

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA TELEVISIÓN EN FRANCIA

Dr. D. Juan Manuel Herreros López
Prof. de Derecho Constitucional en la Universidad Europea de Madrid

SUMARIO:

| | | |
|--------|---|----|
| I. | EL SISTEMA DUAL DE TELEVISIÓN | 2 |
| 1. | La televisión pública | 3 |
| 2. | La televisión privada | 4 |
| II. | ORGANIZACIÓN DE LA TELEVISIÓN PÚBLICA | 5 |
| 1. | Organización de las sociedades gestoras de la televisión pública | 5 |
| 1.1. | El Presidente y los Consejos de Administración de <i>FR2, FR3 y RFO</i> | 5 |
| 1.2. | El Consejo de Administración y el Comité de Orientación de <i>La Cinqüème</i> | 6 |
| 1.3. | El Consejo de Administración de <i>La Sept-Arte</i> | 6 |
| 2. | Financiación | 6 |
| III. | LA TELEVISIÓN COMO SERVICIO PÚBLICO | 7 |
| 1. | El servicio público en Francia | 7 |
| 1.1. | Origen del concepto | 7 |
| 1.2. | Evolución y transformación del concepto | 9 |
| 2. | Televisión y servicio público | 11 |
| 2.1. | La televisión pública como servicio público | 11 |
| 2.2. | La televisión privada como servicio público | 13 |
| 3. | Prestación del servicio. Los contenidos de la programación | 14 |
| 3.1. | Principios de la programación | 14 |
| 3.2. | Obligaciones específicas de programación | 15 |
| 3.2.1. | Obligaciones de la televisión pública | 15 |
| 3.2.2. | Obligaciones de la televisión privada | 16 |
| 3.2.3. | Transposición de la Directiva "Televisión sin Fronteras" | 17 |
| a) | Sistema de cuotas | 17 |
| b) | Publicidad, telementa y patrocinio | 18 |
| c) | Protección de menores y orden público | 19 |
| d) | Derecho de réplica | 20 |
| IV. | CONTROLES SOBRE LA TELEVISIÓN | 20 |
| 1. | Naturaleza y funciones del Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) | 20 |
| 2. | Composición del CSA | 21 |
| 3. | Competencias del CSA | 21 |
| 4. | Poderes atribuidos al CSA para el ejercicio de sus competencias | 23 |

I. EL SISTEMA DUAL DE TELEVISIÓN

En Francia perduró un monopolio público de televisión hasta que, en 1982, la Ley de 29 de julio¹ reconoció la libertad de comunicación audiovisual y el derecho de todos los ciudadanos a un

¹ Ley de 29 de julio de 1982.

sistema libre y plural de radiotelevisión². Las primeras emisiones de televisión privada comenzaron en 1984 al amparo del nuevo marco legal, inaugurándose entonces, *de facto*, un sistema dual de televisión. Poco después, y dentro de ese contexto liberalizador, la Ley de 30 de septiembre de 1986³ vino a reforzar dicho sistema dual privatizando *TF1*, uno de los tres canales públicos existentes hasta ese momento.

Debe señalarse, sin embargo, que el proceso de liberalización introducido por la Ley de 1982 no eliminó la consideración de servicio público que siempre tuvo la televisión en Francia. Una consideración que tiene como consecuencias más importantes la necesidad de obtener el correspondiente título habilitante para poder emitir, así como la imposición de obligaciones - fundamentalmente de programación- que son más estrictas en el caso de las televisiones públicas que en el de las televisiones privadas. Esto es, al igual que ocurre en la práctica totalidad de países europeos, corresponde a la televisión pública el principal papel en la prestación del servicio público de televisión.

1. La televisión pública

La televisión pública francesa está formada en la actualidad por tres sociedades nacionales de radiotelevisión que gestionan otros tantos canales de televisión. Estos canales emiten una programación generalista que se difunde por ondas terrestres con distintas coberturas territoriales: *France 2 (FR2)* -con emisión para todo el territorio del Estado-, *France Régions 3 (FR3)* -con emisión en los ámbitos nacional y regional- y *Radio-France Régions Outre Mer (RFO)* -con emisión internacional-. Debemos referirnos también a la existencia de dos televisiones de cobertura nacional que presentan una importante participación pública y que mantienen una importante programación de servicio público⁴: *La Cinquième* -emite por ondas terrestres para todo el territorio nacional, ofreciendo una programación preponderantemente de carácter

² Arts. 1 y 2 de la citada Ley de 1982.

³ Ley de 30 de septiembre de 1986.

⁴ Estas dos televisiones utilizan las frecuencias que quedaron libres tras la desaparición en 1992 del canal privado *La Cinq*, aunque, como es lógico, ambas televisiones emiten en horarios diferentes: *La Cinquième* emite en horario diurno, mientras que *ARTE* emite en el horario nocturno.

educativo y formativo⁵, y *La Sept-Arte* -emite por ondas terrestres y por redes de satélite para todo el territorio nacional, ofreciendo una programación de carácter principalmente cultural⁶.

Indicado queda que la televisión pública se concibe como el principal instrumento en la prestación del servicio público de televisión⁷. Este es el motivo de que se encuentre sometida a un régimen jurídico más estricto que el de la televisión privada, así como de que esté dotada con más medios financieros -entre los que destaca la existencia de una tasa de televisión- para el cumplimiento de las funciones de servicio público que el legislador le ha encomendado⁸.

2. La televisión privada

El sector privado de la televisión está constituido por tres sociedades de televisión que emiten por ondas terrestres para todo el territorio del Estado: *TF1* -canal privatizado que cuenta hoy con la mayor audiencia de todo el sector televisivo-, *M6* -canal dirigido fundamentalmente a la juventud y con una programación predominantemente musical- y *Canal Plus* -canal de pago⁹. Debe aludirse también al importante crecimiento de la televisión privada de ámbito local. En la actualidad existen más de una veintena de estas televisiones locales que emiten por ondas terrestres, así como más de cincuenta canales, también con cobertura local, autorizados por convenio para emitir por redes de cable o de satélite.

Cuando la Ley de 1982 reconoció la libertad de comunicación audiovisual no eliminó la consideración de servicio público de la televisión aun cuando ésta sea de titularidad privada¹⁰. A su vez, el artículo 1 de la Ley de 1986, tras declarar que "el establecimiento, el empleo de instalaciones de televisión, la explotación y utilización de los servicios de telecomunicaciones son libres", establece que dicha libertad no puede ser limitada, salvo, entre otras razones, por las "exigencias del servicio público". La televisión privada es, por consiguiente, un servicio público

⁵ Este canal fue creado a finales de 1994 bajo la previsión contenida en la Ley de 1 de febrero de 1994. Tiene un régimen distinto al de las sociedades nacionales de programas y su capital debe estar mayoritariamente en posesión de personas públicas. Ello no significa, sin embargo, que el Estado tenga que ser el único titular del porcentaje público del capital. En la actualidad, el Estado es titular del 51% del capital, otros socios públicos son titulares de un 44% y personas privadas son titulares del 5% restante.

⁶ La programación de *La Sept-Arte* es eminentemente cultural. Esta circunstancia y una audiencia minoritaria y específica han provocado el calificativo de elitista que suele otorgarse a esta cadena. En cuanto a la financiación de la misma, sus ingresos proceden de fondos públicos franceses y alemanes en un 95% de su presupuesto; es decir, podemos hablar de una televisión claramente pública, lo que no evita que escape al control parlamentario al que están sujetos los otros canales públicos en Francia (vid. J. Morange, "La televisión pública en Francia", en *La televisión pública en la Unión Europea*, en J.J. González Encinar, (ed.), 1996, p. 144).

⁷ Así se desprende de los Títulos III de las Leyes de 29 de julio 1982 y 30 de septiembre de 1986. Sobre el carácter de servicio público de la televisión y sobre el papel que a este respecto le corresponde a la televisión pública puede verse Ch. Debbasch, *Droit de l'audiovisuel*, (3ª ed.), 1993, p. 220.

⁸ Vid. Ch. Debbasch, *Droit de l'audiovisuel*, (3ª ed.) 1993, pp. 220 y ss., y 232 y ss.

⁹ Junto a estos canales estuvo emitiendo el canal *La Cinq* hasta su desaparición en 1992.

