLER: *Medienverflechtung. Eine rechtsvergleichende Untersuchung der Marktstrukturprobleme privaten Rundfunks*, Metzner, Frankfurt, 1982; M. BULLINGER: «Zugang der Presse zu den elektronischen Medien - rechtliche Aspekte», en *Archiv für Presserecht*, 2/1983, pp. 319 y ss.; T. BRINKMANN: «Der Zugang der Presse zum Rundfunk und die Chancen für Vielfalt durch Wettbewerb», en *Media Perspektiven*, 10/1983, pp. 677 y ss.; W. MÖSCHEL: *Fusionskontrolle im Pressebereich*, en *Juristenzeitung*, 11/1984, pp. 493 y ss.; W. SCHMIDT: *Rundfunkvielfalt*, cit., pp. 81 y ss.; P. LERCHE: *Presse und privater Rundfunk*, Duncker, Berlin, 1984.

(48) W. SCHMIDT: *Rundfunkvielfalt*, cit., p. 84.

(49) CH. STARCK: *Die Konstruktionsprinzipien*, cit., p. 411.

(50) § 20 de la ley de Renania-Palatinado de 1980. Sobre las primeras experiencias informa F. FRIEDBOLD en *Kirche und Rundfunk* núm. 8, 1 de febrero de 1984, pp. 3 y ss.

por el propio organizador, mediante pagos de los beneficiarios (*Pay TV*), mediante donaciones o a través de la publicidad.

Con respecto a la publicidad, la ley prevé ciertas condiciones para su difusión. Así, por ejemplo, ésta ha de ser separada claramente del resto del programa, sólo puede ser difundida en bloques y sólo puede interrumpir una emisión cuando la duración de esta última supera los cien minutos, indicando, además, previamente el momento en que ha de ser difundida (§ 26, 1). Por otro lado, la publicidad no puede superar el 20 por 100 del volumen semanal de las emisiones o, en el caso de emisiones singulares, el 20 por 100 de las mismas (§ 26, 2). No se permite la influencia de los agentes de la publicidad sobre el resto de los programas (§ 26, 4). No se permite tampoco una publicidad localista, sino con ciertas condiciones, a fin de proteger a los restantes medios de comunicación social de carácter local (§ 26, 5).

Estas limitaciones están más o menos presentes en muchos ordenamientos radiofónicos, pero en el caso de esta ley responden también a una fuerte sensibilización existente en la República Federal frente a la publicidad, debido a la ya larga tradición de una radiodifusión pública, que se ha podido permitir hasta ahora librarse, en gran medida, de las servidumbres que le son inherentes. Como dije al principio, en la financiación de la radiodifusión pública le corresponde a la publicidad un porcentaje relativamente bajo, siendo también escasa la proporción que alcanza en relación con el volumen global de las emisiones, además de someterse a un horario de bajas cotas de audiencia. Debido a esto ha podido mantener una cierta independencia para cumplir su calidad de servicio público, que una subordinación a las exigencias de la publicidad pone siempre en peligro, y el público, por otro lado, se ha visto preservado de las molestias que acarrea una abusiva difusión de la misma. En la discusión sobre las nuevas leyes de la radiodifusión privada éste es un aspecto relevante y la ley de Baja Sajonia lo regula con ciertas precauciones.

Sin embargo, la solución de fondo adoptada supone un cambio fundamental en la concepción de la radiodifusión en Alemania occidental. Los organizadores de los programas pueden recurrir exclusivamente a la publicidad como sistema de financiación. El tope máximo del 20 por 100 del volumen de la programación emitida se lo permite.

Como se ha puesto de manifiesto repetidas veces, esto hace depender las emisiones de una alta cuota de oyentes y espectadores, que se buscarán a toda costa por los organizadores de los programas, aunque

ello suponga el deterioro de la calidad del servicio ofrecido y la marginación de las minorías. Contra esta dinámica de la comercialización publicitaria no puede luchar eficazmente ninguna comisión pública de control, y mucho menos si ésta es externa a las entidades radiofónicas. Ni siquiera una estructura pluralista interna es una garantía eficaz para contrarrestar los efectos negativos de dicha comercialización. Se puede afirmar que quien controla en realidad el nivel y la tendencia publicística (y, *a fortiori*, el trasfondo ideológico-político) de la programación de las emisoras comerciales es el mercado. Un nivel óptimo de realización de la garantía constitucional de la libertad de información no se puede conseguir a través de ninguna instancia de control cuando la radiodifusión está sometida a los imperativos de la revalorización del capital en un marco económico competitivo. Un sistema de financiación inadecuado puede suprimir las garantías ofrecidas por un marco estructural pluralista.