¹⁰ Sobre este particular vid. S. Muñoz Machado, *Servicio público y mercado. III. La televisión*, 1998, pp. 103-104.

aunque con un régimen menos estricto que el establecido para la televisión pública. Esto no obsta, sin embargo, para que el sector privado audiovisual se encuentre sometido a una amplia regulación¹¹. Se ha afirmado, incluso, que constituye uno de los sectores más regulados dentro de la economía privada francesa¹². De entrada, el artículo 28 de la Ley de 1986 somete a las televisiones privadas a un régimen de autorización administrativa¹³ que, de acuerdo con el Consejo Constitucional, es plenamente conforme al artículo 11 de la Declaración de Derechos del Hombre¹⁴. En virtud de dicho régimen las televisiones privadas vienen compelidas a firmar un convenio con el Estado por el que se comprometen a observar determinadas obligaciones relativas a la prestación del servicio como son, por ejemplo, las de programación.

II. ORGANIZACIÓN DE LA TELEVISIÓN PÚBLICA

1. Organización de las sociedades gestoras de la televisión pública

La gestión de la televisión pública está encomendada a distintas sociedades nacionales autónomas que se rigen por Derecho privado y que sólo están sometidas al control ejercido por el *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA)*¹⁵. En efecto, esta "autoridad independiente" ostenta importantes competencias que afectan a la gestión misma de las televisiones públicas, algo que se compatibiliza, no obstante, con el hecho de que las distintas televisiones públicas posean su propia organización interna. Es el estudio de esa organización interna el que precisamente nos ocupa a continuación.

1.1. El Presidente y los Consejos de Administración de FR2, FR3 y RFO

Las sociedades nacionales encargadas de la gestión de *FR2*, *FR3* y *RFO* están dirigidas, cada una de ellas, por un Presidente y un Consejo de Administración. La elección y destitución del Presidente, que en el caso de *FR2* y *FR3* es la misma persona, corresponde al *CSA*. Es importante llamar la atención sobre el hecho de que la elección del Presidente debe realizarse entre los miembros que componen el Consejo de Administración. Este último órgano, por su parte, está

¹¹ Regulación que se contiene, fundamentalmente, en las Leyes de 29 de julio 1982, de 13 diciembre de 1985, y de 30 de septiembre de 1986.

¹² Vid., en este sentido, O. Sprung, "La Réglementation Applicable aux Chaînes de Télévision Publiques et Privées: La Situation Française", en *Derecho Europeo del Audiovisual*, S. Muñoz Machado (ed.), 1997, p. 238. Una buena prueba del severo régimen de las televisiones privadas es, además de las obligaciones de programación de las que nos ocuparemos en otro lugar de este capítulo, la reglas sobre participación accionarial y concentración en las empresas de televisión privada (vid., al respecto, E. Derieux, *Droit de la Communication*, 1999, pp. 194 y ss.).

¹³ Sobre este régimen de autorización administrativa vid. E. Derieux, *Droit de la Communication*, 1999, pp. 193-194.

¹⁴ Decisión 82-141 de 1982. Debe especificarse que la citada Decisión se dictó con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de 29 de julio de 1982, puesto que su posible inconstitucionalidad se planteó ante el Consejo Constitucional una vez que la ley había sido votada pero antes de entrar en vigor.

¹⁵ Este organismo, denominado por la Ley de 30 de septiembre de 1986 *Commission Nationale de la Communication et des Libertés*, adquiere su actual denominación con la Ley de 17 de enero de 1989 que modificada a la ley citada anteriormente.

compuesto por doce miembros elegidos del siguiente modo: dos parlamentarios, uno elegido por la Asamblea Nacional y otro por el Senado; cuatro representantes del Estado elegidos mediante decreto; cuatro personas de contrastada cualificación elegidas por el *CSA*; y dos representantes del personal laboral¹⁶.

1.2. El Consejo de Administración y el Comité de Orientación de *La Cinquième*

La Cinquième es una sociedad nacional que puede calificarse de *sui generis* dada su organización en forma de sociedad anónima y su capital mayoritariamente público. De acuerdo con la Ley de 1 de febrero de 1994, *La Cinquième* posee un Consejo de Administración compuesto por quince miembros que son nombrados para un mandato de tres años. De los quince miembros, dos han de ser parlamentarios, cinco representantes del Estado, seis representantes de los accionistas y dos representantes del personal laboral. El propio Consejo de Administración nombra, a su vez, a un Presidente de la sociedad que es elegido entre sus propios miembros para un mandato de tres años. Existe igualmente un Comité de Orientación de la programación compuesto por veintiún miembros de los que dos han de ser diputados, dos senadores, dos personas cualificadas designadas por el *CSA*, una persona cualificada nombrada por el Presidente de la sociedad, y catorce personas cualificadas nombradas por el Primer Ministro. El Presidente de la sociedad está encargado, a su vez, de elegir a un Presidente del Comité de Orientación.

1.3. El Consejo de Administración de *La Sept-Arte*

La Sept-Arte es la denominación francesa de la llamada cadena cultural europea *Arte* que surgió a partir de un tratado entre el Estado francés y los *Länder* alemanes firmado en 1990. Estamos pues ante una televisión franco-alemana cuyos accionistas son las sociedades *La Sept-Arte* -por parte francesa- en un 50% y *Arte Deutschland* -por parte alemana- en otro 50%. Estas sociedades gestionan la cadena en igualdad de condiciones a través de un Consejo de Administración compuesto por cuatro miembros -un Presidente que alternativamente será un francés y un alemán, un Vicepresidente, un Director de Programas y un Director de Administración-, todos ellos elegidos para un mandato de cuatro años por una Asamblea General compuesta de doce miembros, seis de nacionalidad francesa y otros seis de nacionalidad alemana.

2. Financiación

La televisión pública se financia mediante un sistema mixto que combina ingresos públicos, provenientes de una tasa de televisión y de subvenciones públicas, e ingresos privados,

¹⁶ Art. 47 de la Ley de 30 de septiembre de 1986.

provenientes de la emisión de publicidad y de distintas actividades lucrativas como la comercialización de productos de las propias televisiones.

Las misiones de servicio público encomendadas a las televisiones públicas justifican tanto la denominada "tasa por derecho de imagen", abonable por la mera tenencia de aparatos receptores de televisión, como la concesión de subvenciones públicas que, no obstante, son de cuantía inferior y complementaria a los ingresos obtenidos por la tasa. El importe de esta última es fijado por el Primer Ministro y su recaudación se reparte, de acuerdo con criterios establecidos al efecto por el Parlamento, entre *FR1*, *FR2*, *RFO*, *La Sept-Arte* y, desde 1995, *La Cinquième*. Ese reparto debe tener en cuenta, en cualquier caso, el presupuesto que cada Sociedad gestora haya podido elaborar, los recursos propios de los que dispongan, las obligaciones de servicio público que tuviera encomendadas, o los esfuerzos realizados en pro de la innovación y la creación en los programas emitidos¹⁷. La concesión de subvenciones públicas, a su vez, está prevista en los pliegos de condiciones que rigen para los canales *FR2* y *FR3*. La aludida concesión corre a cargo de distintos Ministerios o Instituciones públicas y tiene como propósito financiar ciertos programas emitidos por las citadas televisiones¹⁸.

La financiación privada se obtiene, básicamente, de los ingresos provenientes de la emisión de publicidad y tiene como principal objeto sufragar los programas que atraigan la máxima audiencia y puedan competir con los emitidos por las televisiones privadas. Conviene anticipar a este respecto que la emisión de publicidad por las televisiones públicas está sometida a límites más estrictos que los impuestos a las televisiones privadas¹⁹. Un hecho que, sin duda, puede incidir en la suma total de ingresos obtenidos por publicidad.

III. LA TELEVISIÓN COMO SERVICIO PÚBLICO

1. El servicio público en Francia

1.1. Origen del concepto

Sabido es que Francia constituye la cuna del servicio público. La formulación originaria de esta figura jurídica se fragua en la jurisprudencia francesa de finales del siglo XIX al concebirla como

¹⁷ Art. 53 de la Ley de 30 de septiembre de 1986 y art. 8 del Decreto de 30 de marzo de 1992. El hecho de que sea el Primer Ministro quien fije el importe de la tasa y el Parlamento el que proceda al reparto de los ingresos, unido a la existencia de ingresos por publicidad, relativizan, en opinión de algunos autores, la independencia de la televisión pública (vid., por ejemplo, J. Morange, "La televisión pública en Francia", op. cit., p. 145).

¹⁸ a) Los programas educativos están subvencionados por el Ministerio de Educación (arts. 24 y 26, respectivamente, de los pliegos de condiciones de *FR2* y *FR3*); b) los programas sobre formación profesional por el Ministerio de la Formación Profesional y de la Promoción Social (arts. 25 y 27, respectivamente); c) las informaciones a los consumidores por el Instituto Nacional de Consumo (arts. 22 y 23, respectivamente); d) la cobertura de las campañas electorales por el Ministerio del Interior (art. 15 de ambos pliegos de condiciones).

¹⁹ Sobre las obligaciones impuestas a la emisión de publicidad véase más abajo el epígrafe dedicado a la publicidad cuando se examina la transposición de la Directiva "Televisión sin Fronteras".

un instrumento idóneo para delimitar las materias que debían juzgarse por la jurisdicción ordinaria respecto de las que debían juzgarse por la jurisdicción contencioso-administrativa. Debe tenerse en cuenta que en el Derecho francés se distinguía en esos momentos entre actos de autoridad, realizados con poder o *imperium* por la Administración, y actos de gestión, realizados por la misma Administración pero actuando como un particular más. Los primeros se regulaban por el Derecho Administrativo y estaban sometidos a la jurisdicción contencioso-administrativa. Los segundos se regulaban por el Derecho Privado y se sometían a la jurisdicción ordinaria. Sin embargo, el aumento de las actividades y servicios que paulatinamente fue asumiendo la Administración dio lugar a un *tertium genus* que recibió el nombre de "servicio público"²⁰. Bajo esta denominación se agruparon actos de gestión realizados por la Administración, ya no como persona privada, sino como persona pública, circunstancia que fue decisiva para que la jurisprudencia francesa incardinara dichos actos bajo la regulación del Derecho Administrativo y, por ende, bajo la jurisdicción contencioso-administrativa²¹.

Pero fue la doctrina francesa la que, a la postre, formuló y desarrolló el concepto de servicio público. M. Hauriou lo definió como el "servicio técnico prestado a los ciudadanos de forma regular y continua, por una organización pública no lucrativa, y con el objeto de satisfacer una necesidad pública"²². Es la denominada "Escuela de Burdeos" -con L. Duguit y G. Jèze a la cabeza-, sin embargo, la que estableció las bases del concepto de servicio público, situándolo en el núcleo mismo del Derecho Administrativo²³.

L. Duguit, por ejemplo, entendía que los gobernantes estaban obligados a realizar determinados actos en interés de los gobernados, considerando al servicio público como la forma jurídica más apropiada a tal fin²⁴. Bajo esta premisa definió como servicio público a "toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, pues dicha

²⁰ Vid. E. García de Enterría y T.R. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I (7ª ed.) 1995, pp. 47-48.

²¹ Este desarrollo jurisprudencial tuvo sus antecedentes más importantes en el *Arrêt Blanco* de 1873, el *Arrêt Terrier* de 1903 y el *Arrêt Vosges* de 1912 (vid.: M. Long, P. Weil, y G. Braibant, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 7ª ed., 1978, pp. 5 y ss.). Ya en el *Arrêt Blanco* se hacía referencia a la categoría del servicio público como técnica útil para delimitar la responsabilidad del Estado y de regirla por un régimen jurídico distinto al de Derecho Privado. Por su parte, en el *Arrêt Terrier* se afirmaba que las acciones derivadas de un servicio público eran competencia de la jurisdicción contenciosa-administrativa, siendo los Tribunales los que, a su vez, debían determinar cuándo estamos ante un servicio público. El *Arrêt Vosges* mantendrá esta línea pero poniendo el acento, en esta ocasión, en las cláusulas exorbitantes a favor de la Administración en caso de estar ante un servicio público.

²² M. Hauriou, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, 8ª edic., 1914, p. 13. Hauriou admitirá, además, que la organización pública responsable del servicio pueda conceder su gestión a un particular (ibid., pp. 16-17).

²³ Es ilustrativa la consideración que hace L. Duguit del servicio público al yuxtaponerlo a los conceptos de nación y territorio, como elementos básicos del Estado (vid. *Traité de Droit constitutionnel*, Tomo II, 3ª edic. 1928, p. 4). En un mismo sentido, R. Bonnard escribirá que "los servicios públicos son las organizaciones que constituyen la estructura misma del Estado" (vid. *Précis élémentaire de Droit Administratif*, 1926, p. 51).

²⁴ Vid. L. Duguit, *Les transformations du Droit Public*, 1913, pp. 33 y ss.

actividad resulta indispensable para la realización y el desarrollo de la interdependencia social, y porque, dada la naturaleza de la actividad en cuestión, no puede realizarse completamente salvo a través de la intervención de la fuerza gubernamental"²⁵.

Los trabajos de L. Duguit sobre el servicio público tuvieron continuación con G. Jèze cuyos estudios se centraron en la concreción del concepto. Para este autor, "el servicio público es un procedimiento técnico -y no el único- con el que se satisfacen las necesidades de interés general. Decir que, en determinado caso, existe servicio público, significa que los agentes tienen la posibilidad de usar procedimientos del derecho público, de apelar a teorías y a reglas especiales, o sea, de recurrir a un régimen jurídico especial"²⁶. Pero G. Jèze no sólo puso el acento en los elementos objetivos o materiales del concepto, esto es, la satisfacción de intereses generales y la sujeción al Derecho público, sino que igual o mayor énfasis puso en el papel decisivo e insustituible que corresponde a los poderes públicos. Para G. Jèze sólo puede hablarse de servicio público "cuando las autoridades de un país, en determinada época, deciden satisfacer las necesidades de interés general mediante el procedimiento del servicio público. La intención de los gobernantes es lo único que debe considerarse"²⁷.

Puede afirmarse, en conclusión, que el servicio público nace en Francia como una actividad prestacional reservada al Estado en razón de las necesidades sociales que dicha actividad satisface. En esta concepción se combinan el elemento subjetivo, titularidad pública del servicio, y el elemento objetivo, función social que cumple el servicio. Aunque ambos elementos son indispensables, es la titularidad pública lo que determina, en aquel momento, la existencia de un servicio público; es más, determina, igualmente, su sometimiento al régimen jurídico de Derecho Público²⁸. La función social o el interés general del servicio es requisito *sine qua non* para su reserva al Estado, pero de ahí no se deduce que todo servicio que satisfaga intereses generales haya de reservarse al Estado. Ahora bien, es la importancia de esos intereses generales la que confiere al servicio público un carácter de obligatorio una vez ha sido reservado al Estado. Dicho con otros términos, éste no puede optar entre prestarlo o no.

1.2. Evolución y transformación del concepto

El servicio público se ha demostrado un concepto de difícil precisión y de continua transformación en el propio país donde nació. Ya en 1953, B. Chenot escribía que el servicio público es "una de

²⁵ Ibid. p. 50. Duguit concibe el servicio público como una institución jurídica imprescindible para el desarrollo social, lo que le convierte en una prestación de obligada asunción por los gobernantes. En este sentido, puede afirmarse que la idea de Duguit sobre los servicios públicos supone un paso más en la transición de lo que propiamente constituye el Estado Liberal, de nula o mínima intervención de los poderes públicos, al Estado Social mucho más intervencionista en el terreno socio-económico.

²⁶ Vid. G. Jèze, *Principios generales del Derecho Administrativo Vol. III*, 1949, (traducción al castellano por Julio N. San Millán Almagro, del original: *Les Principes généraux du Droit administratif*, 1928), p. 18.

²⁷ Ibid. p. 19.