En una situación de monopolio aún puede mantenerse un cierto grado de variedad y de atención a las necesidades de todos los grupos y sectores de población, aun cuando la financiación se logre a base de publicidad, al no haber necesidad de luchar contra otros competidores por mantenerse en el mercado, y siempre que el organismo radiofónico correspondiente esté dotado de un órgano interno representativo y eficaz. Pero la concurrencia de varios organizadores financiándose exclusiva o preponderantemente mediante la publicidad obligaría a convertir los programas en artículos de consumo masivo, y ello se logra buscando el máximo común divisor del público al que van dirigidos, es decir, nivelando la audiencia (51). La misma restricción del pluralismo publicístico resulta de un sistema de financiación basado en la suscripción a un determinado canal, o bien en la venta directa de los programas al consumidor, el cual sólo podría recibirlos en la pantalla previo pago de la cuota establecida. Tal sistema favorece también determinada clase de programas, más dirigidos al entretenimiento que a la información, sin demasiadas pretensiones y orientadas al gusto medio (52).

(51) Últimamente, W. HOFFMANN-RIEM: «Tendenzen der Kommerzialisierung im Rundfunksystem», en *Rundfunk und Fernsehen*, 1984/1, pp. 32 y ss.

(52) Sobre las distintas modalidades posibles de financiación y su problemática constitucional después de la sentencia del Tribunal Constitucional de 1981, véase W. SCHMIDT: *Rundfunkvielfalt*, cit., pp. 72 y ss. Claus Detjen alude a las consecuencias previsibles de la concurrencia económica entre organizadores privados de radiodifusión en el mercado alemán: de entre ellas cabe destacar el desarrollo de distintas formas de cooperación e interconexión entre las empresas de la comunicación social y el aumento de la oferta de programas «populares» («Der Wettbewerb zwischen Rundfunkanstalten und mit privaten Programmveranstaltern», en P. EICHORN/A. V. LOESCH (eds.): *Rundfunkökonomie*, Nomos, Baden-Baden, 1983, pp. 19 y ss.

Hay quien ve como única solución constitucionalmente aceptable, para asegurar realmente la variedad publicística, un mecanismo de compensación financiera entre los distintos ofertadores privados, que permitiría mantenerse a los que fueran desplazados por el mercado, a partir de cantidades detraídas de los ingresos publicitarios de aquellas empresas económicamente fuertes, pero no suficientemente pluralistas en la programación emitida (53).

Sea como fuere, hay que concluir que la opción que la ley de Baja Sajonia ha hecho por un sistema de financiación comercial pura, unida a la debilidad del control público del equilibrio y a las escasas garantías contra la concentración publicística, la convierten en sospechosa de inconstitucionalidad según los patrones de la jurisprudencia alemana.

A decir verdad, por lo que respecta a la comercialización de la radiodifusión, no es probable que esta tendencia, con sus consecuencias tan difícilmente contenibles en los márgenes de lo constitucionalmente irreprochable, pueda ser combatida eficazmente en Alemania. Para ser aceptables desde el punto de vista constitucional, la radio y la televisión comerciales tendrían que perder su atractivo desde el punto de vista empresarial. A las presiones de los círculos del comercio y de la industria y de sus agentes políticos se unen, por otro lado, las consecuencias de una progresiva e irreversible internacionalización de la comunicación radiofónica. Lo que no fuese posible hacer desde dentro del país, emitir programas comerciales, podría serlo desde fuera, y por muchas barreras jurídicas que se pongan, la publicidad no tardaría mucho en llegar por el aire a todos los rincones de la República Federal. De ahí que se extienda cada vez más la conciencia de que, si la radiodifusión comercial es inevitable, lo mejor es controlar el proceso dentro de límites tolerables y no demasiado escandalosos para una sensibilidad educada en una tradición acreditada de servicio público radiotelevisivo. Lograr de parte de los intereses afectados el compromiso de colaborar en esa tarea es una difícil batalla política. En esa batalla, lo más probable es que el Tribunal Constitucional sea requerido de nuevo. El proceso de implantación del pluralismo externo no ha hecho más que comenzar. Habrá que aguardar a los próximos años para ver en qué medida ese pluralismo es realmente efectivo, y no se traduce en un simple aumento de programas controlados efectivamente por las grandes empresas publicísticas y publicitarias.

(53) J. KUNZE: «Kommerzieller Binnpluralismus. Einspruch und Warnung vor Illusionen», en *Kirche und Rundfunk* núm. 21, 17 de marzo de 1984, pp. 3 y ss.

da NOTAS