²⁸ Vid., en este mismo sentido, J.F. Lachamue, *Grands services publics*, 1989, p. 19.

esas nociones llamadas fundamentales cuyo contenido sólo ha podido ser precisado en breves períodos de tiempo y cuyos contornos se resquebrajan al compás de las contradicciones de las leyes y de las decisiones jurisprudenciales. La historia del servicio público ha demostrado que el único sentido del término es el que le dieron las fantasías titubeantes del legislador y los esfuerzos pragmáticos del juez"²⁹. El creciente poliformismo experimentado por la actividad pública durante el s. XX, así como el incremento en la regulación de ciertas actividades privadas, contribuyeron aun más al desvanecimiento del concepto tradicional de servicio público³⁰. Hacia mediados de s. XX el servicio público precisaba ser diferenciado, por un lado, de otras actividades públicas no estrictamente prestacionales sino industriales y comerciales, y, por otro, de actividades privadas que, por satisfacer determinados intereses generales, se encuentran sujetas a una importante regulación jurídica³¹.

Pero la principal transformación experimentada por el servicio público es más reciente en el tiempo. Entrados ya los años 80 comienza a abrirse paso un concepto de servicio público con contornos más amplios y flexibles que los del concepto clásico. El servicio público no se circunscribe sólo a aquellas actividades reservadas al Estado y gestionadas por éste en régimen de monopolio. Junto a esta concepción eminentemente subjetiva, se entiende que servicio público es aquello que declaran como tal las autoridades competentes, pero sin que de ahí tenga que deducirse forzosamente una reserva en exclusiva a favor del Estado. Es decir, también cabe hablar de servicio público desde una perspectiva funcional u objetiva, tomando como punto de partida las misiones o funciones que se asignan a la actividad en cuestión³². El Consejo de Estado, en un informe emitido en 1994 bajo el título *Service public, services publics: déclin ou renouveau?*, se ha pronunciado al respecto abundando en la idea de que el servicio público no debe asociarse de modo necesario con un monopolio público de hecho o derecho. Sin embargo, y al mismo tiempo, el Consejo de Estado no elimina la vinculación histórica entre servicio público y Estado, como queda claro en algunas de sus conclusiones que resumimos a continuación:

- Sólo puede hablarse de servicio público en el caso de actividades indispensables para el desarrollo y cohesión sociales, excluyendo, no obstante, a las actividades que si bien son útiles

²⁹ B. Chenot "L'existencialisme et le droit", en *Revue française de science politique*, 1953, p. 60.

³⁰ Vid. J.M. Gimeno Feliu, "Servicio público, derechos fundamentales y Comunidad Europea", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 5, 1994, pp. 133 y ss.

³¹ Sobre las dificultades de formular un concepto preciso de servicio público en el Derecho francés vid., por todos, A.S. Mescheriakoff, *Droit des services publics*, 1991, pp. 9 y ss.

³² Vid. D. Truchet, *Label de service public et statut du service public*, 1982; J.B. Gefroy, "Service public et prérogatives de puissance publique. Réflexions sur les déboires d'un couple célèbre", en *Revue Droit Public*, nº 1, 1987, pp. 83 y ss.; y R. Chapus, *Droit administratif*, 1994.

para el cumplimiento de ese fin pueden alcanzarlo desde el mercado o desde la categoría de las actividades privadas de interés general.

- Compete a los gobernantes delimitar el ámbito de aplicación y las reglas de funcionamiento de los servicios públicos³³.

- Razones de eficacia justifican, en determinados casos, la propiedad y el estatuto públicos del servicio.

- El monopolio público también puede justificarse, en determinados casos, para favorecer economías de escala y para evitar los elevados costes de armonización o de coordinación.

- La construcción europea no debe suponer una disminución de las responsabilidades asumidas por el Estado. De igual modo, la creación de autoridades independientes tampoco debe implicar un debilitamiento sistemático de los responsables políticos.

2. Televisión y servicio público

2.1. La televisión pública como servicio público

El título III de la Ley de 1982 está referido a los "servicios públicos de la radiodifusión sonora y de la televisión". En el desarrollo de este título se designa al sector público como el instrumento preferencial en la prestación del servicio público de la comunicación audiovisual. Como ha señalado el profesor Ch. Debbasch, se produce de esta forma una clara asociación entre sector público y servicio público³⁴. Esa asociación terminológica, sin embargo, ya no se produce de forma textual en la Ley de 1986 donde se omite la expresión servicio público a la hora de regular los medios audiovisuales de titularidad pública. Pero ello no significa que la actividad audiovisual gestionada por el Estado dejara en 1986 de concebirse como un servicio público, ni, en consecuencia, que los medios públicos dejaran de constituir el instrumento preferente para su prestación. Así lo señala de nuevo el profesor Ch. Debbasch, fundamentando su opinión en los debates parlamentarios sostenidos durante el proceso de discusión y aprobación de la citada Ley de 1986³⁵.

Algunos autores franceses han deducido, a la vista del carácter de servicio público de los medios audiovisuales estatales, así como tras un examen de la legislación francesa y de la jurisprudencia

³³ En este sentido, la doctrina francesa parece inclinarse por el mantenimiento de un régimen jurídico exorbitante como el de Derecho Público que garantice las funciones encomendadas al servicio público y su prestación regular y continua (vid., por ejemplo, D. Linotte, A. Mestre, R. Romi, *Services publics et Droit public économique*, 1992, p. 63).

³⁴ Vid. *Droit de l'audiovisuel*, 1993, p. 220. No obstante, el que la televisión privada no esté declarada expresamente servicio público no ha sido óbice para que el legislador la haya sujetado a una importante regulación que trata de garantizar el interés general de los ciudadanos (vid. Ch. Debbasch, "La liberté de la communication audiovisuelle en France", en *Revue Internationale de Droit Comparé*, 41(2), pp. 305-312).

³⁵ Ibid., p. 220. Vid., igualmente, al respecto, Doc. Parlementaire, Ass. nat. n° 339. troisième session extraordinaire 1985-1986, rapport de M. Péricard, tome 1, annexé au procès-verbal de la séance du 4 août 1986, p. 138.

del Consejo Constitucional, la existencia de determinados principios -denominados de "servicio público"- que, en todo caso, deben ser respetados por los medios audiovisuales

públicos. En particular, la doctrina francesa se refiere a los principios de continuidad, adaptación o evolución, igualdad y neutralidad³⁶:

- El principio de continuidad obliga a arbitrar las medidas necesarias para garantizar el funcionamiento normal y continuo del servicio de televisión en tanto que esencial para la comunidad. Particular consideración requiere, a este respecto, el ejercicio del derecho a la huelga como uno de los hechos que más pueden afectar a la continuidad del servicio de televisión³⁷. Es por ello que las Leyes de 1982³⁸ y 1986³⁹ han previsto, para el caso de cese concertado del trabajo por parte de los trabajadores, que la organización de las televisiones públicas aseguren unos servicios mínimos consistentes, fundamentalmente, en la emisión de informativos nacionales y regionales.

- El principio de adaptación o evolución hace referencia a la necesidad de que el servicio público de televisión se adapte a las exigencias de interés general que en cada momento histórico puedan originarse. Se apunta, en este sentido, la necesidad de que la televisiones se apoyen en el constante desarrollo tecnológico para el cumplimiento de este principio⁴⁰.

- El principio de igualdad está estrechamente relacionado con el acceso a la programación de aquellos grupos sociales y políticos más representativos, particularmente partidos políticos, sindicatos y cultos religiosos⁴¹. El acceso a la programación emitida por las televisiones públicas se regula en la Ley de 1986, y a él nos referiremos más adelante cuando tratemos las obligaciones de programación que el legislador francés impone a estas televisiones.

- El principio de neutralidad viene exigido por la Ley de 1986 que obliga a la televisión pública a mantener la imparcialidad en los programas informativos, en los de debate o en los de actualidad. Es decir, la televisión pública debe informar con objetividad y, como regla general, no debe posicionarse en favor de una determinada opción política. El control sobre el cumplimiento

³⁶ Para un análisis más detallado de estos principios puede verse, por ejemplo, Ch. Debbasch, *Droit de l'audiovisuel*, 1993, pp. 222 y ss.; y H. Isar, *Le service public et la communication audiovisuelle*, 1995, pp. 259 y ss.

³⁷ El Consejo Constitucional francés afirmó al respecto que "en lo concerniente a los servicios públicos, el reconocimiento del derecho de huelga no tendría como consecuencia obstaculizar la facultad del legislador para imponer a ese derecho las limitaciones necesarias para asegurar la continuidad del servicio público que, como el derecho de huelga, se caracteriza por ser un principio de valor constitucional" (Decisión de 25 de julio de 1979).

³⁸ Art. 74.

³⁹ Art. 57 apartados 2 y 3.

⁴⁰ Sobre el principio de adaptación, véase Ch. Debbasch, *Droit de l'audiovisuel*, 1993, p. 224.

⁴¹ Con el acceso a la programación de estos grupos se persigue proteger, sobre todo, el pluralismo informativo declarado por el Consejo Constitucional como requisito *sine qua non* para la democracia (Decisión 248 DC, de 14 de enero de 1989).

de este principio recae en el *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* que, conforme a la citada Ley de 1986, "asegura la expresión pluralista de las corrientes de pensamiento y de opinión en los programas de empresas públicas de programa y principalmente en las emisiones de información política"⁴².

2.2. La televisión privada como servicio público

Ya hemos señalado que la Ley de 1982 identifica sector público con servicio público de televisión. Ahora bien, de ahí no puede afirmarse que el sector privado de lo audiovisual carezca, por completo, de cualquier consideración como servicio público. Las televisiones privadas son servicio público pero en su concepción más actual y objetiva. Es significativo, por ejemplo, que la Ley de 1986 permita la creación de canales privados de televisión por ondas terrestres, pero que, al mismo tiempo, sujete esta posibilidad a la obtención de una previa autorización administrativa. Este título habilitante no es propio del servicio público tradicional o subjetivo que históricamente ha venido asociado a la concesión administrativa. Sin embargo, la autorización administrativa sí es propia de ese concepto objetivo de servicio público que se ha venido imponiendo en los últimos tiempos⁴³. De otro lado, las televisiones privadas se encuentran sujetas a importantes obligaciones de servicio público -relativas fundamentalmente a los contenidos de la programación- que vienen establecidas en los convenios que dichas televisiones y la Administración firman en el momento en que esta última otorga las preceptivas autorizaciones administrativas.

En todo caso, y más allá de cualquier valoración que nosotros podamos realizar, es pertinente remitirnos a la Decisión del Consejo Constitucional francés, de 18 de septiembre de 1986, en la que se resume el modelo o régimen jurídico de la televisión privada. Razonando desde el artículo 11 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, que reconoce la libertad de comunicación del pensamiento y de las opiniones, el Consejo Constitucional afirmó que el legislador "no está obligado a someter el conjunto de la televisión por vía hertziana al régimen aplicable a los servicios públicos -*sin duda, ésta es una referencia a los servicios públicos tradicionales o subjetivos*- ni a adoptar un régimen de concesión; en efecto, este medio de comunicación no constituye una actividad de servicio público que tenga su fundamento en disposiciones de naturaleza constitucional. Por consiguiente, cualquiera que sea la naturaleza jurídica del espacio hertziano, es permisible al legislador someter el sector privado de la comunicación audiovisual a un régimen de autorización administrativa, bajo reserva de asegurar la garantía de los objetivos de valor constitucional antes recordados". El Consejo Constitucional francés puntualiza, además, que dada la trascendencia socio-política de la televisión, "resulta del

⁴² Art. 13.

⁴³ Arts. 25 y ss.

todo legítimo imponer obligaciones a los gestores de las televisiones, en particular, las destinadas a garantizar el pluralismo social y político".

En resumen, hablar de televisión privada en Francia no es, como en el caso español, hablar de una actividad cuya titularidad se ha reservado en exclusiva al Estado y cuya gestión se confiere a los particulares previa obtención de una concesión administrativa. Pero tampoco es hablar de una actividad completamente liberalizada. Por el contrario, la televisión privada se sitúa dentro de un moderno servicio público caracterizado por el elemento objetivo. A saber, es legítima la existencia de televisiones de titularidad y gestión privadas dentro de un marco competitivo, pero igualmente legítima es, dada la trascendencia socio-política de este medio, la asignación de determinadas misiones de servicio público y el control público sobre el cumplimiento de las mismas⁴⁴.

3. Prestación del servicio. Los contenidos de la programación

3.1. Principios de la programación

Los principios en los que debe inspirarse la programación se establecen tanto en los pliegos de condiciones de las televisiones públicas⁴⁵, como en los convenios firmados por las televisiones privadas al obtener la autorización administrativa que les permite emitir⁴⁶. En ambos casos pueden destacarse los principios de veracidad informativa, pluralismo, promoción de los valores de integración y solidaridad, no incitación a comportamientos delictivos o incívicos, protección de la infancia y adolescencia, o defensa y promoción de la lengua francesa⁴⁷.

Los principios de veracidad informativa y pluralismo son probablemente los que más pronunciamientos han suscitado. Entre los que se han pronunciado destaca el Consejo Constitucional cuando declara que el respeto al pluralismo es un presupuesto de la democracia ya que la "libre comunicación de pensamientos y de opiniones garantizada por el artículo 11 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 no sería efectiva si el público al que se dirigen los medios de comunicación audiovisual no estuviera en condiciones de disponer, tanto en el marco del sector público como del privado, de programas que garanticen la expresión de tendencias de signo diferente en el respeto al imperativo de honestidad en la información (...)

⁴⁴ Sobre la televisión como servicio público y las misiones a él asignadas puede verse, para un estudio más detenido, E. Derieux, *Droit de la Communication*, 1999, pp. 158 y ss.

⁴⁵ Vid. arts. 2 a 8 de los pliegos de condiciones de *FR2* y *FR3*. Dichos principios fueron previstos con carácter previo en el Preámbulo del Decreto de 16 de septiembre de 1994 que, precisamente, aprueba los pliegos de condiciones de *FR2* y *FR3*. Un comentario detallado sobre el citado Decreto y los principios en él contenidos puede verse en Ch. Mondou, *Grands Textes de Droit des Médias*, 1996, pp. 158 y ss.

⁴⁶ Vid. arts. 5 a 23 de los convenios de *TF1* y *M6*. Un análisis sobre estos principios puede verse, p. ej., O. Sprung, "La Réglementation Applicable aux Chaînes de Télévision Publiques et Privées: La Situation Française", en *Derecho Europeo del Audiovisual*, S. Muñoz Machado (ed.), 1997, pp. 244-245.

⁴⁷ Para la defensa y promoción de la lengua francesa se dictó precisamente la Ley 94-665 de 4 agosto de 1994, relativa al empleo de la lengua francesa por las sociedades de televisión.

el objetivo a conseguir es que los oyentes y los telespectadores, que son los destinatarios esenciales de la libertad proclamada en el artículo 11 de la Declaración de 1789, estén en condiciones de elegir libremente sin que, ni los intereses privados, ni los poderes públicos, puedan sustituir sus propias decisiones y sin que puedan hacer de ellas objeto de mercadeo⁴⁸.

3.2. Obligaciones específicas de programación

3.2.1. Obligaciones de la televisión pública

Las televisiones públicas francesas están sometidas a obligaciones de programación más estrictas que las impuestas a las televisiones privadas. Recuérdese una vez más que el Derecho francés asocia servicio público de televisión con televisión pública. En paralelo con lo que ocurre en la mayoría de los países europeos, los canales públicos son los designados para llevar a cabo, de manera principal, la prestación del servicio público de televisión, mientras que los canales privados tienen asignado un papel complementario. No es por tanto casualidad que los canales públicos estén sometidos a un amplio catálogo de obligaciones de programación, previstas tanto en la Ley de 1986 como en los pliegos de condiciones de dichos canales. Entre esas obligaciones pueden destacarse las siguientes como más importantes⁴⁹:

- *FR2* está obligada a emitir al menos 2 informativos diarios. *FR3*, a su vez, tiene obligación de emitir un informativo de ámbito nacional e informativos de ámbito regional. Es preciso señalar que en la emisión de estos informativos ambas televisiones públicas están obligadas a ser imparciales y objetivas en el tratamiento de las noticias.

- Obligación de emitir diariamente información meteorológica.

- Obligación de emitir programas dirigidos a informar a los consumidores.

- Obligación de emitir información deportiva.

- Obligación de emitir programas que traten cuestiones económicas, sociales, culturales, científicas y técnicas.

- Obligación de emitir programas destinados a la infancia y adolescencia.

- Obligación de emitir un mínimo de 15 espectáculos dramáticos, líricos o coreográficos al año, un mínimo de una hora y media mensual de programas musicales, así como un mínimo anual de 15 horas de conciertos ofrecidos por orquestas francesas.

- Obligación de emitir programas dirigidos a personas con deficiencias sensoriales.

- Obligación de reservar espacios de la programación a las formaciones políticas con representación parlamentaria en la Asamblea Nacional o en el Senado. Los criterios para

⁴⁸ Vid. Decisión 248 DC, de 14 de enero de 1989.

⁴⁹ Véanse los arts. 3, 33 de la Ley de 29 de julio de 1982, los arts. 16, 54, 55, 56 de la ley de 1986, y los pliegos de condiciones de *FR2* y *FR3*.

determinar estos tiempos de emisión serán fijados por el *CSA* que, a tal fin, no contabilizará los tiempos concedidos a las formaciones políticas al retransmitir debates parlamentarios.

- La retransmisión de los debates parlamentarios se realizará bajo el control de las propias Asambleas parlamentarias. Todo ello sin perjuicio de las facultades atribuidas legalmente al *CSA* para garantizar el pluralismo de las opiniones y las informaciones políticas difundidas por las televisiones públicas.

- Obligación de reservar espacios de la programación a formaciones políticas durante los períodos de campaña electoral, correspondiendo al *CSA* la determinación de qué formaciones políticas acceden a la programación y en qué condiciones. En la actualidad el *CSA* adopta, fuera de los períodos electorales, la denominada regla de los tres tercios: un tercio de la programación electoral se asigna al Gobierno, otro tercio al grupo mayoritario en el Parlamento, y un tercero a la oposición⁵⁰. Ésta y las demás normas que dicte el *CSA* deben, a su vez, incorporarse a los pliegos de condiciones de las televisiones públicas. Es el propio *CSA* el competente para controlar el pluralismo en los programas de seis cadenas hertzianas nacionales, incluidas las televisiones públicas, sobre la base de registros que efectúa él mismo.

- Obligación de reservar espacios de la programación a las organizaciones sindicales y profesionales con representación en el ámbito nacional, siendo una vez más competencia del *CSA* la determinación de los tiempos de emisión.

- Obligación de difundir los comunicados y declaraciones del Gobierno que éste estime de interés público. No obstante, también se prevé un derecho de réplica frente a tales comunicados y declaraciones, derecho que podrá ejercerse en los términos establecidos por el *CSA* a tal fin.

- Obligación de *FR2* de reservar espacios de la programación dominical a los principales cultos religiosos practicados en Francia.

3.2.2. Obligaciones de la televisión privada

Las principales obligaciones de programación a las que están sometidas las televisiones privadas constituyen la transposición de la Directiva 89/552/CEE. De ese tipo de obligaciones nos ocuparemos en los epígrafes siguientes al analizar la transposición francesa de la Directiva comunitaria. Ahora, con carácter previo, estudiaremos algunas de las escasas obligaciones impuestas a las televisiones privadas⁵¹. Obligaciones que, recordemos, se establecen en los

⁵⁰ Vid., al respecto, el informe *Réglementation et régulation audiovisuelles en France* emitido por el propio *CSA* en 1997.

⁵¹ Como ya se ha indicado más arriba, las televisiones privadas cumplen, en relación comparativa con las televisiones públicas, una función complementaria a la hora de prestar el servicio público de televisión. Esta es la razón de que, al margen de las obligaciones derivadas de la Directiva 89/552/CEE, las televisiones privadas se encuentren sujetas a un menor número de obligaciones (Para un análisis comparado de las

convenios firmados por las televisiones y la Administración cuando esta última otorga los preceptivos títulos habilitantes para emitir. Entre estas obligaciones destacamos las que siguen⁵²:

- *TF1* está obligada a emitir al menos dos informativos diarios y a la emisión regular de información política.

- *TF1* ha de difundir cada año un mínimo de 12 espectáculos dramáticos, líricos o coreográficos y 10 horas de conciertos, así como un mínimo de 60 horas de espectáculos artísticos en primera difusión.

- *M6* está obligada a dedicar un mínimo del 40% de su programación a programas musicales.

- *Canal Plus*, en tanto que televisión de pago, debe emitir como mínimo 6 horas de programación en abierto.

3.2.3. Transposición de la Directiva "Televisión sin Fronteras"

La transposición de la Directiva 89/552/CEE se contiene en las Leyes de 30 de septiembre de 1986 y de 18 de enero de 1992, así como en los Decretos de 17 de enero de 1990 (modificado, a su vez, por los Decretos de 27 de marzo de 1992, y de 1 de septiembre de 1992) y de 17 de enero de 1990 (modificado, a su vez, por los Decretos de 27 de marzo y de 1992, y de 6 de noviembre de 1995). En los casos del cable y el satélite la transposición se contiene en el Decreto de 1 de septiembre de 1992 (modificado por el Decreto 95-77 de 24 de enero de 1995), respecto del cable, y en el Decreto de 9 de mayo de 1995, por lo que al satélite se refiere. Debe advertirse, igualmente, de que las obligaciones previstas en las citadas normas han sido, en muchos casos, trasladadas a los pliegos de condiciones y convenios firmados, respectivamente, por las televisiones públicas y privadas. Es por ello que serán frecuentes las referencias a dichos pliegos y convenios cuando a continuación tratemos cada una de las materias objeto de transposición.

a) Sistema de cuotas

La legislación francesa es, de todas las estudiadas en este trabajo, la que más satisfactoriamente cumple con el sistema de cuotas previsto en la Directiva para favorecer la producción de obras europeas. Las normas francesas obligan a las televisiones que emiten por ondas o por cable a reservar un 60% de la programación a obras europeas de las que, a su vez, el 40% deben ser de expresión original francesa⁵³. Además, las televisiones por ondas han de dedicar al menos el 20% del presupuesto anual a la emisión de obras europeas, del que un 10%, como mínimo, ha

obligaciones de servicio público impuestas a televisiones públicas y a las televisiones privadas, vid. E. Derieux, *Droit de la Communication*, (3ª ed.), 1999, pp. 160 y ss.).

⁵² Véanse los arts. 10, 13 y 29 del convenio firmado por *TF1*, art. 23 del convenio firmado por *M6* y art. 7 del convenio firmado por *Canal Plus*.

⁵³ Art. 70.2 de la Ley de 18 de enero de 1992. Esta misma obligación se extendió a la televisión por cable a través de los arts. 7 y 8 del Decreto de 1 de septiembre de 1992, modificado por el Decreto de 24 de enero de 1995.

de dedicarse a obras europeas de productores independientes⁵⁴. En el caso de la televisión por cable, a su vez, podrá optarse entre dedicar el 10% del tiempo de emisión, descontando los períodos dedicados a informativos, deportes, juegos o publicidad, o dedicar el 10% del presupuesto anual a la emisión de obras europeas de productores independientes⁵⁵.

b) Publicidad, televenta y patrocinio

Las normas francesas que regulan la publicidad, la televenta y el patrocinio en televisión constituyen una transposición prácticamente literal de lo dispuesto en la Directiva, cuando no establecen obligaciones incluso más estrictas. La transposición es literal en todo lo relativo a la diferenciación de la publicidad y la televenta del resto de programas, inserción de anuncios publicitarios y de televenta en los programas, publicidad encubierta y subliminal, y patrocinio televisivo⁵⁶. En otros aspectos el ordenamiento francés contiene normas que superan sensiblemente las exigencias comunitarias. Así, por ejemplo, la prohibición de insertar anuncios publicitarios durante la emisión de obras cinematográficas, impuesta exclusivamente a las televisiones públicas⁵⁷, o los límites al tiempo de emisión que se imponen a la publicidad y a la televenta. La transposición francesa sólo queda empañada, empero, por excepcionales y aislados incumplimientos de la Directiva, como la no prohibición de publicidad sobre medicamentos y tratamientos médicos que necesiten prescripción facultativa.

Los límites impuestos al tiempo dedicado a la emisión publicitaria son los que merecen mayor atención, ya no sólo por sus consecuencias en asuntos como la financiación de las televisiones, sino por ser considerablemente más estrictos que los fijados en la Directiva:

En el ámbito de las televisiones públicas con cobertura nacional, *FR2* tiene prohibido dedicar, como media diaria, un porcentaje superior al 10% de emisión publicitaria por cada hora de transmisión, sin que esa emisión pueda superar el porcentaje del 20% dentro de cada hora transmitida. En el caso de *FR3*, esos porcentajes son del 8,3% y del 16,6%, respectivamente. *La Cinqüième*, por su parte, viene obligada a no superar el porcentaje del 6,6% por cada hora de transmisión, si bien en este supuesto sobre una media anual y no diaria, y el 15% dentro de cada hora transmitida⁵⁸.

Por lo que a las televisiones privadas con cobertura nacional se refiere, *TF1* tiene prohibido dedicar, como media anual, más de un 15% de emisión publicitaria por cada hora de transmisión, sin que pueda superar el porcentaje del 25% dentro de cada hora transmitida. En el caso de *M6*

⁵⁴ Arts. 9 y 10 del Decreto de 17 de enero de 1990.

⁵⁵ Art. 14 del Decreto de 1 de septiembre de 1992.

⁵⁶ Véase, al respecto, los arts. 10, 14 y 15 del Decreto de 27 de marzo de 1992; y las Decisiones del *CSA* de 11 de diciembre de 1990 y 20 de octubre de 1992.

⁵⁷ Art. 73 de la Ley de 30 de septiembre de 1986 y pliegos de condiciones de las cadenas públicas.

⁵⁸ Véanse los arts. 39 y 41 del pliego de condiciones de *FR2* y *FR3*, respectivamente, y el art. 25 del pliego de condiciones de *La Cinqüième*.

dichos porcentajes son del 10% y del 17,4%, respectivamente. *Canal Plus*, por último, no puede superar un máximo del 10% de emisión publicitaria respecto del total de transmisión en abierto, ni el 20% de ese mismo tipo de emisión dentro de cada hora de esa transmisión⁵⁹.

Las televisiones regionales o locales por ondas terrestres no pueden emitir, como media diaria, más de un 15% de publicidad por cada hora de transmisión, sin poder superar, asimismo, más de un 20% dentro de cada hora transmitida⁶⁰.

Para la televisión por cable se establece, como media diaria, un máximo del 15% de emisión publicitaria por cada hora de transmisión, sin que pueda superarse un máximo del 20% dentro de cada hora transmitida. No obstante, en el supuesto de los servicios destinados únicamente al territorio nacional y que no puedan ser recibidos directa o indirectamente en otro u otros Estados miembros de la Unión Europea, los porcentajes máximos pueden ser del 20% y del 25%, respectivamente⁶¹.

c) Protección de menores y orden público

Las normas francesas sobre protección de menores y orden público también pueden considerarse como una transposición satisfactoria de la Directiva comunitaria. Aquí hemos de remitirnos una vez más a los pliegos de condiciones y convenios que, respectivamente, firman televisiones públicas y privadas. En ellos se establecen la prohibición de emitir programas que sean contrarios a la ley, al orden público o a las buenas costumbres, la prohibición de emitir programas susceptibles de perjudicar la salud física, mental y moral de los menores mediante la inclusión de escenas pornográficas, y la obligación de advertir sobre la emisión de programas que puedan herir la sensibilidad del espectador, especialmente la de los jóvenes⁶². Por otro lado, en términos más genéricos y menos ajustados a lo dispuesto en la Directiva, el Decreto de 27 de marzo de 1992 preceptúa, al determinar los principios generales relativos al régimen aplicable a la

⁵⁹ Véanse los arts. 17 del convenio firmado por *TF1*, 45 del convenio firmado por *M6*, y 16 del convenio firmado por *Canal Plus*.

⁶⁰ Art. 8 de la Decisión adoptada por la *Commission Nationale de la Communication et des Libertés* (denominación anterior del actual *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*), el 15 de junio de 1987.

⁶¹ Art. 11 del Decreto de 1 de septiembre de 1992, modificado por el Decreto 95-77 de 24 de enero de 1995.

⁶² Art. 5 de los pliegos de condiciones de *FR2* y *FR3*, y art. 8 del convenio de *TF1*. Debemos aludir también al art. L 227-24 del código penal cuando dispone que "el hecho de fabricar, transportar, emitir por el medio que sea y cualquiera que sea el soporte, un mensaje de carácter violento o pomográfico está castigado con una pena de tres años de reclusión y una multa de 500.000 francos cuando este mensaje sea susceptible de ser visto o percibido por un menor".

publicidad y al patrocinio, que la publicidad "debe estar exenta de toda escena de violencia", así como que no "debe perjudicar al menor"⁶³.

d) Derecho de réplica

El ordenamiento francés reconoce un derecho de réplica que supera las exigencias mínimas previstas en la Directiva comunitaria. El contenido de este derecho comprende la réplica o respuesta tanto a informaciones inexactas sobre hechos, como a opiniones o juicios de valor difundidos por un determinado medio de comunicación. El ejercicio de este derecho puede ser reclamado ante los tribunales que, en su caso, además de ordenar que el medio en cuestión publique la correspondiente réplica, pueden imponer sanciones al medio⁶⁴.

IV. CONTROLES SOBRE LA TELEVISIÓN

En Francia el control sobre la televisión -tanto la pública como la privada- se ha reservado en su práctica totalidad a una autoridad independiente: el *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA)*. A diferencia de lo que ocurre en otros países donde predominan los controles políticos ejercidos por Parlamentos y/o Gobiernos, ello sin perjuicio de que también puedan existir autoridades independientes con competencias en materia audiovisual, en Francia el control político fue sustituido por el que ejerce el *CSA*. Un control, este último, caracterizado justamente por su pretensión de ser independiente frente al poder político. Conviene adelantar ya, sin embargo, que esa pretendida independencia del *CSA* debe relativizarse en función del sistema de elección de sus miembros.

1. *Naturaleza y funciones del Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA)*⁶⁵

El *CSA* es una autoridad independiente de carácter administrativo cuyas decisiones no están sujetas a un control gubernamental o parlamentario, sino exclusivamente a un control jurisdiccional. La Ley ha conferido al *CSA* amplias atribuciones en el campo de lo audiovisual. Sobresalen, a este respecto, las competencias de reglamentación, de decisión, de control y las consultivas, ejercidas todas ellas con el objeto de garantizar una comunicación audiovisual libre en las condiciones definidas por la ley. A saber, el *CSA* debe asegurar la independencia e imparcialidad del sector público de la radiodifusión y de la televisión, velar por el respeto de la libre concurrencia en el sector privado, por la calidad y la diversidad de la programación, por el

⁶³ Arts. 4 y 7.

⁶⁴ Art. 6 de la Ley de 29 de julio de 1982.

⁶⁵ Para un análisis más detallado de la naturaleza, composición, competencias y poderes del *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* vid., por ejemplo, Ch. Debbasch, *Droit de l'audiovisuel*, op. cit., pp. 205 y ss.; y E. Derieux, *Droit de la communication*, op. cit., pp. 173 y ss.

desarrollo de la producción y la creación audiovisual nacional, y por la defensa y la divulgación de la lengua y cultura francesas⁶⁶.

2. Composición del CSA

El *CSA* está formado por nueve miembros elegidos para un mandato de seis años que no es revocable ni renovable. Tres de esos nueve miembros son elegidos por el Presidente de la República, otros tres por el Presidente de la Asamblea Nacional y los otros tres restantes por el Presidente del Senado. Todos ellos son nombrados, formalmente, a través de Decreto dictado por el Presidente de la República⁶⁷. El *CSA* es presidido asimismo por uno de sus nueve miembros que, a estos efectos, es elegido por el Presidente de la República.

Analizando la composición del *CSA* no queda más remedio que relativizar la pretendida independencia de esta autoridad. Es el poder político el que elige a sus miembros y eso siempre lleva implícita la sospecha de una elección partidista y de posibles influencias sobre la actuación de aquellos miembros. No obstante, todo ello se contrarresta con el hecho de que los mandatos no son revocables ni renovables, es decir, el poder político no cuenta con la posibilidad de influir en los miembros del *CSA* sobre la base de una hipotética destitución o de una no renovación del cargo. Por otra parte, el legislador francés ha establecido un régimen de incompatibilidades para los miembros del *CSA*. En concreto, se considera incompatible con las funciones desempeñadas en el seno del *CSA* cualquier mandato electo, todo cargo público y toda actividad profesional⁶⁸.

3. Competencias del CSA

El *CSA* es titular de un amplio abanico de competencias que van desde la concesión de autorizaciones para poder emitir hasta la potestad sancionadora por la comisión de infracciones.

⁶⁶ Art. 1 de la Ley de 30 de septiembre de 1986.

⁶⁷ Art. 4 de la Ley de 30 de septiembre de 1986.

⁶⁸ Art. 5 de la Ley de 30 de septiembre de 1986.

La mayoría de estas competencias se ejercen tanto en el sector público de la televisión como el sector privado, pudiendo destacar entre ellas a las siguientes⁶⁹:

- Otorgar las autorizaciones tanto para el uso de frecuencias como para la explotación de servicios privados de radiodifusión y televisión.

- Negociar los tratados internacionales en materia de radiodifusión y televisión.

- Ser consultado a la hora de dictar normas técnicas de telecomunicaciones, pudiendo emitir recomendaciones al respecto.

- Recomendar modificaciones legislativas y reglamentarias para favorecer el desarrollo tecnológico, económico, social y cultural de las actividades del sector audiovisual y de las telecomunicaciones.

- Velar, dentro de los límites marcados por el Consejo de Estado mediante Decreto, por el respeto al principio de igualdad de tratamiento en la programación.

- Velar por la protección de la infancia y adolescencia en la programación.

- Controlar que la propaganda de carácter político no se emita fuera de los períodos de campaña electoral.

- Elevar al Gobierno recomendaciones para el desarrollo de la competencia dentro del sector audiovisual, pudiendo demandar de las autoridades administrativas y judiciales competentes la investigación de posibles prácticas contrarias a la competencia⁷⁰.

- Sancionar las infracciones cometidas por las televisiones.

Debe llamarse la atención sobre el proyecto de la Ley de 17 de junio de 1989 en tanto que otorgaba al *CSA* poderes para determinar las directrices generales sobre programación, cuotas de producción y publicidad. Sin embargo, dichos poderes no fueron incluidos en el texto definitivo por entender el Consejo Constitucional que interferían con las potestades constitucionalmente atribuidas al Gobierno y que, por tanto, vulneraban el art. 21 de la Constitución francesa⁷¹.

Hemos señalado que las competencias del *CSA* abarcan tanto a las televisiones privadas como a las televisiones públicas. No obstante, dado el preferente carácter de servicio público que poseen

⁶⁹ Véanse los arts. 9, 11, 12, 14, 15, 17, 18 y 28 de la Ley de 30 de septiembre de 1986..

⁷⁰ En materia de libre competencia las competencias asignadas al *CSA* son, sin embargo, mucho menos importantes que las que ostenta el Consejo de la Competencia francés.

⁷¹ Decisión 88-248 DC, de 17 de enero de 1989.

estas últimas, el *CSA* tiene encomendadas competencias que se ejercen exclusivamente en relación a las mismas. Entre dichas competencias han de destacarse dos:

- Velar por el pluralismo de las corrientes de pensamiento y de opinión que se recojan en la programación en general y en los informativos en particular⁷².

- Dirigir las observaciones que estime oportunas a cualquiera de las sociedades nacionales gestoras de los canales públicos ante posibles incumplimientos de sus respectivos pliegos de condiciones. También puede, en este sentido, ordenar a los Presidentes de las sociedades que adopten las medidas necesarias para poner fin a las infracciones imputadas⁷³.

4. Poderes atribuidos al *CSA* para el ejercicio de sus competencias

Si importantes son las competencias asignadas al *CSA* en el sector audiovisual, no menos importantes son los poderes que el legislador francés le confiere para el buen desempeño de sus competencias. Dichos poderes pueden clasificarse en: a) poderes de decisión, b) poderes de información y consultivos, c) poderes de control, d) poderes de sanción.

a) Poderes de decisión.- Estos poderes pueden ejercerse tanto a través de decisiones individuales, como a través de decisiones reglamentarias⁷⁴. Las primeras están referidas al otorgamiento de autorizaciones a las televisiones privadas, así como a la designación de los miembros del Consejo de Administración de las televisiones públicas. Las segundas, a su vez, pueden clasificarse del siguiente modo: a') decisiones dirigidas a las televisiones públicas y relativas a las condiciones de producción, programación y difusión durante los períodos de campaña electoral; b') decisiones sobre la adopción de las medidas necesarias para asegurar una buena recepción de las señales radioeléctricas; c') decisiones relativas a las modalidades de derecho de réplica frente a los comunicados emitidos por orden del Gobierno; d') decisiones sobre la programación dedicada a los partidos políticos con representación parlamentaria o a las organizaciones sindicales y profesionales.

b) Poderes de información y consultivos.- El *CSA* es titular de poderes de información y consultivos relacionados, fundamentalmente, con la regulación técnica del sector audiovisual y con el desarrollo de la libre competencia en ese mismo sector. Ha de consultársele, por ejemplo, todo proyecto normativo sobre materiales y técnicas de difusión o distribución por cable de servicios de comunicación audiovisual⁷⁵. El *CSA* puede, igualmente, dirigir recomendaciones tanto al Gobierno, para el desarrollo de la libre competencia dentro del sector audiovisual, como a las

⁷² Art. 13.1 de la Ley de 30 de septiembre de 1986.

⁷³ Art. 13 de la Ley de 30 de septiembre de 1986 y art. 17 de la Ley de 17 de enero de 1989.

⁷⁴ Arts. 16, 22, 54 y 55 de la Ley de 1986.

⁷⁵ Arts. 12 y 17.1 de la Ley de 1986.

autoridades administrativas y judiciales competentes, para que investiguen posibles prácticas restrictivas de la competencia empresarial dentro del sector.

c) Poderes para fiscalizar el cumplimiento de las normas.- Hasta 1989 los poderes de control que ejercía el *CSA* se circunscribían, sobre todo, a la fiscalización del cumplimiento de las normas vigentes por las televisiones privadas. Sin embargo, la Ley de 17 de enero de 1989 reforzó los poderes de control del *CSA* sobre el sector público audiovisual⁷⁶. El citado texto legal le facultó para dirigir observaciones a las televisiones públicas por posibles incumplimientos de la normativa vigente. El *CSA* puede designar, a tal efecto, a uno de sus miembros para exponer el contenido de aquellas observaciones y para exigir de los respectivos Consejos de Administración las responsabilidades que pudieran derivarse. Mediante decisión motivada, el *CSA* también puede ordenar a los respectivos Presidentes de las televisiones públicas que adopten las medidas necesarias para que cesen las posibles infracciones de la normativa en vigor.

d) Poderes de sanción.- Las Leyes de 1986 y 1989 sólo atribuyen al *CSA* poderes de sanción aplicables únicamente a las televisiones privadas. El propio *CSA* y estas mismas televisiones reclamaron la existencia de este tipo de poderes para ser ejercidos también sobre las televisiones públicas. Una demanda que sería atendida por el legislador en la Ley de 1 de febrero de 1994. De acuerdo con esta norma, el *CSA* no puede retirar a una televisión pública, a diferencia de lo que ocurre con las televisiones privadas, la autorización necesaria para emitir, pero sí puede suspender la emisión de un programa concreto por un período de treinta o más días⁷⁷. El Presidente del *CSA* puede, por otra parte, elevar al Presidente de la Sección de lo Contencioso del Consejo de Estado cualquier conflicto que nazca como consecuencia del incumplimiento, imputable a las televisiones públicas, de las obligaciones previstas en la ley.

⁷⁶ Dicha ley modifica, a este respecto, el art. 13 de la Ley de 30 de septiembre de 1986.

⁷⁷ A tal fin se aplica por analogía lo previsto en el art. 48 de la ley de 1986 para las televisiones privadas. Dicho precepto ordena que en el procedimiento sancionador intervenga un miembro de la jurisdicción administrativa con el encargo de instruir el expediente.